

## การศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

สฤณา คุณวโรตม์  
นักวิชาการสาธารณสุขปฏิบัติการ  
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการเลือกศึกษากลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Selection) โดยเลือกศึกษาเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขนาดใหญ่ซึ่งเป็นชุมชนเขตเมืองที่มีปัญหาด้านสาธารณสุขมาก ได้แก่ ระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ กรุงเทพมหานคร ที่มีจำนวนทั้งหมด ๒๐๖ แห่ง มี อปท. ตอบแบบสอบถามกลับมา ร้อยละ ๗๖.๒๐ ของ อปท. กลุ่มเป้าหมาย เครื่องมือในการเก็บข้อมูลคือ แบบสอบถามวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ และร้อยละ

ผลการศึกษาพบว่า อปท. ร้อยละ ๙๘.๗๓ มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดย อปท. ร้อยละ ๔๕.๑๖ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นครบทุกประเภทกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ทั้งหมด ๑๓๕ ประเภท) ที่เหลือคือร้อยละ ๕๔.๘๔ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ครบทุกประเภทกิจการ สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ อปท. ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นมากที่สุดห้าลำดับแรก คือ กิจการที่ ๙(๑๖) การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน (ร้อยละ ๓๔.๘๔) กิจการที่ ๑๓(๑๐) กิจการทำเทียบเรือประมง สะพานปลา หรือแพปลา (ร้อยละ ๓๐.๓๒) กิจการที่ ๙(๑๗) การประกอบกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (ร้อยละ ๒๙.๐๓) กิจการที่ ๙(๑) กิจการสปาเพื่อสุขภาพ เว้นแต่เป็นการให้บริการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล (ร้อยละ ๒๒.๕๘) และกิจการที่ ๙(๑๕) การสักผิวหนัง การเจาะหูหรือเจาะอวัยวะอื่น (ร้อยละ ๒๒.๕๘ ตามลำดับ) สำหรับการบังคับใช้กฎหมาย พบว่า อปท. ส่วนใหญ่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ร้อยละ ๖๐.๕๑ โดยสามารถแบ่งเป็น ๔ ประเด็น คือ (๑) ปัญหาด้านการตีความหมายของคำนิยามหรือขอบเขตความหมายของประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ บทบัญญัติกฎหมายมีความไม่ชัดเจน (๒) ด้านวิชาการ เช่น การขาดหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ประกอบการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ค่ามาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และแนวทางหรือวิธีการตรวจประเมินสุขลักษณะของสถานประกอบการ (๓) ด้านมาตรการทางกฎหมาย เช่น ปัญหาการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่ยังไม่ก้าวทันต่อกิจการบางประเภทที่มีลักษณะการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และปัญหาการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมา(๕) ปัญหาอุปสรรคในด้านอื่นๆ เช่น อปท. บางแห่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากร และ ขาดนโยบายด้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายจากผู้บริหารท้องถิ่นที่ชัดเจน สำหรับความต้องการสิ่งสนับสนุน ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานนั้น อปท. ส่วนใหญ่ต้องการ มากที่สุด คือ การฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น (ร้อยละ ๒๑.๖๖) นอกจากนี้ต้องการได้รับการสนับสนุนสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น หนังสือ คู่มือ แผ่นพับ จดหมายข่าววารสารวิชาการ เป็นต้น อปท. ได้มีข้อเสนอแนะต่อกรมอนามัย ดังนี้ คือ (๑) ให้มีการพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน มีความครอบคลุมและก้าวทันต่อกิจการประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง (๒) จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมและ

ครบถ้วนทุกประเด็น (๓) กำหนดค่ามาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม มาตรฐานเหตุรำคาญ รวมถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจประเมินสุขลักษณะของสถานประกอบกิจการให้ครบทุกประเภทกิจการ (๔) พัฒนารูปแบบ การสนับสนุนส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายสำหรับ อปท. อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการขยาย กลุ่มเป้าหมายให้ ครอบคลุมถึงเจ้าพนักงานสอบสวนและคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมาย ที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน โดยมีบทบัญญัติ ติว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะ ของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสิร์ฟอาหาร และการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ จะเห็นได้ว่าครอบคลุมทั้งกิจกรรมการกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็กจนถึง กิจการขนาดใหญ่ โดยกฎหมายสาธารณสุขนี้ใช้หลักการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก ข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศ กำหนด รายชื่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพในประกาศกระทรวงสาธารณสุขแล้ว แต่ก็ยังมีราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ยังมิได้ออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่นจึงทำให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ถูกควบคุม ในเขตราชการส่วน ท้องถิ่น นั้นๆ เนื่องจาก ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้อง ควบคุมในท้องถิ่นนั้นเสียก่อนโดยอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดทุกประเภทกิจการ กล่าวคือจะกำหนดกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากิจการ นั้นเป็นปัญหาในเขตท้องถิ่นนั้นหรือไม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการ ส าร্থสาธารณสุข พ .ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวง สาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ และฉบับที่ประกาศเพิ่มเติม เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยมีกิจการทั้งหมด ๑๓ กลุ่ม รวม ๑๓๕ ประเภท(ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓) ซึ่งได้มีการประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น ทำให้ต้องมีการศึกษาติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทราบสถานการณ์การดำเนินงาน บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอันจะเป็นการสะท้อนให้เห็นปัญหา อุป สรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ความต้องการสิ่งสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการ ดำเนินการควบคุมดูแลกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้ง ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานและการ ปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## วิธีการดำเนินงาน/วิธีการศึกษา/ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีวิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) โดยเลือกศึกษาเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นชุมชนเขตเมืองที่มีปัญหาด้านสาธารณสุขมาก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร จำนวน ๒๐๖ แห่ง ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา คือ ความถี่ และร้อยละ

### ๑. มีขั้นตอนการดำเนินการศึกษา ดังนี้

(๑) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่างๆ คู่มือการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเรื่องต่างๆ เอกสารรายงาน รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) พัฒนาจัดทำเครื่องมือและนำเครื่องมือไปทดลองใช้

(๓) คัดเลือกพื้นที่ศึกษา และกลุ่มตัวอย่าง

(๔) การสัมภาษณ์และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินงานตามขั้นตอนการใช้

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ปฏิบัติงานที่เข้าประชุม /อบรม/สัมมนา ร่วมกับศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขในโอกาสต่างๆ เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย

(๕) จัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และลงประกาศเผยแพร่ทางเว็บไซต์ฯ องค์กรบริหาร

กฎหมายสาธารณสุข

(๖) เก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ - ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

(๗) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป สถิติที่ใช้ คือ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย

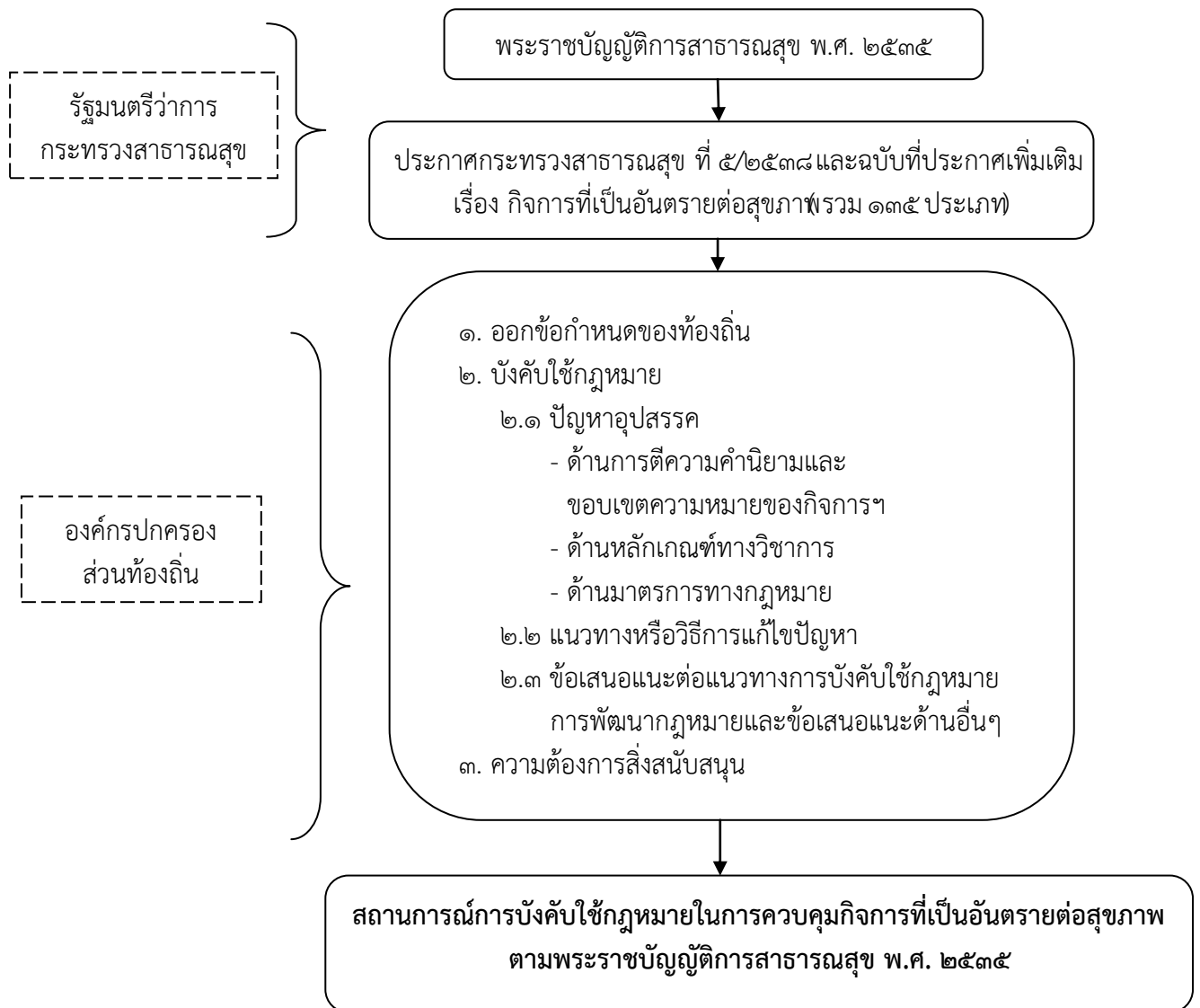
(๘) สรุปผลการศึกษา

(๙) จัดทำรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์และเผยแพร่รายงานการศึกษาผ่านช่องทางต่างๆ

### ๒. กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกรอบแนวความคิดในการศึกษารั้งนี้โดยสำรวจข้อมูลการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ปัญหา และอุปสรรค แนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนากฎหมายและข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ ตลอดจนความต้องการสิ่งสนับสนุนด้านต่างๆ

## แผนภูมิที่ ๑ แสดงกรอบแนวความคิดในการศึกษา



### ผลการดำเนินงาน/ผลการศึกษา

การศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ ดำเนินเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างระหว่างวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ - ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยพิจารณาใน ๓ ประเด็น ได้แก่

**ส่วนที่ ๑ :** ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

**ส่วนที่ ๒ :** การติดตามประเมินผลการ บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๑ สถานการณ์การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๒ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๑) ปัญหาอุปสรรคในด้านการตีความหมายของคำนิยามหรือขอบเขตความหมายของประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ปัญหาอุปสรรคในด้านวิชาการ

(๓) ปัญหาอุปสรรคในด้านมาตรการทางกฎหมาย

(๔) ปัญหาอุปสรรคในด้านอื่นๆ

๒.๓ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากฎหมายและข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

### ส่วนที่ ๓ : ความต้องการสิ่งสนับสนุน

ซึ่งผลการศึกษาในแต่ละส่วนสรุปได้ดังนี้

#### ผลการศึกษาส่วนที่ ๑ : ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลการศึกษาครั้งนี้ ได้ จากการสร้างแบบสอบถามและจัดส่งให้กลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ รวมจำนวน ๒๐๖ แห่ง โดยให้ส่งกลับมายังกรมอนามัยภายในเวลาที่กำหนด คือวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เมื่อครบกำหนดเวลาตอบกลับ ผู้ศึกษาได้รับแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น ๑๕๗ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๒๐ โดยได้รับการตอบกลับแบบสอบถามจากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร จำนวน ๒๗ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๐๙ เทศบาลเมือง จำนวน ๑๓๐ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๔.๒๙ ผู้ตอบแบบสอบถามจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครและกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ ๖๒.๙๖) มีอายุระหว่าง ๓๑-๔๐ ปี (ร้อยละ ๔๐.๒๔) โดยดำรงตำแหน่ง ในระดับผู้ปฏิบัติงาน ร้อยละ ๖๒.๙๖ และดำรงตำแหน่งในระดับผู้บริหารหรือหัวหน้ากลุ่มงาน ร้อยละ ๓๗.๐๔ สำหรับผู้ตอบแบบสอบถามจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ ๕๗.๖๙) มีอายุระหว่าง ๔๑-๕๐ ปี (ร้อยละ ๔๓.๐๘) โดยดำรงตำแหน่งในระดับผู้ปฏิบัติงาน ร้อยละ ๕๓.๘๕ และดำรงตำแหน่งในระดับผู้บริหารหรือหัวหน้ากลุ่มงาน ร้อยละ ๔๖.๑๕

#### ผลการศึกษาส่วนที่ ๒ : การติดตามประเมินผลการ บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

##### ๒.๑ สถานการณ์การออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ และฉบับที่ประกาศเพิ่มเติม เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีกลุ่มกิจการ ๑๓ กลุ่ม รวม ๑๓๕ ประเภท พบว่า จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ได้ตอบกลับแบบสอบถาม ๑๕๗ แห่ง มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑๕๕ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๗๓ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นครบทุกประเภทกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ทั้งหมด ๑๓๕ ประเภท) จำนวน ๗๐ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๑๖ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ครบทุกประเภทกิจการ (ไม่ครบ ๑๓๕ ประเภท) จำนวน ๘๕ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๘๔

จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมจำนวน ๑๕๕ แห่ง ที่มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น พบว่า ประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการออก

ข้อกำหนดของท้องถิ่นมากที่สุดห้าลำดับแรก คือ กิจกรรมที่ ๙(๑๖) การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน ร้อยละ ๓๔.๘๔ (จากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร ๒๗ แห่ง พบว่า ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑๓ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๑๕ เทศบาลเมือง ๑๒๘ แห่ง ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๔๑ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๐๓) รองลงมาคือ กิจกรรมที่ ๑๓(๑๐) กิจการทำเทียบเรือประมงสะพานปลา หรือแพปลา ร้อยละ ๓๐.๓๒ (จากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร ๒๗ แห่ง พบว่า ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑๒ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๔๔ เทศบาลเมือง ๑๒๘ แห่ง ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๓๕ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓๔) กิจกรรมที่ ๙(๑๗) การประกอบกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ร้อยละ ๒๙.๐๓ (จากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร ๒๗ แห่ง พบว่า ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑๑ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๗๔ เทศบาลเมือง ๑๒๘ แห่ง ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๓๔ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๕๖) กิจกรรมที่ ๙ (๑) กิจการสปาเพื่อสุขภาพ เว้นแต่เป็นการให้บริการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล ร้อยละ ๒๒.๕๘ (จากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร ๒๗ แห่ง พบว่า ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๑๐ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๐๔ เทศบาลเมือง ๑๒๘ แห่ง ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๒๕ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๕๓) และกิจกรรมที่ ๙(๑๕) การสักผิวหนัง การเจาะหูหรือเจาะอวัยวะอื่น ร้อยละ ๒๒.๕๘ (จากเทศบาลนครและกรุงเทพมหานคร ๒๗ แห่ง พบว่า ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๗ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๙๓ เทศบาลเมือง ๑๒๘ แห่ง ยังไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ๒๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๘๘) ตามลำดับ

## ๒.๒ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากการสอบถามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหมด ๑๕๗ แห่ง เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ๕ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕๑ และไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ๖๒ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๔๙ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสามารถแบ่งเป็น ๔ ประเด็น คือ

(๑) ปัญหาอุปสรรคในด้านการตีความหมายของคำนิยามหรือขอบเขตความหมายของประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ปัญหาอุปสรรคในด้านวิชาการ

(๓) ปัญหาอุปสรรคในด้านมาตรการทางกฎหมาย

(๔) ปัญหาอุปสรรคในด้านอื่นๆ

รายละเอียดดังนี้

(๑) ปัญหาอุปสรรคในด้านการตีความหมายของคำนิยามหรือขอบเขตความหมายของประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

(๑.๑) มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความ ขอบเขต ความหมายของคำในรายชื่อประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งกิจการบางประเภทกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ยังมีความคลุมเครือ ทำให้สามารถตีความได้หลายด้าน ประกอบกับในทางปฏิบัติบางประเภทกิจการมีลักษณะของการประกอบกิจกรรมหลายอย่างรวมอยู่ด้วยกันแบบครบวงจร เช่น สถานบริการนวดแผนไทยบางแห่งมีการให้บริการสปา และให้บริการเสริมสวยด้วย เป็นต้น ดังนั้น ควรมีคำอธิบายหรือนิยามศัพท์ขอบเขตความหมายของกิจการแต่ละประเภทให้ชัดเจน รวมทั้งควรมีคำแนะนำ ในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติจริงเนื่องจาก

บุคลากรในแต่ละท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันออกไป อีกทั้งท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการตีความตามกฎหมาย

(๑.๒) ปัจจุบันมีลักษณะของการประกอบกิจการหรือกิจกรรมการให้บริการที่แปลกใหม่มากขึ้น เช่น การบริการอินเทอร์เน็ต ร้านเกมส์ การเคลือบสีหรือแว็บสีรถยนต์ การให้บริการเช่าสนามกีฬาฟุตบอล เป็นต้น ซึ่งการตีความตามคำนิยามและขอบเขตความหมายจากรายชื่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดอาจจะยังไม่สามารถตีความได้ครอบคลุมถึงกิจการที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น การล้างรูป ปัจจุบันใช้ระบบคอมพิวเตอร์และปริ้นด้วยเครื่อง การประกอบกิจการตู้เกมส์ ปัจจุบันใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ดังนั้น ควรเร่งดำเนินการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ และประกาศกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นที่มีปัญหาด้านการตีความหมายของคำนิยามหรือขอบเขตความหมายของประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แยกตามประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้ดังนี้

- กิจการข้อ “๑(๑) การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงคลาน หรือแมลง มีปัญหาการตีความ ขอบเขตความหมายของคำนิยาม เช่น กรณีการเลี้ยงไก่ชน การเลี้ยงไว้เพื่อดูเล่นเป็นงานอดิเรก หรือเลี้ยงเพื่อบริโภคในครัวเรือนเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือกรณีที่ในบางพื้นที่ มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อประกอบอาชีพในครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการหรือไม่อย่างไร หรือกรณีที่นำสัตว์มาพักไว้ชั่วคราวโดยไม่ค้างคืนเพื่อรอส่งไปโรงฆ่าสัตว์ เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑(๓) การประกอบกิจการเลี้ยง รวบรวมสัตว์ หรือธุรกิจอื่นใด อันมีลักษณะทำนองเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนเข้าชมหรือเพื่อประโยชน์ของกิจการนั้น ทั้งนี้ จะมีการเรียกเก็บค่าดูหรือค่าบริการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่ก็ตาม ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีการเลี้ยงสัตว์ป่าในร้านอาหาร เพื่อจูงใจให้ลูกค้าเข้าร้านนั้น ถือว่าเป็นการเลี้ยงสัตว์เพื่อให้เข้าชมซึ่งเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๒(๑) การฆ่าสัตว์ ยกเว้นในสถานที่จำหน่ายอาหาร การร่ายขาย การขายในตลาด และการฆ่าเพื่อบริโภคในครัวเรือน” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า ครอบคลุมถึงกรณีการแบ่งบรรจุเนื้อสัตว์ด้วยหรือไม่และกรณีการฆ่าสัตว์บนทางเท้าในช่วงเทศกาลตรุษจีนให้ถือเป็นกรณียกเว้นด้วยหรือไม่หรือราชการส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลอย่างไร

- กิจการข้อ “๒(๒) การฟอกหนังสัตว์ ขนสัตว์ การสะสมหนังสัตว์ ขนสัตว์ที่ยังมีได้ฟอก และ กิจการข้อ “๒(๓) การสะสมเขาสัตว์ กระดุกสัตว์ที่ยังมีได้แปรรูป ” มีปัญหาการตีความว่า การสะสมหนังสัตว์ ชนิดแผ่นที่ฟอกแล้ว เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือกรณีสะสมไว้ประดับตกแต่งบ้านแต่มีจำนวนมากเข้าข่าย กิจการที่ต้องขออนุญาตหรือไม่หรือต้องควบคุมดูแลอย่างไร

- กิจการข้อ “๓(๒) การผลิตกะปิ น้ำพริกแกง น้ำพริกเผา น้ำปลา น้ำเค็ม น้ำบูดู ไตปลา เต้าเจี้ยว ซีอิ้ว หอยดอง หรือซอสปรุงรสอื่นๆ ยกเว้นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ” มีปัญหาการตีความ คำว่า “ซอสปรุงรส” ให้หมายรวมถึง น้ำจิ้มสุกี้ น้ำปลาหวาน ซอสพริก วาซาบิ ด้วยหรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๕) การนึ่ง การต้ม การเคี้ยว การตาก หรือวิธีอื่นใดในการผลิตอาหารจาก สัตว์ พืช ยกเว้นในสถานที่จำหน่ายอาหาร การร่ายขาย การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีการทำปู้ด การทำสังขยา และน้ำสลัด เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่าย กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๐) การประกอบกิจการ การทำขนมปังสด ขนมปังแห้ง จันอับ ขนมเปียะ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีการทำขนมเค้ก ขนมวุ้น เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๒) การผลิตน้ำอัดลม น้ำหวาน น้ำโซดา น้ำแก้วเหลือง เครื่องดื่มชนิดต่างๆ บรรจุกระป๋อง ขวดหรือภาชนะอื่นใด ยกเว้นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า ให้หมายความรวมถึงกรณีผู้จำหน่ายเครื่องดื่มบรรจุกระป๋อง ขวด หรือภาชนะอื่นใดที่หยอดเหรียญอัตโนมัติด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๓) การผลิต การแบ่งบรรจุน้ำตาล” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีการผลิตน้ำอ้อยสด น้ำตาลสด หรือกรณีการผสมกากน้ำตาล เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๔) การผลิตผลิตภัณฑ์จากน้ำมันวัว” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า การผลิตเต้าหู้นมสด เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๕) การผลิต การแบ่งบรรจุเอทิลแอลกอฮอล์ สุรา เบียร์ น้ำส้มสายชู” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีร้านที่ผลิตและจำหน่ายเหล้ายาดอง หรือผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมที่มีเอทิลแอลกอฮอล์ เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๑๙) การผลิตน้ำกลั่น น้ำบริโภค” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีน้ำดื่มจากเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติในรูปแบบต่างๆ หรือการให้บริการตู้น้ำดื่มหยอดเหรียญ เนื่องจากคำอธิบายไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ประกอบการบางรายตีความว่าไม่เข้าข่ายกิจการดังกล่าวข้างต้นและไม่ยินยอมขออนุญาตก่อนประกอบกิจการ หรือกรณีหมู่บ้านจัดสรรที่ทำระบบน้ำประปาให้บริการในหมู่บ้านเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๒๐) การตาก การหมัก การดองผัก ผลไม้ หรือพืชอย่างอื่น ยกเว้นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน” มีปัญหาการตีความว่า น้ำหมักชีวภาพ เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๒๑) การผลิต การบรรจุใบชาแห้ง ชาผงหรือเครื่องดื่มชนิดผงอื่นๆ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีชาสมุนไพร ชาใบหม่อน มะตูมแห้ง ดอกเก๊กฮวยแห้ง เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๒๒) การผลิตไอศกรีม ยกเว้นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน” มีปัญหาการตีความว่า กรณีหวานเย็นที่บรรจุในภาชนะรูปแบบต่างๆ แช่แข็ง หรือกรณีสถานที่หรือแหล่งกระจายไอศกรีมที่ไร้รถเล็กๆ มารับไปขายปลีก เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๒๔) การประกอบกิจการห้องเย็น แช่แข็งอาหาร” ควรเขียนคำอธิบายขอบเขตความหมายให้ชัดเจนว่ามีลักษณะการประกอบกิจการอย่างไรบ้าง ครอบคลุมการให้บริการแช่แข็งอาหารทุกประเภททั้งสัตว์และพืชใช่หรือไม่ และหมายความรวมถึงการแช่แข็งผลิตภัณฑ์ตามร้านจำหน่ายอาหารหรือห้างสรรพสินค้า ด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๓(๒๖) การเก็บ การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรที่มีกำลังตั้งแต่ ๕ แรงม้าขึ้นไป” มีปัญหาการตีความว่า การอบแห้งอาหารถือเป็นการถนอมอาหารหรือไม่ ควรมีการอธิบายขอบเขตความหมายของการถนอมอาหารให้ชัดเจน หรือกรณีที่สะสมนมเปรี้ยวหรือนมกล่องไว้ในปริมาณมาก เพื่อรอขนถ่ายไปจำหน่ายหรือขายปลีก เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่



- กิจการข้อ “๔(๑) การผลิต การโม่ การบด การผสม การบรรจุยาด้วยเครื่องจักร ” ปัจจุบันมีกิจกรรมการผลิตยาด้วยมือโดยไม่ใช้เครื่องจักรซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์การควบคุม และมีปัญหาการตีความว่าให้หมายความรวมถึงยาสมุนไพรหรือยาแผนโบราณด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๕(๔) การสีข้าวด้วยเครื่องจักร” และกิจการข้อ “๕(๖) การขัด การกะเทาะ การบด เมล็ดพืช การนวดข้าวด้วยเครื่องจักร” มีปัญหาการตีความว่า กรณีรสีข้าว หรือการสะสมข้าวไว้เพื่อจำหน่ายเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้อใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๕(๗) การผลิต การสะสมปุ๋ย ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า รวมถึงการทำปุ๋ยหมักชีวภาพด้วยหรือไม่ และครอบคลุมถึงการสะสมปุ๋ยบรรจุถุงไว้เพื่อจำหน่ายด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๕(๙) การตาก การสะสมหรือการขนถ่ายมันสำปะหลัง ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมาย ที่ไม่สามารถตีความได้ครอบคลุมถึงกรณีการขนถ่ายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ของมันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด และพืชผลทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญเรื่องฝุ่นละออง

- กิจการข้อ “๗(๒) การตั้งศูนย์ถ่วงล้อ การซ่อม การปรับแต่งระบบปรับอากาศหรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า การติดตั้งเครื่องเสียงรถยนต์ การเคลือบหรือแว็บสีรถยนต์ การติดสติ๊กเกอร์รถยนต์ หรือกรณีการแกะ การแยกชิ้นส่วนเครื่องจักร เครื่องกลเก่าเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่ เนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวมักจะมีปัญหาเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นและเสียงดังรบกวนผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง

- กิจการข้อ “๗(๕) การผลิต การซ่อม การอัดแบตเตอรี่ ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า ให้หมายความรวมถึงการซ่อมโทรศัพท์มือถือ หรือการสะสมแบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือไว้เพื่อจำหน่ายด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๘(๓) การประดิษฐ์ไม้ หวายเป็นสิ่งของด้วยเครื่องจักร หรือการพัน การทาสารเคลือบเงาสี หรือการแต่งสำเร็จผลิตภัณฑ์จากไม้หรือหวาย ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีการผลิตผลิตภัณฑ์จากขานอ้อย เช่น ถ้วยที่ทำจากขานอ้อย เป็นต้น เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๘ (๕) การผลิตรูปด้วยเครื่องจักร ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมาย เช่น กรณีการตรวจสอบสถานประกอบการแล้วพบ ว่า ในขั้นตอนการผลิตรูปไม่ได้ใช้เครื่องจักรแต่กิจกรรมหลังจากนั้นมีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ในการปรับแต่งกลิ่น ทำให้เกิดปัญหากลิ่น และฝุ่น แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติโดยผู้ประกอบการมีความพยายามเลี่ยงกฎหมาย โดยตีความว่าไม่เข้าข่ายกิจการกลุ่มนี้ เนื่องจากในขั้นตอนการผลิตรูปไม่ใช้เครื่องจักร ดังนั้นจึงควรเขียนคำอธิบายขอบเขตและความหมายให้ครอบคลุมลักษณะการประกอบกิจการประเภทอื่นๆ ด้วย

- กิจการข้อ “๘(๘) การเผาถ่าน หรือการสะสมถ่าน ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมาย เนื่องจากปัจจุบันมีการเผาไม้ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ควรเพิ่มข้อความให้มีขอบเขตความหมายที่ครอบคลุมถึงลักษณะการประกอบกิจการที่คล้ายคลึงกันโดยเพิ่มข้อความ “หรือการเผาวัตถุดิบในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน”

- กิจการข้อ “๙(๒) การประกอบกิจการอาบ อบ นวด เว้นแต่เป็นการให้บริการใน ๙(๑) หรือในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า กรณีการนวดแผนไทย นวดจับเส้น หรือเก้าอี้นวดไฟฟ้า เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ หรือเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้ออื่นใดหรือไม่

- กิจการข้อ “๙(๕) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน” มีปัญหาการตีความคำว่า “อาคารชุดให้เช่า” “อพาร์ทเมนท์” “แมนชั่น” ผู้ปฏิบัติงานไม่มั่นใจว่าความหมายเหมือนกันหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

- กิจการข้อ “๙(๗) การจัดให้มีการแสดงดนตรี เต็นรำ รำวง ร้องแจ๊ส ดิสโก้เธค คาราโอเกะ หรือการแสดงอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ” มีปัญหาในการตีความว่า กรณีมีการแสดงดนตรีในร้านอาหารซึ่งไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าบริการเพิ่มเติม หรือตู้คาราโอเกะแบบหยอดเหรียญ เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๙(๑๒) การประกอบกิจการสวนสนุก ตู้เกม” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมาย ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการลักษณะใหม่ๆ เช่น การให้บริการเกมจากเครื่อง Play Station หรือการบริการเกมคอมพิวเตอร์ หรือการให้บริการเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์ (ร้านอินเทอร์เน็ต) สนามแข่งรถบังคับวิทยุ เป็นต้น และควรเขียนคำอธิบายขอบเขตความหมายให้ชัดเจนว่าหมายรวมถึง การประกอบกิจการสวนสนุก บ้านลม ม้าหมุน และเครื่องเล่นตามตลาดนัดด้วยหรือไม่

- กิจการข้อ “๙(๑๓) การประกอบกิจการสนามกอล์ฟหรือสถานฝึกซ้อมกอล์ฟ ” ควรขยายความให้ครอบคลุมถึงการให้บริการเกี่ยวกับการออกกำลังกายประเภทใหม่ๆ เช่น โยคะ สนามกีฬาฟุตบอล สนามเปตอง สนามแข่งรถโกคาส เป็นต้น เนื่องจากมักจะมีปัญหาเหตุรำคาญเสียงดังรบกวนผู้ที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง และควรกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลกิจการที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันด้วย เพื่อเป็นการควบคุมป้องกันความเสียหายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้มารับบริการและการป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง

- กิจการข้อ “๙(๑๔) การประกอบกิจการห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายว่า ให้หมายความรวมถึงห้องปฏิบัติการเคลื่อนที่ด้วยหรือไม่ เช่น รถให้บริการตรวจเอกซเรย์เคลื่อนที่ เป็นต้น

- กิจการข้อ “๙(๑๖) การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยงและดูแลเด็กที่บ้าน ” ควรมีการอธิบายขอบเขตความหมายให้ชัดเจนว่ากรณีสถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชน เช่น เนอร์สเซอรี่ ศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ และราชการส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลอย่างไร

- กิจการข้อ “๑๐(๕) การเย็บผ้าด้วยเครื่องจักรตั้งแต่ ๕ เครื่องขึ้นไป” มีปัญหาการตีความว่า กรณีการให้บริการรับปักเสื้อนักเรียน เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๐(๗) การซัก การอบ การรีด การอัดกลีบผ้าด้วยเครื่องจักร ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีการให้บริการเครื่องซักผ้าแบบหยอดเหรียญเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๑(๖) การเลื่อย การตัด หรือการประดิษฐ์หินเป็นสิ่งของต่างๆ ” มีปัญหาการตีความว่า การสลักป้ายหินหน้าหลุมศพถือเป็นการประดิษฐ์หินเป็นสิ่งของ และเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๑(๘) การผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบหรือส่วนผสม เช่น ผ้าเบรก ผ้าคลัตช์ กระเบื้องมุงหลังคา กระเบื้องยาง ผ้าเปดาน ท่อน้ำ เป็นต้น ” ควรเขียนคำอธิบายผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบหรือส่วนผสม หรือให้รายละเอียดข้อมูล รายชื่อผลิตภัณฑ์ที่อาจจะมีแร่ใยหินเป็นส่วนผสมด้วยเนื่องจากผู้ปฏิบัติอาจจะไม่ทราบว่าผลิตภัณฑ์ใดที่มีส่วนผสมของแร่ใยหิน

- กิจการข้อ “๑๑(๙) การผลิตกระจกหรือผลิตภัณฑ์แก้ว ” ควรขยายความให้มีขอบเขตความหมายที่ครอบคลุมถึงรถเร่ที่ให้บริการตัดกระจกและติดกระจกตามบ้านเรือน เนื่องจากต้องมีการควบคุมดูแลการประกอบกิจการ เช่น การให้อาชีวศึกษาเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ การจัดการเศษแก้วหรือกระจกให้ถูกสุขลักษณะ การควบคุมป้องกันเหตุรำคาญเรื่องเสียงดัง ในขณะที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น

- กิจการข้อ “๑๒(๑) การผลิต การบรรจุ การสะสม การขนส่งกรด ต่าง สารออกซิไดส์ หรือ สารตัวทำละลาย ” มีปัญหาการตีความคำว่า “สะสม” กรณีการบรรจุไว้บนรถบรรทุกแล้วขับไปจอดไว้ใน บริเวณสถานเอกอัครราชทูตซึ่งอยู่ในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งเป็นการประจำโดยจอดที่บรรจุสาร ออกซิไดส์หรือสารตัวทำละลายไว้เป็นระยะเวลา ๒-๓ วัน ก่อนที่จะขับรถเพื่อขนส่งไปที่ อื่น กรณีดังกล่าว เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่ และราชการส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลอย่างไร

- กิจการข้อ “๑๒(๘) การผลิตสีหรือน้ำมันผสมสี ” มีปัญหาการตีความและขอบเขต ความหมายว่า ให้หมายความรวมถึงการสะสมและผสมสีด้วยหรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันมีการประกอบกิจการ ให้บริการผสมสีด้วย

- กิจการข้อ “๑๒(๙) การผลิต การล้างฟิล์มรูปถ่ายหรือฟิล์มภาพยนตร์ ” มีปัญหาการตีความ และขอบเขตความหมาย เนื่องจากปัจจุบันมีลักษณะของการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไปโดยใช้ระบบ คอมพิวเตอร์ในการอัดรูป ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่มั่นใจว่าจะครอบคลุมถึง กิจการที่มีลักษณะดังกล่าว หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๒(๑๐) การเคลือบ การชุบวัตถุด้วยพลาสติก เซลลูลอยด์ เบเกอร์ไลท์หรือ วัตถุที่คล้ายคลึง ” มีปัญหาการตีความและขอบเขตความหมายของคำ เช่น กรณีการผลิตหลอดกาแฟ เข้าข่าย กิจการข้อนี้หรือไม่ ดังนั้น ควรเขียนคำอธิบายความหมายของคำให้ละเอียด เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ ผู้ปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น

- กิจการข้อ “๑๓ (๕) การสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ไร้แล้วหรือเหลือใช้ ” มีปัญหาการ ตีความและขอบเขตความหมายของคำ เช่น ร้านขายสินค้ามือสอง ร้านขายรถยนต์เก่า การสะสมของเก่า ประเภทเพชรพลอย ทอง นาก เงิน อัญมณี หรือของโบราณที่มีค่า เช่น โบริวารวัตถุ ศิลปวัตถุ พระเครื่อง เป็นต้น เข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๓(๖) การประกอบกิจการโกดังสินค้า ” ควรเขียนคำอธิบายขอบเขต ความหมายและอธิบายลักษณะการประกอบกิจการให้ชัดเจน ว่า การประกอบกิจการโกดังสินค้าหมายความถึง การให้บริการเช่าโกดังเพื่อเก็บสินค้าโดยไม่รวมถึงกรณีที่มีผู้ประกอบกิจการมีการสะสมสินค้าไว้ในโกดังเพื่อรอ ขนส่งหรือขนถ่ายไปจำหน่ายตามร้านค้าปลีกใช้หรือไม่ และควรมีคำแนะนำหรือหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลการ ประกอบกิจการดังกล่าวด้วย

- กิจการข้อ “๑๓(๗) การล้างขวด ภาชนะหรือบรรจุภัณฑ์ที่ไร้แล้ว ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีร้านรับซื้อของเก่าที่มีกิจกรรมล้างขวดด้วย เข้าข่ายต้องขอใบอนุญาตกิจการล้างขวดตามกิจการข้อนี้ด้วย หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๓(๘) การพิมพ์สีลงบนวัตถุที่มีใช้สิ่งทอ ” มีปัญหาการตีความว่า กรณีร้าน ถ่ายรูปดิจิทัลที่พิมพ์รูปลงกระดาษถือเป็นการพิมพ์สีลงวัตถุหรือไม่ และเข้าข่ายกิจการข้อนี้หรือไม่

- กิจการข้อ “๑๓(๙) การก่อสร้าง ” มีปัญหาด้านการตีความและขอบเขตความหมายว่า ให้หมายความรวมถึงการสะสมวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้างไว้เพื่อจำหน่ายด้วยหรือไม่

## (๒) ปัญหาอุปสรรคในด้านวิชาการ ดังนี้

- กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางวิชาการหรือค่ามาตรฐาน ทางวิชาการเพื่อใช้อ้างอิงประกอบการตรวจพิจารณาอนุญาตหรือการออกคำสั่งทางปกครองสำหรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก เจ้าหน้าที่ต้อง ใช้ดุลยพินิจทำให้ ไม่มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ยกตัวอย่างเช่น “กิจการข้อ ๑๓(๖) การประกอบกิจการโกดังสินค้า ” “กิจการ ข้อ ๙(๑๓) การประกอบกิจการสนามกอล์ฟหรือสนามฝึกซ้อมกอล์ฟ ” ยังไม่มีข้อมูลทางวิชาการหรือคำอธิบาย รายละเอียดกิจกรรม ความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ ผู้ประกอบการจึงไม่เข้าใจ

ว่ากิจการดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคสำหรับเจ้าหน้าที่ในการสืบค้นข้อมูลเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้ประกอบการ หรือกรณีการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับสถานบันเทิง ร้านอาหารที่มีการแสดงดนตรี และคาราโอเกะ ซึ่งมักจะมีปัญหาเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการ เช่น เสียงดัง กลิ่นเหม็น ซึ่งยังขาดหลักเกณฑ์ทางวิชาการในการควบคุมดูแลกิจการประเภทดังกล่าว

ดังนั้น จึงเสนอให้ จัดทำหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่มีเนื้อหาแสดงรายละเอียดกิจกรรมการให้บริการหรือกระบวนการผลิต ความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ รวมทั้งหลักการควบคุมป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมหรือหลักเกณฑ์เฉพาะที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ครบทุกประเภทกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เนื่องจากปัจจุบันมีเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งไม่สามารถนำไปปฏิบัติในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดค่ามาตรฐานเหตุรำคาญ และค่ามาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น ค่ามาตรฐานเรื่องกลิ่น จากการประกอบอาหาร ค่ามาตรฐานเสียงดังรบกวนเป็นเหตุรำคาญ เป็นต้น

- ราชการส่วนท้องถิ่นขาดองค์ความรู้ทางวิชาการ เครื่องมือตรวจวัด และประสบการณ์ในการทำงาน เนื่องจากบางกิจการมีเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญ ซึ่งต้องใช้หลักเกณฑ์ทางวิชาการประกอบการตรวจพิจารณา และต้องมีเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ในการตรวจสอบ เช่น เครื่องวัดเสียง เครื่องวัดฝุ่นละออง รวมทั้งเทคนิคการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องทางด้านสิ่งแวดล้อม

- ยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในแต่ละประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากกิจการบางแห่งมีขนาดเล็ก รายได้จากการประกอบการน้อย แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่ากับกิจการลักษณะเดียวกันที่มีขนาดใหญ่ จึงทำให้ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในกิจการนี้ได้

### (๓) ปัญหาอุปสรรคในด้านมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

- กิจการบางประเภทต้องพิจารณาว่ากฎหมายใดเป็นหลักหรือควรอ้างอิงกฎหมายอื่นๆ หรือไม่ เช่น “กิจการข้อ ๙(๔) การประกอบกิจการโรงแรมหรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน ” กรณีนี้ผู้ประกอบการโรงแรมต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ .ศ. ๒๕๔๗ ก่อน ถึงจะมาขออนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ .ศ. ๒๕๓๕ ใช้หรือไม่ ควรมีคำแนะนำหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นว่าควรปฏิบัติอย่างไร

- กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยโรงงาน เป็นต้น ซึ่งต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบการอนุญาตด้วย โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกัน แต่ยังไม่มีความแนะนำหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับกิจการแต่ละประเภทที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่

- การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ .ศ. ๒๕๔๕ และเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงที่ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ .ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในสภาวะความเป็นจริงการประกอบกิจการหลายประเภทได้มีการดำเนินกิจการอยู่ก่อนแล้ว เมื่อผู้ประกอบการมายื่นขอรับใบอนุญาตจึงทำให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการได้เนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทำให้เกิดการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นจำนวนมาก

- กฎหมายมีการซ้ำซ้อนกัน ทำให้การดำเนินงานในเรื่องเดียวกันต้องใช้กฎหมายหลายฉบับและบุคลากรในหลายด้านมาทำงานในเรื่องเดียวกันที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น กรณีสถานบริการที่มีสถานที่อาบน้ำ นวดหรืออบตัว และมีผู้ให้บริการ ต้องขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติ

สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๖) และยังคงขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนจังหวัดได้ท้วงติงมาว่าทำไมต้องออกใบอนุญาตซ้ำซ้อนกันหลายใบ

- กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทเข้าข่ายต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานด้วย โดยปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานบางประเภทให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ซึ่งยังเกิดความสับสนในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นในการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

- อำนาจในการเปรียบเทียบคดีของราชการส่วนท้องถิ่นมีจำกัด ทำให้ต้องส่งเรื่องการเปรียบเทียบคดีไปยังคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีในเขตจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการเปรียบเทียบคดีมีความล่าช้ามากทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้ง กฎหมายไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายให้ชัดเจนว่าผู้ใดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีระดับจังหวัด จึงทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบหลักในการทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีระดับจังหวัด รวมถึงการวางแผนปฏิบัติงาน โครงการ หรือกิจกรรม และงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีระดับจังหวัด ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- ประชาชนหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่รู้สิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และยังไม่ทราบว่ามีข้อกำหนดของท้องถิ่น จึงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง บทกำหนดโทษและค่าปรับจำนวนน้อยทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่และไม่มาขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการบางรายที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นแล้ว เช่น มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมแล้ว ทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นความสำคัญและเพิกเฉยต่อการขอใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

#### (๔) ปัญหาอุปสรรคในด้านอื่นๆ ดังนี้

- ผู้ประกอบการบางรายเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นเครือญาติของนักการเมืองท้องถิ่นทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงานยังมีนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายไม่ชัดเจน การบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนยังไม่เข้มงวด

- ราชการส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมาย หรือไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ขาดความรู้ความชำนาญในการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและบังคับใช้มานานแล้ว และยังมีได้มีการยกร่างขึ้นใหม่ จึงยังไม่ครอบคลุมกิจการทุกประเภทตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เกิดขึ้นใหม่ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

- ราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดแคลนบุคลากรหรือบางแห่งไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขโดยตรง จึงทำให้การดำเนินงานในการตรวจตราและกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอาจมีความล่าช้า

- ขาดการชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เนื่องจากมีกรณีตัวอย่างที่ผู้ประกอบการโรงแรมไปขอใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมแล้วเจ้าหน้าที่แจ้งผู้ประกอบการว่าไม่ต้องมาขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีก อาจเพราะไม่รับทราบว่ากิจการโรงแรมต้องมาขออนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการมากขึ้น

- ควรให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกับเจ้าพนักงานสอบสวนด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ประชาชนบางรายมักจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมาย อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนบางกลุ่มมีปัญหาอุปสรรคและยุ่งยากมาก เนื่องจากประชาชนหรือผู้ประกอบการแต่ละรายมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านอาชีพ อายุ การศึกษา ประสบการณ์และความเชื่อที่แตกต่างกัน จึงมีประชาชนหรือผู้ประกอบการบางส่วน ยอมรับและถือปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็มีบางส่วนเล็กน้อยที่ไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

- ประชาชนในเขตเทศบาลเล็กๆ ส่วนใหญ่จะประกอบกิจการในครัวเรือน ประกอบกับราชการ ส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตไม่เหมาะสมกับขนาดกิจการ ทำให้ประชาชนที่ประกอบกิจการในครัวเรือนไม่มายื่นขอรับใบอนุญาตและไม่ชำระค่าธรรมเนียม

### ๒.๓ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสอบถามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางหรือวิธีปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความรู้ความสามารถ ทักษะความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล วิธีการสร้างความสัมพันธ์ ภาควิชาการช่วย เป็นต้น โดยสรุปแนวทางหรือวิธีปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ได้ดังนี้

(๑) ปฏิบัติงานโดยยึดข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นหลัก ยึดกฎกระทรวง และปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักวิชาการสาขาภิบาลและดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนของกฎหมายโดยเคร่งครัดมากที่สุด โดยปฏิบัติตามคู่มือแนวทางการใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ศึกษาคำนิยมและขอบเขตความหมายของประเภทกิจการแต่ละศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) การชี้แจงเกี่ยวกับปัญหา ผลกระทบ และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่อผู้ประกอบการ พนักงาน รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผู้พักอาศัยบริเวณข้างเคียง หากไม่ได้รับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) ชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้ประกอบการ โดยเชิญผู้ประกอบการมาปรึกษาหารือข้อปัญหาอุปสรรคร่วมแนะแนวทางรวมทั้งรวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านตัวแทนหรือผู้นำในชุมชน

(๔) ใช้วิธีประสานงานเจรจาขอความร่วมมือหลายๆ ครั้งจนกว่าผู้ประกอบการจะให้ความร่วมมือ

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามบริบท

(๖) ปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภายในองค์กร เช่น ปรึกษาหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปตามลำดับชั้น นักกฎหมายหรือนิติกรของเทศบาล ปรึกษาสำนักงานช่างของเทศบาล เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร รวมถึงวิธีการคำนวณกำลังม้าเครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการ เป็นต้น

(๗) ปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การประสานงานไปยังอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อขอคำแนะนำ ทำหนังสือขอหารือไปที่ศูนย์อนามัย สอบถามแนวทางหรือวิธีปฏิบัติจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่มีประสบการณ์ และการสอบถามกับทางศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น

(๘) ประสานการดำเนินงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อร่วมดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการ

(๙) ศึกษาค้นหาหาข้อมูลด้วยตนเองจากอินเทอร์เน็ตและแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่ง ต้องใช้ระยะเวลาในการสืบค้นจึง ทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้าบ้างในบางครั้ง

(๑๐) พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถอธิบายรายละเอียดตามหลักวิชาการ และข้อกฎหมาย เพื่อตอบข้อซักถามของผู้ประกอบกิจการและประชาชน และสามารถโน้มน้าวให้ผู้ประกอบกิจการหรือประชาชนทั่วไปให้ความร่วมมือกับส่วนราชการในการปฏิบัติตามกฎหมาย

## ๒.๔ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากฎหมายและข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

### ๒.๔.๑ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากฎหมาย

(๑) ควรศึกษาและพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ก้าวทันต่อกิจการประเภทใหม่ๆ ในปัจจุบัน เช่น กิจการให้บริการสนามกีฬาฟุตบอล กิจการให้บริการอาบน้ำหรือตัดขนสุนัข ร้านซ่อมหรือจำหน่ายโทรศัพท์ เป็นต้น รวมถึงการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นระยะ

(๒) การประกาศกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ควรใช้คำหรือข้อความที่มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและถูกหลักไวยากรณ์ และควรกำหนดคานियามกิจการประเภทต่างๆ ให้มีขอบเขตความหมายที่ครอบคลุมหรือสามารถตีความเพื่อรองรับกับการประกอบกิจการหรือ การให้บริการในรูปแบบใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วยซึ่งมีลักษณะการประกอบกิจการหรือการให้บริการที่คล้ายคลึงกัน เพื่อเป็นการควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกันนี้ได้อย่างทันต่อสถานการณ์

(๓) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางวิชาการ หรือ แนวทางปฏิบัติสำหรับการควบคุมดูแลกิจการแต่ละประเภทที่มีรายละเอียดชัดเจนในทุกกิจการควบคู่กับการประกาศกำหนดประเภทกิจการด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ มาตรการทางกฎหมายได้อย่างถูกต้องและมีมาตรฐาน

(๔) การปรับปรุงแก้ไขและประกาศกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ นอกจาก ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วควรมีหนังสือแจ้งเวียนแนวทางการดำเนินงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่น พร้อมกับแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ สอดคล้องกับกิจการแต่ละประเภทหรือจัดให้มีการประชุมเพื่อชี้แจงแนวทางในการดำเนินงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะได้ปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๕) ควรจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์ทางวิชาการ หรือ check list รายการสำคัญที่จะต้อง ตรวจสอบความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตหรือการให้บริการสำหรับกิจการแต่ละ ประเภท โดยควรจัดทำในรูปแบบที่ง่ายและกระชับเพื่ออำนวยความสะดวกให้ เจ้าหน้าที่ใช้เป็นเครื่องมือ ประกอบการตรวจแนะนำสถานประกอบกิจการเพื่อประกอบการพิจารณาการออกใบอนุญาต

(๖) การประกอบ กิจการขนาดใหญ่ หรือกิจการประเภทที่มีความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมรุนแรง หรือมีความเสี่ยงส่งผลกระทบในวงกว้าง ควรมีการกำหนดไว้ในกฎหมายโดยให้มีการทำ รายงานความเสี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

(๗) การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะการเปรียบเทียบคดีมีกระบวนการหรือขั้นตอน ในการปฏิบัติงานหลายขั้นตอนมาก ควรมีการปรับปรุงให้กระชับเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ โดยใช้ระยะเวลาที่สั้นขึ้น

(๘) ควรศึกษา วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของกฎหมายในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกับกฎหมายอื่น พร้อมทั้ง จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และมีมาตรฐาน

(๙) ควรปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีบุคลากรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายนี้โดยตรงและมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด และกำหนดให้มีค่าตอบแทนสำหรับเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงาน โดยได้รับเงินส่วนแบ่งจากค่าปรับร้อยละสิบจากการเปรียบเทียบคดี

(๑๐) ราชการส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากร และส่วนใหญ่จะมีแต่ลูกจ้างตามภารกิจหรือลูกจ้างโครงการ ซึ่งไม่ใช่พนักงานส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถแต่งตั้งเป็นผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำให้ไม่มีอำนาจหน้าที่ตรวจแนะนำตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อีกทั้งยังไม่สามารถนำมาเป็นหลักฐานประกอบการดำเนินคดีตามกฎหมายได้ ดังนั้นควรปรับปรุงกฎหมายในประเด็นนี้ด้วย

(๑๑) ควรปรับปรุงกฎหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้ในบางกรณีโดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการปฏิบัติให้ชัดเจนด้วย เช่น กรณีการประกอบกิจการที่เป็นวิสาหกิจชุมชนหรือ Otop ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้สำหรับคนในชุมชนและควรงวดค่าธรรมเนียม เป็นต้น

#### ๒.๔.๒ ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

(๑) แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จะใช้บังคับมานานแล้ว แต่ประชาชนจำนวนมากยังไม่รู้จักและไม่เข้าใจว่าต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อราชการส่วนท้องถิ่น และมักจะบ่นว่าหน่วยงานราชการทำงานซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น หน่วยงานส่วนกลางควรมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและให้ความรู้กฎหมายกับประชาชนให้มากขึ้น โดยเพิ่มช่องทางในการประชาสัมพันธ์และชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้คำนิยามหรือความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่ละประเภทเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ไม่ควรให้ความรู้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เช่น เจ้าพนักงานสอบสวน คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น

(๒) ควรมีคู่มือหรือเอกสารคำอธิบายกฎหมายในแต่ละมาตราพร้อมยกกรณีตัวอย่าง หรือคู่มือรวมตัวอย่างแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการกฎหมาย คู่มือเทคนิคการตรวจแนะนำ การเจรจาไกล่เกลี่ย เทคนิคในการนำกฎหมายไปปรับใช้โดยมิให้กระทบกระเทือนต่อการประกอบอาชีพของผู้ประกอบกิจการหรือสรุปบทเรียนการนำกฎหมายไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และเกิดความเชื่อมั่นของผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ต้องการให้ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขหรือกรมอนามัยดำเนินการจัดฝึกอบรมการบังคับใช้กฎหมายให้กับผู้รับผิดชอบงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในราชการส่วนท้องถิ่นที่สนใจ ลงทะเบียนสมัครเข้าร่วมอบรม โดยอาจจัดเป็นหลักสูตรระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง พร้อมมอบใบประกาศนียบัตรรับรอง เนื่องจากผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขส่วนใหญ่ จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีในด้านสาธารณสุข ดังนั้น ทำให้การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายยังขาดประสบการณ์และความชำนาญ และยังขาดความมั่นใจในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง



(๔) ผู้บริหารและนิติกรในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้น ควรให้หน่วยงานอื่นร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น สาธารณสุขจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(๕) ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขหรือกรมอนามัยควรพัฒนาเครือข่ายเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จัดทำทำเนียบเครือข่ายและพัฒนาช่องทางการประสานงานเครือข่ายเพื่อและเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมาย ควรมีการสร้างเครือข่ายระดับจังหวัดสร้างทำเนียบการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันที่สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๖) กรณีการตรวจสอบสถานประกอบการกิจการที่ต้องมีการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักวิชาการ ควรให้หน่วยงานส่วนกลางหรือศูนย์อนามัยให้การสนับสนุน เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดเครื่องมือและไม่มี ความชำนาญในการปฏิบัติงาน

### ผลการศึกษาส่วนที่ ๓ : ความต้องการสิ่งสนับสนุน

จากการสอบถามความต้องการสิ่งสนับสนุนที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกตอบรูปแบบการสนับสนุนที่เห็นว่าเป็นประโยชน์และตรงกับความต้องการมากที่สุด โดยเลือกตอบได้เพียงข้อเดียว ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการสนับสนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการมากที่สุดคือ จัดการฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น ร้อยละ ๒๑.๖๖ การฝึกอบรมหลักสูตรระยะยาว ร้อยละ ๑๕.๒๙ และต้องการสิ่งสนับสนุนที่จัดทำเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือคู่มือ แผ่นพับจดหมายข่าว วารสารวิชาการ เป็นต้น ร้อยละ ๘.๙๒ ที่น่าสังเกตคือมีผู้ตอบแบบสอบถามที่ต้องการให้สนับสนุนโดยใช้สื่อหลายรูปแบบมากกว่าเลือกตอบเพียงข้อเดียวเป็นจำนวนมาก โดยเลือกตอบหลายข้อ ร้อยละ ๔๐.๗๖ นอกจากนี้ มีความต้องการการสนับสนุนในรูปแบบไฟล์เอกสารหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่างๆ ร้อยละ ๖.๓๗ การฝึกอบรมผ่านทางระบบ E-Learning ร้อยละ ๓.๘๒ และต้องการการสนับสนุนรูปแบบอื่นๆ ร้อยละ ๓.๑๘

สำหรับผู้ตอบแบบสอบถามที่ต้องการสิ่งสนับสนุนอื่นๆ (ร้อยละ ๓.๑๘) มีความเห็นว่ากลุ่มเป้าหมายที่จะจัดอบรมหรือสนับสนุนให้ความรู้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่ควรเฉพาะเจาะจงแค่เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเท่านั้น ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น นิติกร ปลัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าพนักงานสอบสวนหรือ ตำรวจ คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น และต้องการให้มีการตรวจประเมินการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาศักยภาพเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

#### การนำไปใช้ประโยชน์

##### ๑. สำหรับกรมอนามัย

(๑) นำผลการศึกษามาประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกำหนดมาตรการหรือพัฒนาแนวทางการสนับสนุนและขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพให้ครบถ้วนตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยขับเคลื่อนผ่านกลไกคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด

(๒) จัดทำแนวทางในการ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยนำผลการศึกษานี้มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้คู่มือแนวทางที่มีเนื้อหาครบถ้วนถูกต้อง และตรงกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดปัญหา

อุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นการลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และเพื่อให้มีมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย

(๓) นำข้อมูลมาประกอบการ จัดทำข้อเสนอต่อการ ปรับปรุง และแก้ไขบทบัญญัติ กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

## ๒. สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) นำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคไปประยุกต์ใช้ในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในท้องถิ่นได้

### ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ทำให้ผู้ทำการศึกษาวิจัยต้องทำหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามครั้งที่สอง จึงอาจทำให้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามมีความล่าช้าได้

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีภารกิจงานมาก บางแห่งไม่มีผู้รับผิดชอบงานโดยตรงหรือบางแห่ง มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบงานบ่อยครั้งทำให้ไม่ทราบข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในท้องถิ่นนั้นจึงไม่อาจให้ข้อมูลสำหรับตอบแบบสอบถามได้อย่างครบถ้วน ซึ่งอาจทำให้ผลการศึกษาบางส่วน มีความคลาดเคลื่อน

### ข้อเสนอแนะ/วิจารณ์

#### ๑. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของกรมอนามัย

(๑) เสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้ มีความชัดเจน ครอบคลุมกิจการต่างๆ และก้าวทันต่อประเภทกิจการที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน การเพิ่มบทกำหนดโทษให้รุนแรงมากขึ้น และการปรับปรุงกลไกการเปรียบเทียบคดีเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเปรียบเทียบคดีในระดับพื้นที่ได้มากขึ้น

(๒) เสนอให้มีการจัดทำคู่มือแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขโดยมีเนื้อหาการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการแต่ละประเภท และ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์วิธีการ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต กิจการแต่ละประเภทหรือแต่ละขนาดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) เสนอให้มีการกำหนดค่ามาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม มาตรฐานเหตุรำคาญ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีตรวจประเมินสุขลักษณะของสถานประกอบกิจการแต่ละประเภท

#### ๒. ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประเมินทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำให้ กิจการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถจัดสรรทั้งงบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

#### ๓. ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

(๑) ควรศึกษาแนวทางการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยทำการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อให้ทราบแนวทางการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีความถูกต้องและครบถ้วนตามกระบวนการของกฎหมาย และมีความครบถ้วนถูกต้องของหลักเกณฑ์สุขลักษณะของการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

(๒) จากข้อมูลการศึกษาครั้งนี้ยังไม่มีเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุที่แท้จริงของการไม่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในท้องถิ่นนี้ น ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ ไม่มีการประกอบกิจการประเภทนั้นๆ ภายในท้องถิ่น หรือการประกอบกิจการประเภทนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุม

หรืออาจเนื่องมาจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมายในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น หรืออาจมี ปัญหาจากปัจจัยทางด้านการเมือง เป็นต้น ดังนั้น จึงควรทำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบปัจจัยต่างๆ เพื่อจะ ได้ให้การสนับสนุนและผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิทางสุขภาพของประชาชนในการดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะสิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมต่อไป

(๓) การศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาเฉพาะกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและกรุงเทพมหานครเท่านั้น ควรทำการศึกษาให้ครอบคลุมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ทั่วประเทศ เพื่อทราบสถานการณ์การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและ ปรับปรุงกฎหมายและการกำหนดมาตรการเพื่อการสนับสนุนและขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๔) ควรมีการถอดบทเรียนกรณีการไม่บังคับใช้มาตรการทางกฎหมายหรือการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายและกรณีที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### กิตติกรรมประกาศ

การศึกษา เรื่อง สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร ครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องจากบุคคลหลายท่านได้กรุณาช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และให้ข้อมูล ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณนายศุภมล ศรีสุขวัฒนา ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษา ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากการนำเสนอผลการศึกษา ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางการ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในวันที่ ๒๔-๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ โรงแรม เลขาซ่า บางแสน ตำบลแสนสุขอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หัวหน้ากลุ่มพัฒนามาตรฐานกฎหมาย และ เจ้าหน้าที่กลุ่มพัฒนามาตรฐานกฎหมายทุกท่าน ที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานใน การศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ กรุงเทพมหานคร ที่ให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำและพัฒนาเครื่องมือ ที่กรุณาสละเวลาตอบแบบสอบถามและ จัดส่งคืนแก่ผู้ศึกษา รวมถึงให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุขแก่ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขด้วยดีตลอดมา

### บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, **สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ**, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘ จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

นันทรัฐหทัย ไตรรัตน์, วิภา รุจิจินากุล และชาญชัย เกษจันทร์, **การศึกษาเพื่อพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลการ ใช้กฎหมายสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล**, ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, ๒๕๕๑, รายงานการศึกษา

ประเสริฐ สุขสบาย, **ทัศนะของผู้บังคับใช้กฎหมายต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายด้านสวัสดิการสังคม**, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒

พิริยะ จันทรมณี และคณะ, การศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และการนำไปใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้เกี่ยวข้องของเทศบาลในจังหวัดพิจิตร ปี ๒๕๔๖, ศูนย์อนามัยที่ ๙ พิษณุโลก กรมอนามัย, ๒๕๔๖, รายงานการศึกษา

รัชณี ทองพันธ์, สถานการณ์การตราเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ของเทศบาลในเขต ๑๑, ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต ๑๑ สุราษฎร์ธานี กรมอนามัย, ๒๕๔๒, รายงานการศึกษา

วรรณภา นิติมงคลชัย และคณะ, ผลการสำรวจกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘ จาก <http://rdhsj.moph.go.th/ojs2/index.php/rdhsj/article/view/48>

วิษณุ เครืองาม, ปัญหาและแนวโน้มของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย ในเอกสารการสอนชุด วิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ อักษรไทย, พ.ศ. ๒๕๓๐

วิสุทธิ บุญน้อยกอ และคณะ, การใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตการสาธารณสุขที่ ๘, ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต ๘ นครสวรรค์ กรมอนามัย, ๒๕๔๔, รายงานการศึกษา

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๐), กรุงเทพฯ : สำนักกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, พิมพ์ครั้งที่ ๕, พ.ศ. ๒๕๕๒

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕, กรุงเทพฯ : สำนักกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, พิมพ์ครั้งที่ ๒, พ.ศ. ๒๕๕๓

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ปรากฏงานสถานการณ์การออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่นของเทศบาลและอบต. ทั่วประเทศ ประจำปี ๒๕๕๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ จาก [http://laws.anamai.moph.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=997&filename=Page\\_Rulelaws](http://laws.anamai.moph.go.th/ewt_dl_link.php?nid=997&filename=Page_Rulelaws)

สมเดช เวชวิฐาน และอานนท์ ลาวัณยกุล, สถานการณ์การใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จัดการปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของเทศบาลในเขต ๙, ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต ๙ พิษณุโลก กรมอนามัย, ๒๕๔๔, รายงานการศึกษา

สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสำหรับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน, กรุงเทพฯ : สำนักกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, พิมพ์ครั้งที่ ๓, พ.ศ. ๒๕๕๔

.....

