

เทคนิคการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ดร.สุธี อยู่สถาพร*

บทคัดย่อ

ปัญหาที่มักประสบในการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นคือ ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นไม่ตอบสนองในการแก้ปัญหาด้านอาชีวอนามัยของพื้นที่อย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อจะออกข้อกำหนดก็มักจะคัดลอกข้อกำหนดท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บทความทางวิชาการนี้จึงประสงค์จะกล่าวถึงเทคนิค และข้อสังเกตในการร่างข้อกำหนดท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการนำเสนอข้อกำหนดท้องถิ่น และปัจจัยสำคัญประการใดบ้างที่ส่งผลให้การร่างข้อกำหนดท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อกำหนดท้องถิ่น เทคนิคการร่าง กระบวนการเสนอร่างกฎหมายแม่บท

* ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
นบ., D.E.A. de Droit des Affaires University de Montpellier 1, France.
D.en.D (Hons.) (Re'gime 1984) University de Paris 2, France.

Drafting Techniques for Local Provisions on Public Health Control

*Dr. Suthee Usathaporn**

Abstract

Drafting techniques for local provisions on public health control requires local administrative organization to consider its importance. But, the fact that some local governments sought to copy the other local government's provisions that would not be able to solve efficiently and effectively public health problems in the area. Through its own local provisions are, thus, deemed to be the best way or tool to curb the sanitary growing concerns. This article tends to describe, in some aspect, the local provisions drafting techniques, and its process, including factors for successful local provisions drafting.

Key words: local government, local provisions, drafting techniques, drafting process, Public Health Law of B.E. 2535

* Department of Public Health Administration, Public Health Faculty, Mahidol University.
LL.B., D.E.A. de Droit des Affaires University de Montpellier 1, France.
D.en.D (Hons.) (Re'gime 1984) University de Paris 2, France.

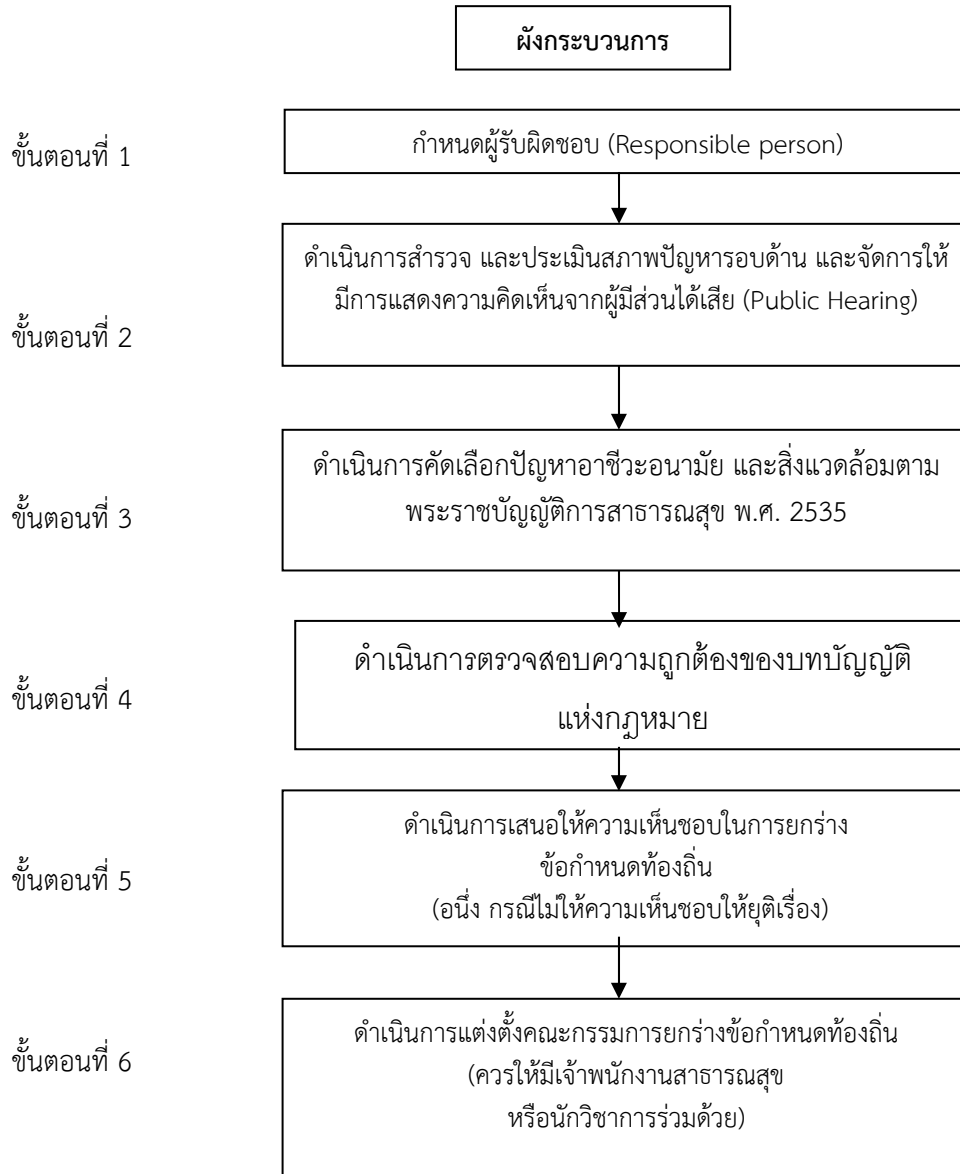
บทนำ

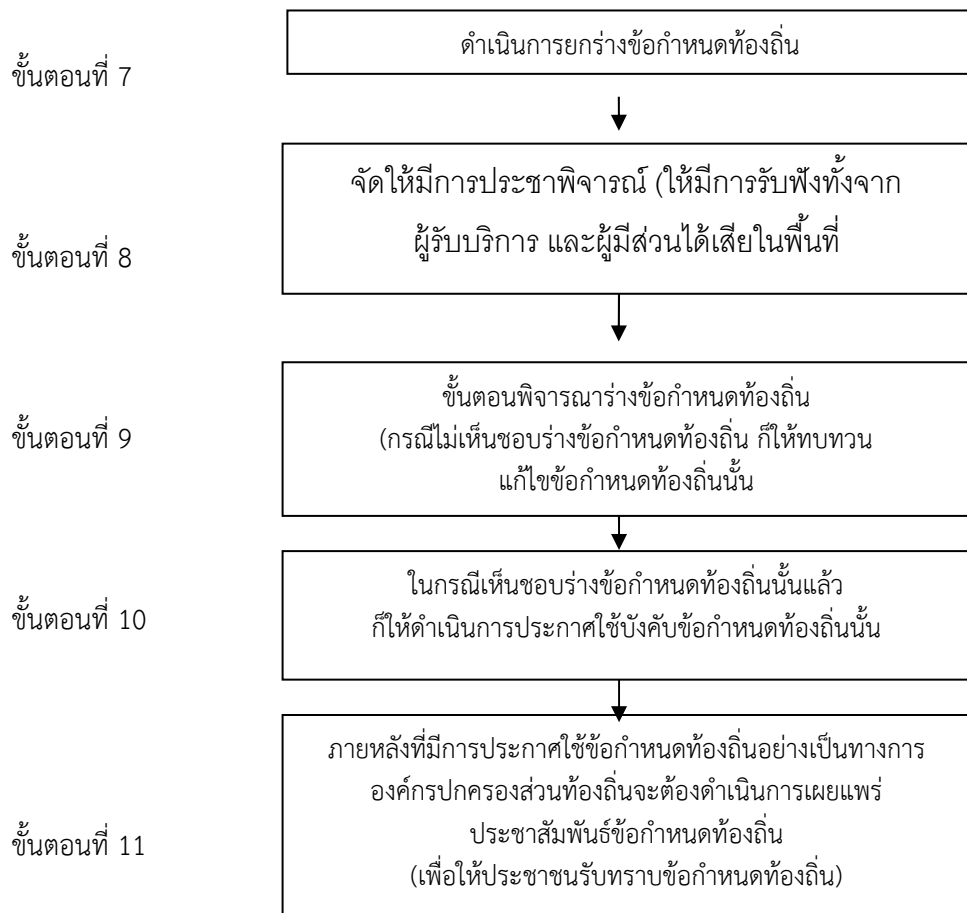
เป็นที่ทราบกันดีว่าข้อกำหนดท้องถิ่นเป็นแนวทาง หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนในด้านอาชีวอนามัย สิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้ประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนอย่างปกติสุข ไม่ก่อเหตุรำราญ หรือกระทำการใดๆ ให้สุขอนามัยของชุมชนได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีสุขอนามัยที่ดี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นในเรื่องสิ่งปฏิกูลมูลฝอย กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กิจกรรมตลาด จำหน่ายหรือสะสมอาหาร รวมถึงการจำหน่ายสินค้าในที่ หรือทางสาธารณะ

อนึ่ง แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าว แต่ก็มีสถานะกฎหมาย และมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่ามีฐานะการปกครองในระดับใด เช่นถ้าเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลข้อกำหนดท้องถิ่นก็จะมีสถานะเรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” แต่หากเป็นเทศบาลก็มีชื่อเรียกว่า “เทศบัญญัติ” หรือ “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” ก็จะเป็นข้อกำหนดท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใดก็ตาม ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันคือ ต้องการควบคุมดูแลกิจการ หรือการดำเนินการใดๆ ของเอกชนในพื้นที่ให้ถูกต้องตามหลักสุขลักษณะ และไม่ก่อให้เกิดเหตุรำราญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพของประชาชน (Health of Population) ในส่วนของการกำหนดขั้นตอนการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นนั้น ทุกระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการ และขั้นตอนในการยกร่างข้อกำหนดที่ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นขั้นตอนการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นเพราะบางประเภทต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เช่นกรณีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น) ในขณะที่บางประเภทเพียงประกาศ ณ ที่ทำการองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เช่น เทศบัญญัติ, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) ก็มีผลบังคับใช้ได้เลย อย่างไรก็ตาม การยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการยกร่าง และนำเสนอเพื่อพิจารณาการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นไปยังสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติมิได้หมายความว่าเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอร่างข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ แต่การเสนอร่างข้อกำหนดอาจดำเนินการได้โดยคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นโดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ หรือโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเสนอร่างเพื่อพิจารณา หรือโดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เข้าชื่อร้องขอไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาร่างข้อกำหนดท้องถิ่นได้

ในขั้นตอนต่อไปภายหลังจากที่ได้นำเสนอร่างข้อกำหนดท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะมีผลทำให้ร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตกไป แต่หากพิจารณาให้ความเห็นชอบ และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นลงนามตราข้อกำหนดท้องถิ่นควบคู่กับการลงนามโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบประกอบกับดำเนินการตีตราประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในช่วงเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน หรือ 7 วัน หรือภายใน 15 วันแล้วแต่กรณี ก็จะทำให้ร่างข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นมีผลใช้บังคับให้ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ต่อไป อนึ่งการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นอาจแสดงขั้นตอนการดำเนินการได้ดังต่อไปนี้





จากผังกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การมีข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับในเขตพื้นที่ของราชการท้องถิ่นนั้นย่อมต้องอาศัยกระบวนการ ระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์จากผู้มีส่วนได้เสีย จากผู้ประกอบการเอกชน ประชาชน เพื่อให้ได้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย และเป็นข้อกำหนดท้องถิ่นที่ปฏิบัติได้จริง ในขณะที่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมิได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยใช้วิธีคัดลอกข้อกำหนดท้องถิ่นจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งเป็นการยกร่างที่ถือว่าขาดการมีส่วนร่วม เช่น กรณีการกำหนดอัตราจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่จะต้องไม่สูงกว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ความสามารถในเชิง “เศรษฐกิจ” ของประชาชนในชุมชนแต่ละแห่งมีความมั่งคั่งไม่เท่ากัน การออกข้อกำหนดท้องถิ่นในหมวดที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ จึงต้องเป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนเศรษฐกิจ

ของชุมชนที่แท้จริง (หมายถึง ต้องพิจารณาจากรายรับ รายจ่ายของผู้ประกอบการ จำนวน และ ประเภท รวมถึงขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ฯลฯ)

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีข้อกำหนดท้องถิ่นว่าแม้ต้องผ่านกระบวนการตามผังกระบวนการที่กล่าวมาแล้วแต่ประเด็นเรื่องการใช้ภาษาในการยกร่างย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากระบวนการยกร่าง เนื่องจากหากใช้ภาษาในการยกร่างที่ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือมีความกำกวมอาจสร้างปัญหาในการบังคับใช้ และส่งผลต่อการออกคำสั่งทางปกครองในภายหลังได้ อย่างไรก็ตามจากกล่าวพอสรุปข้อแนะนำในการใช้ภาษาในการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. พึงใช้ภาษาของทางราชการ (ภาษาเขียน) หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาพูด
2. ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ภาษาธรรมดาผู้ยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นอาจใช้ภาษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและใช้สื่อสารกันทั่วไป
3. พึงระวังเรื่องความถูกต้องหลักไวยากรณ์ หลีกเลี่ยงประโยค หรือถ้อยคำที่ผิดไวยากรณ์ภาษา

นอกจากนี้ ผู้ยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นพึงหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำซ้ำไปซ้ำมา หรือวกไปวนมาหาจุดจบของประโยคไม่ได้ อีกทั้งผู้ยกร่างควรย่อหน้า และเว้นวรรคเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การแยกประเด็นในตัวบทข้อกำหนดท้องถิ่น

ยกตัวอย่างการใช้ถ้อยคำในข้อกำหนดท้องถิ่นที่เหมาะสม

ภาษาธรรมดา	ภาษาในข้อกำหนดท้องถิ่น
1. เมื่อ	1. ในกรณีที่ปรากฏว่า
2. ถ้า	2. ในกรณีที่
3. เมื่อ	3. เมื่อมีเหตุการณ์
4. ห้าม	4. ห้ามมิให้

(โปรดดู : ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, แนวทางการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (<http://laws.anamai.moph.go.th>))

ยิ่งกว่านี้ ผู้ยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นควรคำนึงถึง “ตรรกะ” การใช้ภาษาไทยเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสน คลุมเครือยากแก่การตีความ และบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นตามตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่าง : การใช้ภาษาราชการที่มีตรรกะในการร่างข้อกำหนดท้องถิ่น

ลักษณะการใช้ ภาษาเชิงตรรกะ	ตัวอย่าง	ความหมาย
1. และ	ก และ ข	ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั้ง ก และ ข จึงจะมี ผลบังคับตามกฎหมาย
2. หรือ	ก หรือ ข	ต้องดำเนินการตามเงื่อนไข ก หรือเงื่อนไข ข ก็ได้ อย่างใดอย่างหนึ่ง (ตามแต่จะเลือก) หรือ หมายถึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ก หรือ เงื่อนไข ข ก็ได้ อย่างใดอย่างหนึ่ง
3. “ความหมาย รวมถึง” “รวมทั้ง” “รวมตลอดถึง”	ความหมาย รวมถึง	ให้มีความครอบคลุม หรือให้รวมไปถึงเงื่อนไข อื่นๆ ด้วย
4. และ หรือ	ก และ หรือ ข	อาจเป็นไปตามเงื่อนไข ก หรือ เงื่อนไข ข อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือต้องเป็นไปตาม เงื่อนไข ก กับเงื่อนไข ข ก็ได้
5. อย่างใดอย่างหนึ่ง	ใช้กรณียื่นคำ ร้อง และหลักฐาน อย่างใดอย่าง หนึ่ง	อย่างเดียว หรือหลายอย่างก็ได้ หรือ หมายความว่า ให้ยื่นคำร้องพร้อมด้วย หลักฐานตามที่กำหนดไว้ข้อใดก็ได้

นอกเหนือจากการใช้ภาษาให้เป็นตรรกะในการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นแล้ว ผู้ร่าง
จะต้องพิจารณาถึงส่วนประกอบโครงสร้างข้อกำหนดท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกส่วนประกอบได้แก่

1. ชื่อ (ชื่อข้อกำหนดท้องถิ่นโดยระบุสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนด
ชื่อตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่นเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อ
สุขภาพ ประเภท...)
2. บทนำ (การอ้างอิงกฎหมายแม่บท)
3. บทนิยามศัพท์ (ขอบเขต ความหมาย ถ้อยคำ) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในถ้อยคำ
นั้นๆ
4. บทบังคับ(การบัญญัติถึงรายละเอียดต่างๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรฐานด้าน
สุขลักษณะ การออกใบอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เป็นต้น)
5. บทกำหนดโทษ (ตามที่กำหนดในแม่บทกำหนดไว้)

6. บทเฉพาะกาล (การบัญญัติในข้อกำหนดเป็นกรณีเฉพาะ เช่นการกำหนดกรณีลดหย่อน หรือยกเว้นไม่อยู่ในบังคับข้อกำหนดท้องถิ่น กรณีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง)
7. บทท้าย (การกำหนดว่าใครเป็นผู้รักษาการ ตามข้อกำหนดท้องถิ่น)
8. ส่วนแนบท้าย (การกำหนดบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม รวมทั้งแบบฟอร์มต่างๆ รวมทั้งบัญชีรายชื่อกิจการที่ส่วนราชการท้องถิ่นต้องควบคุมกำกับในพื้นที่)

ข้อควรระวังการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นที่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายแม่บท

แนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และเหมาะสม ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการให้บริการสาธารณะดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามโดยหลักการการบริหารราชการส่วนกลางย่อมไม่อาจมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่นกรณีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการตัดสินใจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงการออกข้อกำหนดท้องถิ่น อนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในรูปของการออกข้อกำหนดท้องถิ่น เช่น

1. การกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย (เช่น การให้บริการดูดส้วม)
2. ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และฆ่าสัตว์
3. อำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
4. อำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับอนามัยในตลาด และท่าเทียบเรือ
5. อำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการผังเมือง
6. อำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาหาร
7. การรักษาทางน้ำ และทางบก เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงหลักการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่จะใช้บังคับในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยจะต้องไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น เมื่อมีกฎหมายแม่บทที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการกำหนดธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดโทษปรับเกินกว่ากฎหมายแม่บท หรือกฎกระทรวงไม่ได้ หรือยกตัวอย่างกรณีของมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อพระราชบัญญัติเทศบาลในกรณี ดังนี้

1. เพื่อเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 นี้
2. ในกรณีที่มิมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ทั้งนี้เทศบาลจะออกเทศบัญญัติที่มีบทลงโทษปรับก็ได้ แต่จะกำหนดโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาท ไม่ได้ หรือเพื่อให้เห็นภาพชัดขึ้น ผู้ยกร่างอาจศึกษาตัวบท ตาม มาตรา 71 ของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบัญญัติตำบล

สำหรับใช้บังคับในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมายหลัก หรือกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) อนึ่งการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูว่ามีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบัญญัติตำบลได้โดยชัดแจ้ง หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และข้อกำหนดท้องถิ่นประเภทที่กำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น เพียงแต่จะกำหนดโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่หากมีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาทได้ องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมชอบที่จะกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนเกินกว่า 1,000 บาทได้ (ข้อหารือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส. 0017/11086 อ้างในเอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องแนวทางการออกคำสั่ง และการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ปัญหา และอุปสรรคในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น

ในท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีปัญหา และอุปสรรคที่แตกต่างกันไป บางแห่งองค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยมิได้ให้ความสำคัญ ไม่มีการสนับสนุนงบประมาณในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น บางแห่งมีการตราข้อกำหนดท้องถิ่นแต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีความเหมาะสม ในขณะที่บางแห่งมีการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเหมาะสมแต่ขาดการประเมิน ติดตาม และตรวจสอบการบังคับข้อกำหนดท้องถิ่น บางแห่งมีข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีอายุกว่า 10 ปี ไม่ทันสมัย ต่อปัญหาด้านอาชีวอนามัยที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีด้านการจัดด้านอาชีวอนามัยสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บางแห่งไม่มีอุปสรรคปัญหาในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นโดยตรง แต่มีปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น ในกรณีการจัดการมูลฝอยเพราะงบประมาณไม่เพียงพอ การขาดพื้นที่ในการจัดการ ขาดเครื่องมือ ระบบการจัดการขาดประสิทธิภาพ บางแห่งขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ในการจัดการมูลฝอย หรือมีประชากรในพื้นที่ต่อต้านต่อการจัดการระบบ กล่าวคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการจัดการร่วมกับชุมชน (ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการ) และไม่มีระเบียบปฏิบัติการจัดการที่ชัดเจน

ปัจจัยที่ส่งผลให้ตราข้อกำหนดท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

จากอุปสรรคปัญหาในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งประสบความสำเร็จในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น ซึ่งอาจพอสรุปประเด็นได้ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนางานด้านสาธารณสุขอย่างจริงจัง โดยอาศัยการออกข้อกำหนดท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีความพร้อมจะผลักดันในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาด้านสุขลักษณะ และสิ่งแวดล้อมในชุมชน

2. คณะผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิสัยทัศน์กว้างไกลในการแก้ไขปัญหাসภาพประชาชนในพื้นที่ กล้าที่จะตราข้อกำหนดท้องถิ่นแม้ว่าจะขัดผลประโยชน์ผู้ประกอบการในพื้นที่ ทำให้สิ่งแวดล้อมในชุมชนเสียหาย

3. ประชาชน และบรรดาผู้ประกอบการเอกชนเอกชน ในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมใจกันพัฒนาสภาพชุมชนของตนเอง มีความรักในสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะอนามัยสิ่งแวดล้อม และเต็มใจให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนต่อการตราข้อกำหนดท้องถิ่นอย่างจริงจัง

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดให้ประชาชน และสถานประกอบการเอกชนและบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกระจุกสะทอนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ พร้อมปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ ไม่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นในภายหลัง

จากการกล่าวถึงเทคนิคการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงกระบวนการยกร่าง การใช้ภาษาในการยกร่างที่จะต้องชัดเจน เป็นไปได้ในทางปฏิบัติไม่กำกวม และควรต้องศึกษาบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงคำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหน้าที่ ที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินการรวมถึงความรับผิดชอบใดๆ ที่ผู้ยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นจะกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เกินกว่ากฎหมายแม่บท หรือกฎกระทรวงไม่ได้ และที่สำคัญต้องศึกษาดูว่าปัญหาในท้องถิ่นเป็นปัญหาด้านใด ก็ให้ศึกษา และสำรวจสภาพปัญหาอาชีวอนามัยสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ เช่น ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย ปัญหาการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ปัญหาการขายสินค้าในที่ หรือในทางสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ด้วย จะทำให้ข้อกำหนดท้องถิ่นจะมีความสมบูรณ์ ชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

บรรณานุกรม

ศูนย์บริการกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2558). **คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** สารานุกรมสำหรับประชาชน พิมพ์ครั้งที่ 8 กันยายน 2558 พิมพ์ที่โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด

ศูนย์บริการกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2552) **รวมข้อหาหรือกฎหมายสาธารณสุข**, นายสมชาย ตู่แก้ว บรรณาธิการ

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, **แนวทางการปฏิบัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.**

ศูนย์บริการกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (มปป.) **แนวทางการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** Available from: URL:
<http://laws.anamai.moph.go.th>