

กระบวนการใช้กฎหมายระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครนทบุรีและเทศบาลนครรังสิต

ปาจริย์ สำราญจิตต์* รัตนาพร ฉัตรมงคล* อิศรา หมีผลัด*
ปวีณธิดา เหลื่อมเจริญ* ภัทรรัช เทศถนนม*

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการประกอบกิจการในท้องถิ่นซึ่งมีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ ประกอบกับหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่ต้องรับโทษ” การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทของแต่ละเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการของท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ และผลงานที่ภาคภูมิใจ รวมไปถึงการออกกฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น วิธีการศึกษา โดยดำเนินการเข้าสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้กฎหมายท้องถิ่นของเทศบาลจำนวน 2 เทศบาล ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครนทบุรี และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครรังสิต

ผลการศึกษา พบว่า บริบทของแต่ละเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของเทศบาลนครนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต มีปัญหาส่วนมากที่เกิดขึ้นและได้รับการร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ เหตุรำคาญ และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยทั้ง 2 เทศบาลมีขั้นตอนในการจัดการปัญหาที่คล้ายคลึงกัน โดยมีการออกเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจไว้ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาล ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จและผลงานที่ภาคภูมิใจ รวมไปถึงการออกกฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น เป็นต้น

คำสำคัญ การใช้กฎหมายระดับท้องถิ่น, เทศบาล, เทศบัญญัติ, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

2535

* นักศึกษาหลักสูตร วท.ม. (สาธารณสุขศาสตร์) สาขาบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Local law enforcement processes: a case study of Nonthaburi municipality and Rangsit municipality

Pajaree Sumranchit* Rattanaporn Chatmongkol* Isara Meeplad*

Phatthararat Tettanom* Paveethida Luamcharoen*

Abstract

Local governments have the power to enact local administrative laws, to enforce their own areas of jurisdiction in order to regulate local operations that are diverse and vary from one locality to another. The purpose of this study was to study the context of each municipality, municipal authority in the management of local jurisdiction according to Public Health Act, B.E. 2535, the problem and obstacles in the performance of the staff's responsibilities, factors for success and excellent case studies. The study was conducted by interviewing the executives, and those involved in the local law administration process of 2 municipalities, the Office of Public Health and Environment, Municipal of Nonthaburi City, and the Health and Environment Division, of Rangsit municipality.

The results showed that each municipality authority's context and administration were performed in accordance with the Public Health Act, B.E. 2535. The most common problems that have been reported were nuisances and health hazards business operations. Both municipalities have similar procedures for dealing with similar problems. There is a municipal ordinance to enforce the law to deal with the problem. Problems and management was performed according to the administrative procedures of Public Health Act, B.E. 2535, by municipal officials. Factors for success and excellent case studies include local legislative procedure, such as local ordinances.

Keywords: Implementation of Local Laws, Municipalities, Public Health Act B.E. 2535

* Student in MSc. (Public Health), majoring in Medical and Public Health Law, Faculty of Public Health, Mahidol University

บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม เพื่อการจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น กำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่ง เป็นต้น และกำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง มีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2558)

ขอบเขตและความครอบคลุมของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมเรื่องการควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะอาคาร ควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการจัดทำกิจกรรมทุกชนิด กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 141 ประเภท กิจกรรมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร รวมทั้งกิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องถูกควบคุมให้มีการดำเนินกิจการที่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานหลักเกณฑ์ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข, 2535)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแต่ละท้องถิ่นต้องมีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามสภาพปัญหาที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น และเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เทศบาล เป็นหน่วยงานหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบัญญัติ” ในเรื่องตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บท ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยแต่ละพื้นที่มีวิธีการดำเนินการตามกฎหมายเป็นอย่างไร รวมถึงมีปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการอะไรบ้าง จึงเป็นที่มาในการเข้าไปศึกษาการดำเนินการของเทศบาล 2 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาบริบทของแต่ละเทศบาล อำนาจหน้าที่ และจำนวนและเจตนาารมณ์ในการออกเทศบัญญัติเพื่อจัดการของท้องถิ่น กระบวนการงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปัญหาในงานสาธารณสุข ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ และผลงานที่ภาคภูมิใจ รวมไปถึงการออกกฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาเปรียบเทียบในเทศบาล 2 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร

การศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร ทบทวนบริบทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

2. วิธีการลงพื้นที่สำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนนทบุรี และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครรังสิต โดยใช้แนวคำถามที่มีเนื้อหาครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้

ผลการศึกษา

เทศบาลนครนนทบุรี

บริบท

เทศบาลนครนนทบุรี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เป็นเมืองหลักของจังหวัดนนทบุรี และเป็นเขตเทศบาลนครที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 38.9 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวมมากกว่า 250,000 คน มี

อาณาเขตครอบคลุม 5 ตำบลของอำเภอเมืองนนทบุรี ได้แก่ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทราย (เทศบาลนครนนทบุรี, 2560)

อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ

มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าด้วยการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการและแผนการดำเนินการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นๆ ควบคุมกำกับ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสุขาภิบาลสถานประกอบการ การสุขาภิบาลชุมชนเมืองและเหตุรำคาญ การคุ้มครองผู้บริโภค การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษ งานบริการรักษาความสะอาดและสิ่งปฏิกูล งานพัฒนาระบบจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานศูนย์ขนถ่ายและแปรรูปมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานควบคุมโรคสัตว์สู่คน งานควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ และปฏิบัติงานอื่นใดตามผู้บังคับบัญชา มอบหมาย ให้เป็นไปตามนโยบายหลักของผู้บริหารงานท้องถิ่น และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ พัฒนาของจังหวัดและส่วนกลาง (เทศบาลนครนนทบุรี, 2560)

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดการด้านต่าง ๆ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นและได้รับการ ร้องเรียนมากที่สุดในเขตพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี ได้แก่ เหตุรำคาญ และกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ โดยมีขั้นตอน การจัดการปัญหาดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีผู้ร้องเรียนผ่านช่องทาง จดหมาย Website โทรศัพท์ หรือเข้าร้องเรียน ด้วยตนเอง กรณีเหตุเกิดในพื้นที่ที่รับผิดชอบของเทศบาลนครนนทบุรี ผู้ที่รับเรื่องร้องเรียนจะ ประสานมายังเทศบาลนครนนทบุรี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สาธารณสุขอยู่ที่เทศบาลนครนนทบุรี

2. เจ้าหน้าที่ ได้แก่ หัวหน้าส่วน/หัวหน้าฝ่าย ซึ่งเป็นผู้คัดกรองว่าเป็นเหตุรำคาญ หากไม่ใช่เหตุรำคาญก็จะทำการยุติข้อร้องเรียนดังกล่าว แต่หากเป็นเหตุรำคาญ เจ้าหน้าที่งาน สาธารณสุขซึ่งเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยทำการตรวจสอบเหตุรำคาญ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีเหตุ รำคาญที่ก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ พร้อมทั้งรายละเอียดที่ เกี่ยวข้อง ดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบสถานที่จริง ตรวจสอบสถานที่ที่ถูกร้องเรียน สถานที่ที่ได้รับ

ผลกระทบ (ผู้ร้องเรียน) รวมถึงสถานที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบด้วย มีการรวบรวมข้อมูลหลักฐานทางเอกสาร วัตถุ ภาพถ่าย หรือวิดีโอ แม้แต่พยานบุคคลหรืออื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย แล้วจึงสรุปว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ โดยทุกครั้งที่ออกตรวจพื้นที่จะต้องบันทึกใน Form 3 ตอน (ตอนที่ 1 ให้ผู้ประกอบการ ตอนที่ 2 รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ตอนที่ 3 เก็บติดเล่มไว้)

3. กรณีเป็นเหตุรำคาญต้องวินิจฉัยว่าเป็นเหตุรำคาญทั่วไป (มาตรา 28) หรือเป็นเหตุรำคาญที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 45)

4. หากเป็นเหตุรำคาญทั่วไป ต้องพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น หน่วยงานอื่นหรือไม่ เช่น กฎหมายอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเทศกิจ เป็นต้น จากนั้นจึงส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หากเป็นกฎหมายสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของสถานที่ทำให้เกิดเหตุรำคาญดำเนินการแก้ไข ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 ได้ (ต้องติดตามการแก้ไข หากผู้ประกอบการแก้ไขแล้วเสร็จให้ลงชื่อ เพื่อยุติเหตุรำคาญ และแจ้งไปยังผู้ร้องเรียน) หากไม่มีการแก้ไขดำเนินการให้ศูนย์บริหารกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองโดยเทศบาลต้องรวบรวมหลักฐานส่งให้ฝ่ายกฎหมาย ส่งไปยังเจ้าพนักงานสอบสวนไปแจ้งตำรวจให้ดำเนินเป็นคดีอาญาเพื่อเปรียบเทียบปรับต่อไป

ข้อสังเกต

1) ในการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ กรณีที่เป็นเหตุรำคาญผู้ร้องเรียนแจ้งเหตุเข้ามา เมื่อเจ้าพนักงานเข้าพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ บางกรณีไม่พบเหตุรำคาญตามที่แจ้ง เนื่องจากเหตุดังกล่าวไม่ได้เกิดในช่วงเวลาที่กฎหมายให้อำนาจเข้าตรวจสอบ ประเด็นนี้ทำให้ต้องสรุปว่าไม่พบเหตุรำคาญ การทำความเข้าใจ ชี้แจงแก่ผู้ร้องเรียนก็ทำได้ไม่ง่าย

2) ในการออกใบอนุญาตกิจการอันตราย (141 ประเภท) ในพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลนครนนทบุรี โดยส่วนใหญ่เป็นร้านค้าหมูเวียนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ในห้างสรรพสินค้า ซึ่งเข้ามาหมูเวียนเป็นระยะและรวดเร็ว ทำให้การขอออกใบอนุญาตประกอบกิจการดำเนินการไม่ได้ประสิทธิภาพ และบางร้านค้าดำเนินการโดยไม่มีอนุญาต

ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จและผลงานที่ภาคภูมิใจ

1. มีการกำหนดการดำเนินงานในระดับโครงสร้างองค์กรคือ มีการแต่งตั้งให้หัวหน้ากลุ่มงานในการกำกับติดตามงานโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าฝ่าย
2. เป็นศูนย์การเรียนรู้การดำเนินงานในระดับท้องถิ่นให้ประเทศซึ่งเทศบาลนครนนทบุรี เป็นแหล่งเรียนรู้ การศึกษา และเป็นต้นแบบที่มีจัดการให้เอื้อต่อผู้พิการและผู้สูงอายุ
3. มีแหล่งทำปุ๋ยจากสิ่งปฏิกูล มีพื้นที่ 5 ไร่ ในการจัดการสิ่งปฏิกูลจากชุมชน เป็นปุ๋ยหมัก (ปุ๋ยชีวภาพ นนทบุรีสูตร 2) โดยมีงานวิจัยสนับสนุน ความถูกต้องลักษณะ สามารถนำรายได้กลับคืนสู่ชุมชน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

1. เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย มีจำนวนน้อย ส่งผลให้การลงพื้นที่ตรวจดำเนินการตามข้อร้องเรียนต่าง ๆ เป็นไปอย่างช้า ไม่เต็มประสิทธิภาพ
2. เครื่องมือและอุปกรณ์บางชนิดไม่มี/ขาดแคลน เช่น กรณีต้องทำการตรวจวัดระดับความดังของเสียงกรณีข้อร้องเรียนด้านเหตุรำคาญ รวมถึงความเชี่ยวชาญการใช้เครื่องมือของเจ้าหน้าที่ไม่มีความชำนาญพอ ทางเทศบาลจึงต้องแก้ไขโดยการขอความอนุเคราะห์เครื่องมือในการลงตรวจจากทางกรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย
3. การดำเนินงานด้านการกำจัดขยะ ไม่มีพื้นที่กำจัดขยะในเขตที่รับผิดชอบ จึงทำให้ต้องเสียเวลาในการนำขยะไปกำจัดนอกเขตพื้นที่

การออกกฎหมายของท้องถิ่น

เทศบาลนครนนทบุรี ได้มีการออกกฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติเทศบาลนครนนทบุรีจำนวนทั้งหมด 12 เรื่อง ได้แก่

- 1) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2541
- 2) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2547
- 3) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2541
- 4) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
- 5) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551
- 6) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องตลาด พ.ศ. 2541

- 7) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2541
- 8) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่ทางสาธารณะ พ.ศ. 2541
- 9) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย พ.ศ. 2547
- 10) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2547
- 11) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2541
- 12) เทศบัญญัติ เทศบาลนครนนทบุรี เรื่องสุสานและฌาปนสถาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

เทศบาลนครรังสิต

บริบท

เทศบาลนครรังสิต เป็นเทศบาลนครในเขตอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานีมีพื้นที่ 20.80 ตารางกิโลเมตรครอบคลุมตำบลประชาติปัติย์ทั้งตำบล จำนวน 6 หมู่บ้านมีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 76,973 คน โดยนครรังสิตเป็นเมืองปริมณฑลที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ในทางตอนเหนือ ในปัจจุบันรังสิตกลายเป็นจุดศูนย์กลางในการเดินทางต่อไปยังบางจังหวัดในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพที่ผสมผสานระหว่างการเกษตร อุตสาหกรรม การบริการ และการพาณิชย์ ปัจจุบันการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการบริการอยู่ในอัตราสูง ทำให้มีผู้สนใจทำภาคการเกษตรในอัตราที่น้อยลง (เทศบาลนครรังสิต, 2560)

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อมดูแลกิจกรรมและกิจการประเภทต่าง ๆ เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ได้แก่ หาบเร่ แผงลอย สถานที่สะสมอาหาร ตลาด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมถึงการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติฯ บังคับใช้ในเขตพื้นที่แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าพนักงานสาธารณสุข ผู้ซึ่งได้รับ

แต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานตามเทศบัญญัติฯ ที่ออกตามความพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และสนับสนุนให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ เป็นต้น (เทศบาลนครรังสิต, 2560)

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดการด้านต่าง ๆ พบว่าปัญหาส่วนมากที่เกิดขึ้นและ ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดในเขตพื้นที่เทศบาลนครรังสิต ได้แก่ เหตุรำคาญ และกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพโดยมีขั้นตอน ในจัดการปัญหาดังต่อไปนี้

1. เมื่อทางเทศบาลได้รับการร้องเรียนจากประชาชน หรือผู้ประกอบการ กิจการ เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเหตุรำคาญ หรือกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกบุคคลมาให้อภัยค่า ค่าชี้แจง หรือส่งเอกสาร
2. เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น-ตก หรือในเวลาทำ การ เพื่อตรวจสอบ ควบคุม หรือดูหลักฐาน
3. แนะนำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขหรือเทศบัญญัติของ ท้องถิ่น
4. ยึด หรืออายัด สิ่งของใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย เพื่อดำเนินคดี หรือทำลายใน กรณีที่จำเป็น
5. เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยหรืออาจก่อเหตุรำคาญในปริมาณที่ สมควรโดยไม่ต้องใช้ราคา เพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบ

การประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. การประมาณการรายรับของค่าธรรมเนียมแต่ละประเภทในงบประมาณ
2. ข้อร้องเรียนจากกิจกรรมหรือกิจการด้านมลพิษต่างๆ ลดน้อยลง
3. มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานต่างๆ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การจัดเก็บขยะ ข้อร้องเรียน เป็นต้น

การดำเนินการดำเนินงานตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายควบคุมอาหาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ เกี่ยวกับอาหารปลอดภัย การตรวจสอบเฝ้าระวังสถานการณ์ปนเปื้อนในอาหารจากแหล่ง จำหน่ายอาหาร จัดอบรมให้ความรู้ แก่ผู้ประกอบการ การจัดเอกสารเผยแพร่ความรู้ให้แก่ ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภค

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบการเก็บสถิติและข้อมูล การจัดทำบันทึก รายละเอียด และรายงานสรุปผลการดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสีย พ.ศ. 2555 เช่น การรวบรวม รายงาน ทส.2 เพื่อส่งให้กับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด การประสาน เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้รายงาน ทส.2 การอบรมให้ความรู้เพื่อจัดทำรายงาน ทส.2 การตรวจเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ คลองรังสิตประยูรศักดิ์ ระบบบำบัดน้ำเสียสาธารณะ เป็นต้น

3. มีการตรวจสอบเฝ้าระวังสถานประกอบการมีให้ก่อปัญหาหรือมลพิษต่างๆ ทุกปีหรืออย่างสม่ำเสมอ

ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ

1. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและทัศนคติที่ดี จึงจะทำให้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

2. เทศบาลฯ ต้องดำเนินการบังคับใช้เทศบัญญัติฯ เพื่อควบคุมกิจกรรมหรือกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

3. การสนับสนุนส่งเสริมให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านวิชาการ เพิ่มพูนความรู้ใหม่ๆ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. การบูรณาการการปฏิบัติงานทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติงานไม่เป็นการซ้ำซ้อนและทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือมากยิ่งขึ้น

6. การใช้มาตรการด้านกฎหมาย เช่น การเปรียบเทียบปรับ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ปัญหาอุปสรรค

1. ผู้ประกอบการ ประชาชน บางส่วนมักขาดจิตสำนึกสร้างความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิบุคคลอื่น

2. ประชากรแฝงเข้ามาอยู่อาศัยจำนวนมาก ซึ่งทำให้ขาดความร่วมมือหรือขาดจิตสำนึกในการดูแลรักษาสถานที่อยู่อาศัย หรือไม่รู้สิทธิทางเหนือถิ่นกำเนิดของตนเอง หรือการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ หรือการรณรงค์ต่างๆ เช่น การคัดแยกขยะ การบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อย

ออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น และส่งผลให้มลพิษเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เช่น น้ำเน่าเสียของแหล่งน้ำสาธารณะ ขยะตกค้าง เป็นต้น

3. ขาดความร่วมมือจากประชาชนบางกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหมู่บ้านจัดสรร กลุ่มที่มีภาระต้องประกอบอาชีพดูแลครอบครัวของตนเอง

แนวทางแก้ไขปัญหานี้

1. สร้างจิตสำนึก ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อมิให้ละเมิดสิทธิบุคคลอื่น

2. ควบคุมการประกอบกิจการให้ปฏิบัติเป็นไปหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามประเภทกิจการหรือการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในใบอนุญาต กรณีอาจก่อให้เกิดมลพิษ

การออกกฎหมายของท้องถิ่น

เทศบาลเมืองรังสิตได้มีการออกกฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิตทั้งหมดจำนวน 10 เรื่อง ได้แก่

- 1) เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2552
- 2) เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง ตลาด พ.ศ. 2552
- 3) เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2552
- 4) เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552
- 5) เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549
- 6) เทศบัญญัติ เทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2556
- 7) เทศบัญญัติ เทศบาลนครรังสิต เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2556
- 8) เทศบัญญัติ เทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2556
- 9) เทศบัญญัติ เทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจัดการมูลฝอย (ฉบับที่2) พ.ศ. 2558
- 10) เทศบัญญัติ เทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2556

การเปรียบเทียบแนวทางการออกกฎหมายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ของตนเอง ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรียกว่า “เทศบัญญัติ” ประเด็นสำคัญของการออกกฎหมายคือ เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการของในท้องถิ่นที่มีอยู่หลายประเภทตามบริบทของพื้นที่นั้นๆ ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงได้ ในการนี้สำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนนทบุรี และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครรังสิต ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในการตรา (ออก) กฎหมาย “เทศบัญญัติเทศบาล” เพื่อใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเทศบัญญัติของทั้งสองแห่งมีความแตกต่าง และคล้ายคลึงกัน จำแนกได้ตามตาราง ดังต่อไปนี้

		เจตนารมณ์การออกกฎหมาย				
		เรื่องที่น่ามาออกเทศบัญญัติ	กฎหมายที่มี ใช้อยู่ไม่ เหมาะสมกับ สถานการณ์	ควบคุม ป้องกัน การเกิด โรค	ท้องถิ่นมี อำนาจออก กฎหมาย	อื่นๆ
1) สิ่งปฏิกูล และมูลฝอย	นนทบุรี	✓	✓	×	✓ (มาตรา 20)	×
	รังสิต	×	×	×	×	×
2) มูลฝอยติดเชื้อ	นนทบุรี	✓	×	×	✓ (มาตรา 20)	×
	รังสิต	×	×	×	×	×
3) กิจการที่เป็น อันตรายต่อ สุขภาพ	นนทบุรี	✓	✓	×	✓ (มาตรา 32)	✓ (สอดคล้องกับ ประกาศ กระทรวง, ปรับปรุง ค่าธรรมเนียม)

เรื่องที่น่ามาออกเทศบัญญัติ			เจตนารมณ์การออกกฎหมาย			
			กฎหมายที่มี	ควบคุม	ท้องถิ่นมี	อื่นๆ
			ใช้อยู่ไม่ เหมาะสมกับ สถานการณ์	ป้องกันการ เกิด โรค	อำนาจออก กฎหมาย	
	รังสิต	✓	✓	×		×
4) ตลาด	นนทบุรี	✓	✓	×	✓	×
	รังสิต	✓	✓	×	(มาตรา 35)	×
5) สถานที่ จำหน่ายอาหาร และ สถานที่สะสม อาหาร	นนทบุรี	✓	✓	×	✓	×
	รังสิต	✓	✓	×	(มาตรา 40)	×
6) การจำหน่าย สินค้าในที่ทาง สาธารณะ	นนทบุรี	✓	✓	×	✓	×
	รังสิต	✓	✓	×	(มาตรา 43)	×
7) การควบคุม แหล่งเพาะพันธุ์ ยุงลาย	นนทบุรี	✓	×	✓	×	×
	รังสิต	×	×	×	×	×
8) การควบคุม การเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์	นนทบุรี	✓	×	✓	✓ (มาตรา	×
	รังสิต	✓	✓	×	29)	×
	นนทบุรี	✓	×	×	×	✓ (สอดคล้องกับ พ.ร.บ. สุสาน

			เจตนารมณ์การออกกฎหมาย			
			กฎหมายที่มี ใช้อยู่ไม่ เหมาะสมกับ สถานการณ์	ควบคุม ป้องกันการ เกิด โรค	ท้องถิ่นมี อำนาจออก กฎหมาย	อื่นๆ
เรื่องที่นำมาออกเทศบัญญัติ						
	รังสิต	✓	✓	×	×	×
9) สุสาน และฌาปน สถาน						และฌาปน สถาน พ.ศ. 2528)
	รังสิต	✓	✓	×	×	×
10) การติดตั้ง บ่อดักไขมัน	นนทบุรี	×	×	×	×	×
บำบัด น้ำเสียใน อาคาร	รังสิต	✓	×	×	×	✓ (สอดคล้องกับ การขยายตัว ของ อุตสาหกรรม ในพื้นที่)
11) การจัดการ สิ่งปฏิกูล	นนทบุรี	×	×	×	×	×
	รังสิต	✓	✓	×	×	×
12) การจัดการ มูลฝอย	นนทบุรี	×	×	×	×	×
	รังสิต	✓	✓	×	×	×

สรุป

เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครรังสิต มีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ เหตุรำคาญ และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยทั้ง 2 เทศบาลมีขั้นตอนในการจัดการปัญหาที่คล้ายคลึงกัน โดยมีการออกเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการ

กับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจไว้

ความแตกต่างกันในเรื่องของบริบทของพื้นที่ ทั้งจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และสิ่งแวดล้อม ทำให้การออกเทศบัญญัติมีความแตกต่างกันในบางเรื่อง อาทิเช่น เทศบาลนครนนทบุรีมีเทศบัญญัติ เรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย พ.ศ. 2547 แต่ไม่พบเทศบัญญัติเรื่องดังกล่าวในเทศบาลนครรังสิต เนื่องจากในเทศบาลนครนนทบุรีมีอัตราความหนาแน่นของประชากรมาก และพบการเจ็บป่วยเป็นโรคไข้เลือดออกของประชาชน โดยมียุงลายเป็นพาหะโรคติดต่อ จึงเป็นการจำเป็นที่ต้องควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยการออกเทศบัญญัติดังกล่าวขึ้น ส่วนเทศบาลนครรังสิต มีการออกเทศบัญญัติ เรื่องการติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 เนื่องจากในพื้นที่ของเทศบาลนครรังสิตมีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ จึงจำเป็นต้องออกเทศบัญญัติดังกล่าวขึ้น เพื่อควบคุมปัญหาในท้องถิ่น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้ง 2 เทศบาล มีการดำเนินการเหมือนกันโดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ ซึ่งระบุให้อำนาจบังคับใช้กฎหมาย เป็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข

เอกสารอ้างอิง

เทศบาลนครนนทบุรี. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 30 เม.ย. 60]. เข้าถึงได้จาก: <http://nakornnont.go.th/>

เทศบาลนครรังสิต. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 30 เม.ย. 60]. เข้าถึงได้จาก: <http://rangsit.org/New/index.php/th/2014-11-07-07-51-09/typography>

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 10 เม.ย. 60]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.anamai.moph.go.th/download/download/publichealthact.htm>

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 [อินเทอร์เน็ต]. [เข้าถึงเมื่อ 14 พ.ค. 60]. เข้าถึงได้จาก:

http://www.anamai.moph.go.th/download/download/102557/Strategic_Plan/6/5_2.pdf