

การศึกษาเรื่อง
“การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อจัดทำคู่มือองค์การบริหารส่วนตำบล”

The Analysis of Public Health Law Involved
Sub-district Administrative Organization

ห้องสมุด
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

นายสมล ศรีสุขวัฒนา
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย
ผู้ศึกษาและเรียบเรียง

รศ. ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาโครงการฯ

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

WA
541
ศ246ก
2541
ฉ2

จัดพิมพ์ : กรกฎาคม 2541

HS 0327

กิตติกรรมประกาศ

โครงการศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล” นี้ นับว่าเป็นการริเริ่มจากนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ในฐานะผู้จัดการชุดโครงการกระจายอำนาจและสุขภาพ และด้วยการให้คำปรึกษาแนะนำและการชี้แนะเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ศึกษาและเรียบเรียงคู่มือ จึงใคร่ขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ใคร่ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปนี้ ที่ได้ให้ความร่วมมือในการทดลองศึกษาคู่มือ และให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้คู่มือเล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ได้แก่

- | | |
|---------------------------|--|
| 1) นายณรงค์ ศรีธรรมมา | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จ. ฉะเชิงเทรา |
| 2) จ.ส.อ.สุรพล หงษ์จ้อย | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก จ. ฉะเชิงเทรา |
| 3) น.ส.ไสว นกเอี้ยง | หัวหน้าส่วนสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบลบางกระดี จ. ปทุมธานี |
| 4) นายสมเกียรติ พมลาภ | นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ จ.ปทุมธานี |
| 5) น.ส.จุฑาภรณ์ ศรีรัชवाल | หัวหน้าส่วนสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จ. ปทุมธานี |
| 6) นายสามารถ เจริมรอด | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางวัว จ. ฉะเชิงเทรา |
| 7) ส.อ.อำนาจ กสิผล | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร จ. ฉะเชิงเทรา |
| 8) นายชำนาญ วิสัยพันธ์ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง จ. ฉะเชิงเทรา |

และ ขอขอบคุณสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการสำหรับโครงการศึกษานี้ด้วย

ผู้ศึกษาและเรียบเรียง

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและพัฒนาคู่มือสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสม โดยเน้นเรื่องบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เป็นภารกิจทางด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้ใช้วิธี Documentary Research โดยเริ่มต้นจากการทบทวนวรรณ-กรรมที่เกี่ยวข้อง แล้ววิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แล้วสังเคราะห์เรียบเรียงให้เป็นคู่มือที่มีการจัดหมวดหมู่ตามลักษณะของปัญหาโดยกำหนดเอาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกหลักในการจัดการปัญหา จากนั้นจึงทดลองให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 8 แห่งนำไปศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของคู่มือ แล้วจัดการประชุมเพื่อเปิดให้เจ้าหน้าที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ให้ข้อคิดเห็น แล้วนำข้อเสนอแนะมาพัฒนาปรับปรุงให้คู่มือมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาและพัฒนาได้ “คู่มือ องค์การบริหารส่วนตำบล บทบาท อำนาจ หน้าที่ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย” ซึ่งมีทั้งหมด 12 บท ประกอบด้วยเนื้อหา ความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและ อบต. บทบาท อำนาจหน้าที่ของ อบต.ในการจัดการปัญหาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล สุดท้ายเป็นบทสรุปและหลักเกณฑ์การดำเนินมาตรการด้านกฎหมาย

ABSTRACT

This research aims to compile and develop appropriate manual for Sub-district Administrative Organization officers. It's contents emphasis on role, function and authority of Sub-district Administrative Organization officers in part of public health and environment by frame of related laws.

This documentary research started with literature review then analyze regulation of Sub-district Administrative Organization Establishment Law and other related law that provide local organization authority to conduct public health and environment. After that synthesize and edit manual by result of law analysis. The contents are grouped by problem characteristic and indicated Tambol Administrative Organization to be main point for problem solving. Next step was officer discussion in 8 Sub-district Administrative Organizations after each received manual draft and had time to read it. The manual would be improved to be completed by their opinion and recommendation.

Research result was "Manual of Public Health & Environment: Role Authority and Function of Sub-district Administrative Organization" insist of 12 chapters. All contents include knowledge of Thai local governmental organization and Tambol Administrative Organization, role authority and function of Sub-district Administrative Organization to manage public health and environmental problems, supportive role of Tambol public health officers and finally was conclusion chapter and law enforcement guideline.

(1) หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง จึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในทุกระดับ โดยได้กำหนดให้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นในในระดับพื้นฐาน(ตำบล) ซึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยตราเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้เกินกว่า 150,000 บาท/ปี คิดต่อกัน 3 ปี ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งแล้ว 6,397 แห่งทั่วประเทศ

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เพียงแต่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เท่านั้น หากแต่ยังต้องรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จึงนับได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรระดับตำบลที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในตำบลนั้นๆ

ดังนั้น เพื่อให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล ได้เข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ จึงได้จัดทำโครงการศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมาย เพื่อจัดทำคู่มือขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม” ขึ้น

(2) บทบทวนวรรณกรรม

เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล” ก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในนาม “องค์การบริหารส่วนตำบล” ในปี 2538 จำนวน 617 ตำบล และจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2,143 ตำบลในปี 2539 จนถึงปัจจุบันได้มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,397 ตำบล นับว่าเป็นพัฒนาการของรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และท่ามกลางกระแสการกระจายอำนาจ โดยมีได้มีการเตรียมความพร้อมเท่าที่ควร ทั้งในด้านการสร้างองค์กร บุคลากร และทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดปัญหาการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอย่างมาก หนึ่งในปัญหาอันหลากหลายนั้น ก็คือ ความไม่พร้อมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเรื่องความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ในงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

2.1) ด้านความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร อบต.และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

เนื่องจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้กระบวนการการสรรหาผู้บริหารของ อบต. เป็นไปด้วยความเร่งร้อนด้วย กอปรกับกฎหมายกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ผู้บริหารส่วนใหญ่จึงค่อนข้างมีปัญหาในเรื่องความเข้าใจต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของตัวเอง กล่าวคือ

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองมากนัก สมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งก็ยังขาดความรู้ ตลอดจนแนวความคิดและทักษะด้านการบริหาร (จากการศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา (พ.ศ.2539) กรมพัฒนาชุมชน)

จากการศึกษาของนายแพทย์ธิธา วนรัตน์ และคณะ(พ.ศ.2540) พบว่า “ยังมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนี้อีกมากที่ อบต. ยังไม่รับรู้ หรือรู้แล้วแต่ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขป้องกันได้แต่อย่างใด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีพื้นฐานความรู้เฉพาะเรื่องนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีความรู้ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและขาดประสบการณ์ในการที่จะบริหารกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น”

จากการศึกษาของนิทัศน์ รายยวาและปรีดา ไนวฤทธิ์ พบว่า กรรมการบริหาร อบต.สมาชิกทั้งจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่ง มีลักษณะคล้ายกัน คือ มีความตื่นตัวทางการเมืองอยู่บ้าง แต่ยังสับสนในบทบาทที่ชัดเจน...ส่วนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่เป็นคนของรัฐในชุมชน ยังมีความสับสนในสถานภาพของตนเอง

2.2) ด้านความเข้าใจต่อปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาของ ดร.อุทัย คุณเกษมและคณะ (พ.ศ.2540) ใน อบต. 29 แห่ง 19 อำเภอใน 4 จังหวัด พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล(ผู้บริหาร)ส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจว่าในตำบลที่ตนเองรับผิดชอบมีปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาด้านนี้มากนัก...ส่วนมากจะมองว่าปัญหาของตำบลเป็นปัญหาด้านการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ประเภถนน ไฟฟ้า สะพาน แหล่งน้ำ มากกว่า....ผู้บริหาร อบต. เกือบทั้งหมดไม่ได้แสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ภายในตำบลที่ตนเองรับผิดชอบชัดเจนนัก และที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นก็คือ ผู้บริหาร อบต. จำนวนมาก มิได้มีแนวคิดเรื่องงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมภายในตำบลเลย.....เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยมีศักยภาพพอที่จะดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณสุขได้พอสมควร แต่งานด้านสิ่งแวดล้อมสถานีอนามัยยังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญมากนัก.....เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบลจำนวนมากไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม(ตามกฎหมาย)ขององค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก

2.3) สภาพปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและด้านส่งเสริมสุขภาพใน อบต.

จากการศึกษาของกรองแก้ว ก้อนนาค , กอบแก้ว สุวรรณพร และนายแพทย์ธิธา วนรัตน์ (พ.ศ.2540) โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารของ อบต.ในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของตำบล ดังตารางต่อไปนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์	ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนและปัญหาสิ่งแวดล้อมของตำบล ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์	
	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาสิ่งแวดล้อม
-กรรมการบริหาร -สมาชิกสภา อบต. -ประธานกรรมการบริหาร อบต. -ประธานสภา อบต.	1. โรคเอดส์ 2. โรคฮัน 3. ไข้หวัดใหญ่ : คมกวาด กัญชา เฮอร์ปิกซ์ 4. เด็กขาดสารอาหาร (เด็ก < 5 ปี) 5. นักเรียนมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ 6. มะเร็ง 7. ไข้หวัด ไข้เลือดออกในฤดูฝน 8. ความดันโลหิตสูง เบาหวาน 9. โรคปอด โรคกระเพาะ 10. อูจจาระร่วง ท้องเสีย 11. ไข้ไทฟอยด์ ไข้มาลาเรีย 12. การควบคุมโรค เช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการดูแล นำโรคเข้าข้างมาลาเรีย 13. อหิวาตกโรคในฤดูร้อน 14. โรคจากสุนัข สารเคมี มีการปลูกฝังปลูกยา 15. หน่วยบริการไม่เพียงพอ 16. ผู้ปกครองทำงานโรงงานไม่มีเวลาเลี้ยงดูเด็ก 17. ระบบทางเดินอาหาร (ชาวบ้านยังขาดความรู้) 18. การทำงานต่างถิ่น นำโรคเอดส์ มาลาเรีย 19. อุบัติเหตุทางรถ เช่น มอเตอร์ไซด์ รถยนต์ 20. โรคเรื้อรัง (ไม่ทราบชื่อโรค) 21. จนท. สอ. ไม่อยู่เวลาประชาชนไปขอรับบริการ	1. ขยะส่งกลิ่นเหม็นในหน้าฝน กลิ่นจากโรงงานแบบเคอร์รี่ /ไม่มีที่กำจัดขยะ /รถเก็บไม่เพียงพอ 2. น้ำมาจากหอพัก เสี่ยงจากหอพัก 3. น้ำเสียจากโรงงาน 4. การตัดไม้ทำลายป่า 5. ฝุ่นควันจากโรงไหมหิน ถนนลูกรัง ถนนหินคลุก 6. ลำคลองน้ำเสีย คื่นจีน แม่น้ำคื่นจีน แม่น้ำแม่ทั้ง 7. อากาศสูง การควบคุมดูแลกรณีเพลิงไหม้ 8. คลองระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม 9. กลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงหมู 10. ขาฆ่าหมูฆ่าลงคลอง ทำให้ใช้น้ำบริโภคไม่ได้ 11. มีส่วนไม่ครบ (หมู่บ้านกระเบื้องขาวมณี) 12. รถดุดส้วม ไปทิ้งตามลำห้วย ลำธาร 13. ตลาด มีน้ำครำสกปรก 14. น้ำสะอาดไม่เพียงพอสำหรับดื่ม ระบบประปาไม่ทั่วถึง 15. มลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม สิ่งที่น่ารังเกียจ เช่น ตู้ซ่อมรถ โรงเชื่อม กลิ่นจากโรงงานแบบเคอร์รี่ กลิ่นจากโรงงานอาหารกระป๋อง (เป็นกลิ่นจากเปลือกผลไม้) ฝุ่นจากโรงไหมหิน 16. น้ำท่วม น้ำดำ 17. การใช้สารเคมีปลูกผัก ยาฉีดฆ่าแมลง

จากผลการศึกษาข้างต้น ซึ่งเป็นการมองปัญหาของ อบต. ในบริบทของความพร้อมด้านความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการศึกษาของนายแพทย์ธีธชา วรรัตน์และคณะ ก็ได้ให้ข้อวิจารณ์(บทที่ 5) และข้อเสนอแนะ(บทที่ 6) ว่า

(1) ขณะนี้สถานบริการสาธารณสุขของรัฐในพื้นที่ ส่วนใหญ่ยังมีวิธีปฏิบัติในลักษณะรอเบื่อบนตั้งมา...จึงไม่น่าประหลาดใจที่สถานบริการสาธารณสุขหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่ อบต. จึงเห็นห่างกับ

อบค. เพราะ “ส่วนกลางยังไม่สั่งมา” หรือส่วนกลางยังไม่บอกให้ชัดเจนว่าจะทำงานร่วมกับ อบค.อย่างไร ในฐานอะไร

(2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบค.บางประการยังไม่มี ความชัดเจน เพราะขาดการตีความและขยายความหรืออธิบายความ จึงควรจะได้มีการอธิบายความให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(3) กฎหมายใดๆ ซึ่งมีใช้อยู่แล้ว และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ อบค. เช่น พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พรบ.อาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522(แก้ไขเพิ่มเติม 2535) เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้จะเป็นกฎหมายแม่บทของการออกข้อบังคับต่างๆ ของตำบล เพื่อให้ อบค.ได้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ หรือแสดงบทบาทตามหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

(4) บทบาทตามกฎหมายข้อใด ซึ่งจะต้องมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายลูกออกมารองรับ ก็ต้องเร่งรัดให้ดำเนินการและประกาศใช้ซึ่งระเบียบข้อบังคับนั้นโดยเร็ว

(3) เป้าหมายและวัตถุประสงค์

3.1) เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.2) เพื่อจัดทำและพัฒนาคู่มือองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง “บทบาท อำนาจ หน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย”

(4) ระเบียบวิธีการศึกษา

4.1) จัดทำกรอบโครงสร้างในการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ อบค.ต่อการพัฒนางานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษา

4.2) ทบทวนเอกสารงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ อบค.

4.3) รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบโครงสร้างเนื้อหาที่ได้กำหนดไว้

4.4) เรียบเรียงเนื้อหา เพื่อจัดทำเป็นคู่มือกฎหมายสำหรับ อบค.ในการดำเนินการจัดการปัญหา ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ จะเรียบเรียงโดยยึดเอา อบค.เป็นตัวตั้งในการจัดการปัญหา แล้วจำแนกเนื้อหาเป็นบทๆ ตามลักษณะของปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นใน อบค.

4.5) ตรวจสอบความถูกต้องด้านข้อมูลกฎหมาย โดยอาจารย์ที่ปรึกษา(ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม)

4.6) นำร่างคู่มือกฎหมายสำหรับ อบต. ให้เจ้าหน้าที่ของ อบต. (ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนราชการ และนิติกร) จำนวน 10 แห่ง จากจังหวัดลพบุรี จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดปทุมธานี เพื่อนำไปใช้อ่านทำความเข้าใจ และรวบรวมประเด็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

4.7) จัดการประชุมเจ้าหน้าที่ของ อบต. ที่ได้นำไปใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของ อบต. ได้วิพากษ์วิจารณ์คู่มือ พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในการประชุมนี้อาจารย์ที่ปรึกษาจะร่วมรับฟังและให้ข้อเสนอแนะด้วย

4.8) รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ของ อบต. และอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วนำมาปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้คู่มือดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น แล้วนำเสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต่อไป

(5) ผลการศึกษา

5.1) จากการทบทวนวรรณกรรมได้ข้อสรุปว่า

5.1.1) กลุ่มเป้าหมายในการจัดทำคู่มือ คือ สมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร อบต. เจ้าหน้าที่ของ อบต.(ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนราชการและอื่นๆ) และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล

5.1.2) เนื้อหาสำคัญเบื้องต้นที่พึงต้องปรากฏอยู่ในคู่มือ คือ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของ อบต. ตามกฎหมาย โดยต้อง

(ก) ทำให้เกิดความเข้าใจว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต.มีความสัมพันธ์กับงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

(ข) แจกแจงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. กับกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจแก่ อบต. ในฐานะ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นตำบลอย่างไร

5.1.3) เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายในข้อ 5.1.2) และเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน จึงกำหนดเนื้อหาของคู่มือเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะของปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกันมาเรียบเรียงไว้ในเรื่องหรือบทเดียวกัน

5.2) จากการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายๆ ฉบับ พบว่า กฎหมายที่มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีอยู่มากมาย แต่ส่วนใหญ่มิได้ให้อำนาจแก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมากนัก จะมีเพียงบางฉบับเท่านั้นที่ให้อำนาจแก่ อบต. ซึ่งก็ให้อำนาจในระดับและขอบเขตที่แตกต่างกัน จากการหารือร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษา จึงกำหนดพระราชบัญญัติที่จะวิเคราะห์รายละเอียดเพื่อจัดทำเป็นคู่มือ โดยเน้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

5.2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่ อบต. ในการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมมากและกว้างขวางมากที่สุด และครอบคลุมปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมผอม เหตุว่าเคย กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ(หลายกิจการต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม) ตลาด สถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะและอื่นๆ โดยให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบังคับตำบล พิจารณาอนุญาตกิจการต่างๆ ที่ต้องควบคุมและออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ทั้งหมด ส่วนกลางจะมีอำนาจเฉพาะการออกกฎกระทรวงเรื่องหลักเกณฑ์มาตรฐานและวิธีปฏิบัติบางเรื่องที่จะต้องใช้ในการทั่วไปเท่านั้น

5.2.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ มีขอบเขตครอบคลุมเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดทางน้ำ ถนน ที่สาธารณะและสถานสาธารณะ รวมทั้งเรื่อง ความเป็นระเบียบของบ้านเมือง เช่น การทิ้งใบปลิว ปิดแผ่นโฆษณา การขีดเขียนกำแพงให้สกปรก การนั่งยืนบนราวสะพาน เป็นต้น ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจจัดการเองได้ทั้งหมด

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในเขต อบต.ใด ยังต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยพิจารณาเห็นว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบต.โดยตรง จึงได้กำหนดลงในคู่มือนี้ด้วย ขณะนี้ทราบว่ากระทรวงมหาดไทยสอบถามความต้องการบังคับใช้กฎหมายนี้ไปยัง อบต.ทั่วประเทศแล้ว

5.2.3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง มีลักษณะที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นพอสมควร กล่าวคือ ให้โอกาสแก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพื่อของงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยเสนอผ่านจังหวัดได้ ให้มีอำนาจในการควบคุมผู้ควบคุมระบบหรือผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสียหรือบำบัดน้ำเสีย (ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกฎหมายการสาธารณสุขในบางเรื่องด้วย) แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังเป็นของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ต่อมา อาจารย์ที่ปรึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาด้านสาธารณสุขอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญและเป็นบทบาทหนึ่งของ อบต. คือ เรื่องการป้องกันระงับโรคติดต่อ โดยเฉพาะในขณะนั้นได้มีข่าวเกี่ยวกับโรคแอนแทรกซ์จากเนื้อวัว ซึ่งเกิดจากการปนเปื้อนสัตว์จากแห่งอื่นมาจำหน่ายโดยไม่มีการควบคุม จึงเห็นควรให้เพิ่มเนื้อหา พระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 ซึ่งแม้ว่ากฎหมายโรคติดต่อจะมีได้ให้อำนาจแก่ อบต. ก็ตาม ซึ่งจากการวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว พบว่า

5.2.4) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ได้ แม้ว่าอำนาจในการอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ยังเป็นของ อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการฆ่าสัตว์ไปฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในพื้นที่ อบต.นั้น อบต.มีอำนาจเข้าจัดการได้ โดยเฉพาะกรณีที่ตั้งสงสัยว่าอาจเป็นอันตรายหรือเป็นโรคติดต่อที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

5.2.5) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523

กฎหมายฉบับนี้ มิได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นระดับตำบลแต่อย่างใด แต่กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่(ขณะแต่งตั้งยังไม่มี อบต.) ซึ่งมีหน้าที่รับแจ้งกรณีที่มีโรคติดต่ออันตรายหรือโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความเกิดขึ้น แล้วมีหน้าที่รายงานให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขทราบเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาต่อไป การที่วิเคราะห์เนื้อหากฎหมายฉบับนี้ลงในคู่มือด้วย ก็เพื่อประโยชน์ในการประสานงานกับเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการป้องกันและระงับโรคติดต่อในท้องถิ่นตำบลได้

5.3) โดยที่พิจารณาเห็นว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล เป็นบุคลากรและกลไกหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งต้องมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติการในงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ผู้ศึกษาวิจัยจึงกำหนดเนื้อหาคู่มือในส่วนท้ายเป็นเรื่อง “บทบาทในการสนับสนุน อบต.ของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล” ทั้งนี้ เพื่อให้แก้ปัญหาความสับสนในเรื่อง บทบาทหน้าที่ระหว่าง อบต. กับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล

ดังนั้น กรอบโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือ จึงได้วางไว้ ดังนี้

ประเด็นหัวข้อและกรอบโครงสร้างเนื้อหาคู่มือ อบต.

ส่วนที่ 1 ความเบื้องต้น

บทที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นไทย

- พัฒนาการขององค์ปกครองท้องถิ่นไทย
- องค์การปกครองท้องถิ่น กลไกการพัฒนาท้องถิ่นของยังไม่ประชาชน
- องค์ปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล กับ การกิจด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2 บทบาทหน้าที่และภารกิจของ อบต.ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

- บทบาทตามมาตรา 67 และมาตรา 68
- กระบวนการในการจัดการของ อบต. (การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การออกข้อบังคับตำบล

งบประมาณรายจ่าย การปฏิบัติงานตามแผนงาน และอื่นๆ)

บทที่ 3 บทบาทหน้าที่ภารกิจของ อบต. ที่เกี่ยวกับกฎหมายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(เน้นเฉพาะ พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พรบ.ควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535)

ส่วนที่ 3 การจัดการปัญหาสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขต อบต.ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(เน้นขอบเขตของปัญหา วิธีการจัดการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง)

บทที่ 3 การจัดการเรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย

บทที่ 4 การจัดการเรื่อง การรักษาความสะอาดทางน้ำและทางระบายน้ำ

บทที่ 5 การจัดการเรื่อง การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ สถานที่สาธารณะ

บทที่ 6 การจัดการเรื่อง การป้องกันโรคหรืออันตรายต่อสุขภาพจากการประกอบกิจการต่าง ๆ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน

บทที่ 6 การจัดการเรื่อง การป้องกันโรคและระงับโรคที่เกิดจากสัตว์

บทที่ 7 การจัดการเรื่อง การคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 8 การจัดการเรื่อง ตลาด สถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร

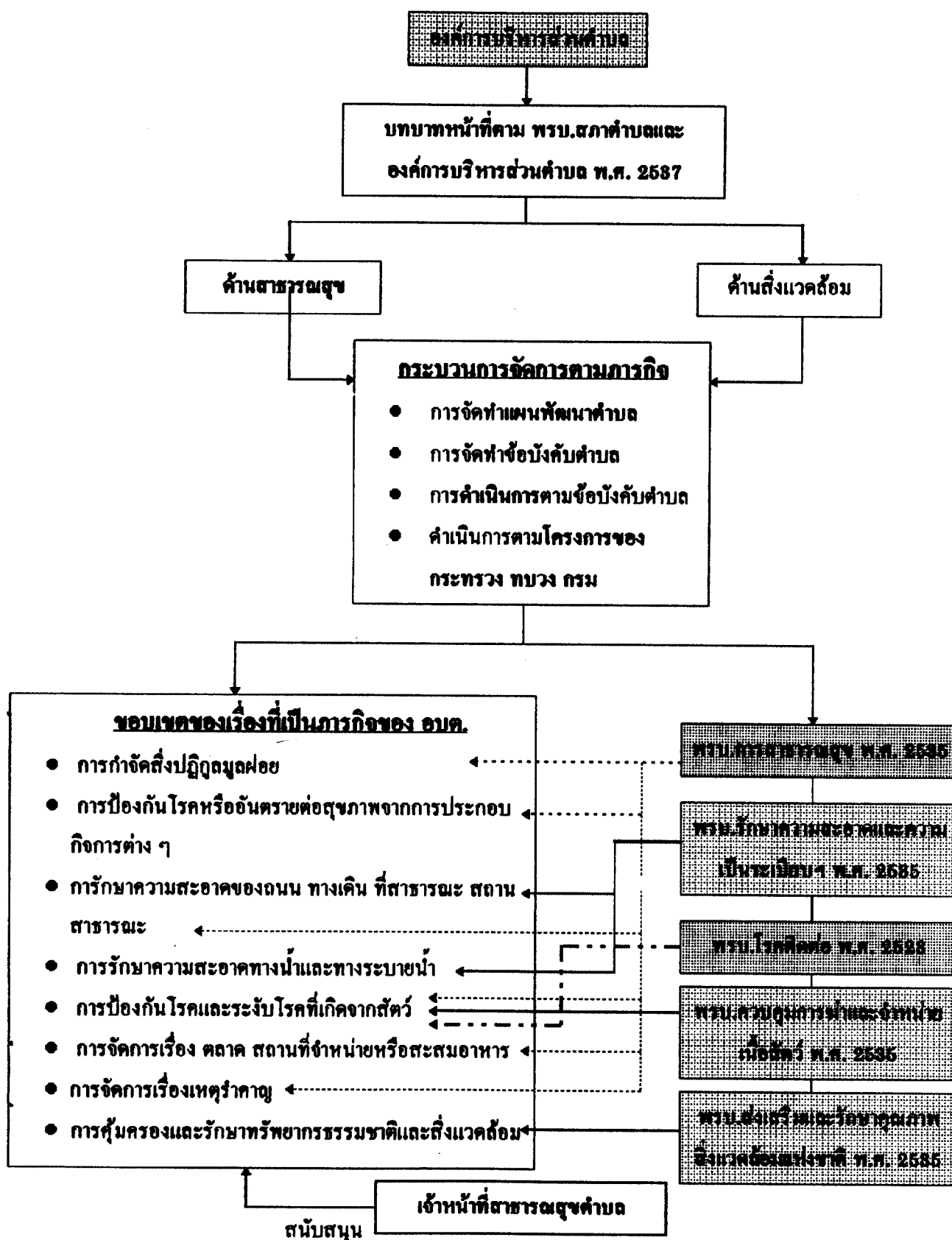
บทที่ 9 การจัดการกรณีที่มีการร้องเรียนเหตุรำคาญ

สรุปภาพรวมของการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของ อบต.

ส่วนที่ 4 เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล กับ การสนับสนุน อบต.

บทที่ 10 บทบาทเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลในการสนับสนุน อบต.

- บทบาทในฐานะเจ้าพนักงานสาธารณสุข
- บทบาทในฐานะเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค



5.4) เมื่อได้ยกร่างคู่มือเรียบร้อยแล้ว จึงได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 แห่งในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ

- จังหวัดอุตรดิตถ์ ได้แก่ อบต.อุตรดิตถ์(ชั้น1) อบต.บางกะดี(ชั้น1) อบต.บ้านใหม่(ชั้น1)
- จังหวัดอุทัยธานี ได้แก่ อบต.ท่าศาลา(ชั้น2) อบต.เขาสามยอด(ชั้น2) อบต.ชุมพล(ชั้น3)
- จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้แก่ อบต.บางปะกง(ชั้น1) อบต.บางสมัคร(ชั้น2) อบต.บางวัว(ชั้น1)

เพื่อนำคู่มือไปใช้ และศึกษาทำความเข้าใจ พร้อมทั้งรวบรวมข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมคู่มือดังกล่าว โดยใช้เวลาประมาณ 4 สัปดาห์ เหตุผลที่พิจารณาเอา อบต.ในเขตพื้นที่ภาคกลางเป็นหลัก เพราะเห็นว่า อบต.ในเขตภาคกลางจะอยู่ใกล้และเป็นที่เขตเมืองมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ซึ่งมักจะมีปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมากและสลับซับซ้อน จึงเหมาะสำหรับการวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบคู่มือดังกล่าว

5.5) ในวันที่ 13 มิถุนายน 2541 ได้จัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย พร้อมทั้งเชิญอาจารย์ที่ปรึกษามาร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในที่ประชุมด้วย ซึ่งจากการประชุมได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.5.1) ส่วนใหญ่เห็นว่าคู่มือเล่มนี้ดี มีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของ อบต.อย่างมากในการทำ ความเข้าใจตอบทบทวน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5.5.2) โครงสร้างเนื้อหาของคู่มือ วางไว้อย่างเป็นขั้นตอนแยกเป็นหลายๆ ชัดเจนดีแล้ว ทำให้ เข้าได้ง่าย แต่เสนอให้มีตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแนบท้ายด้วย เพราะในคู่มือจะมีแค่เฉพาะการอ้างอิงบทบัญญัติมาตราต่างๆ ไม่มีตัวบทกฎหมายให้อูประกอบด้วย (เรื่องนี้ผู้ศึกษาได้ชี้แจงว่า หากแนบตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย จะทำให้คู่มือเด่นหนาตา อย่างไรก็ดีตามจะได้เสนอต่อสถานวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาต่อไป)

5.5.3) อาจารย์ที่ปรึกษาได้เสนอว่า เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ง่ายขึ้นและสะดวกต่อการค้นหา ประเด็นเนื้อหาในส่วนที่สนใจได้ง่ายขึ้น จึงได้เสนอแนะให้จัดทำตาราง สรุปบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบต. ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นตามประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ อบต. รวมทั้งสรุปบทกำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ด้วย

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการด้านกฎหมายและการดำเนินคดี จึงขอให้ผู้ ศึกษาเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของหลักเกณฑ์การดำเนินการด้านกฎหมาย โดยอิงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 รวมทั้งสรุปวิธีการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยย่อ ด้วย ในเรื่องนี้จึงได้มีการเพิ่มเติมเนื้อหา “บทที่ 12” ขึ้น

5.5.4) เจ้าหน้าที่บางส่วนพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจองค์ประกอบโดยรวมของ เนื้อหาในคู่มือนี้ จึงเสนอแนะให้จัดทำ “บทนำ” เพื่อสรุปโครงสร้างเนื้อหาทั้งหมดของคู่มือ

5.5.5) โดยที่ที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงปัญหาการใช้มาตรการด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ปัญหาด้านมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในเขตท้องถิ่น อบต.เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีปัญหาว่า

- ผู้บริหาร อบต.มิได้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการสาธารณสุข ที่ให้ในการจัดการเรื่องเหตุรำคาญ และการควบคุมกิจการโรงงานในฐานะ “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ”
- บางกรณีแม้ว่าผู้บริหาร อบต. จะทราบถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสาธารณสุข เวลาเกิดเหตุรำคาญ อบต.ก็ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ เพราะ (ก) ผู้ประกอบการโรงงานเข้าใจว่าเป็นเรื่องของกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่เกี่ยวกับท้องถิ่น และไม่ทราบว่า อบต.มีอำนาจตามกฎหมายสาธารณสุขจึงไม่ค่อยให้ความร่วมมือ บางครั้งไม่ยอมให้เข้าไปตรวจสอบสภาพในโรงงาน (ข) บางกรณีปัญหาที่เกิดจากโรงงานเป็นเรื่องใหญ่และมีผลกระทบมาก เจ้าหน้าที่ อบต.ไม่มีองค์ความรู้ทางด้านวิชาการมากพอที่จะไปแนะนำหรือออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข (ค) บางกรณี อบต.แจ้งเรื่องไปยังอุตสาหกรรมจังหวัดแล้ว ปรากฏว่าอุตสาหกรรมจังหวัดไม่ได้ดำเนินการอะไร และอื่นๆ

ในเรื่องนี้อาจารย์ที่ปรึกษาได้ให้ข้อคิดเห็น ดังนี้

ก) กรณีที่ผู้ประกอบการยังไม่รับรู้เรื่องอำนาจของ อบต. คงไม่อาจแก้ปัญหาได้ด้วยการจัดทำคู่มือนี้ คงเป็นเรื่องที่ อบต.ต้องแสดงบทบาทและชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการจึงจะเกิดผล ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่า อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียม ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเหตุผลความจำเป็นในการจัดเก็บ และเก็บเพื่อไปจัดการเรื่องอะไร เป็นต้น

ข) สำหรับเรื่ององค์ความรู้ทางด้านวิชาการ คงต้องเสนอให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขประสานงานกับหน่วยงานวิชาการดำเนินการจัดทำคู่มือด้านวิชาการเพื่อสนับสนุน อบต.ต่อไป

สำหรับการประสานงานกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ศึกษาวิจัยได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” ได้เคยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการอนุญาตสำหรับกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับต่อส่วนราชการต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ไว้ ในส่วนนี้ผู้ศึกษาวิจัยจะได้เพิ่มเติมเนื้อหาเรื่องนี้ไว้ในบทที่ 6 การจัดการเรื่อง การป้องกันโรคหรืออันตรายต่อสุขภาพจากการประกอบกิจการหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน

5.5.6) ที่ประชุมขอให้เพิ่มรูปแบบและตัวอย่างการยกเว้นข้อบังคับตำบล ในคู่มือไว้ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า ขณะนี้ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัยได้จัดทำคู่มือว่าด้วยการ “แนวทางการยกเว้นข้อกำหนดของท้องถิ่น” แล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ อบต.อาจต้องศึกษารายละเอียดจากคู่มือเล่มนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำตัวอย่างมาแนบไว้ในภาคผนวกเพิ่มเติมด้วย

5.6) การพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขร่างคู่มือ หลังจากที่ได้ระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ของ อบต.แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยได้เรียบเรียงเพิ่มเติมเนื้อหาและปรับปรุงโครงสร้างเนื้อหาใหม่ ดังนี้

คู่มือ องค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาท อำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

- คำนำ
- กิตติกรรมประกาศ
- บทนำ
- บทที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย
- บทที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล กับ การกิจด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- บทที่ 3 การจัดการเรื่องการจัดตั้งปฏิญญาคอย
- บทที่ 4 การจัดการเรื่อง การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินที่สาธารณะ
สถานสาธารณะ
- บทที่ 5 การจัดการเรื่อง การรักษาความสะอาดทางน้ำและทางระบายน้ำ
- บทที่ 6 การจัดการเรื่อง การป้องกันโรคหรืออันตรายต่อสุขภาพจากการประกอบ
กิจการหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน
- บทที่ 7 การจัดการเรื่อง การป้องกันและระงับโรคติดต่อและโรคที่เกิดจากสัตว์
- บทที่ 8 การจัดการเรื่อง ตลาด สถานที่จำหน่ายหรือเสิร์ฟอาหาร
- บทที่ 9 การจัดการเรื่อง ร้องเรียนเหตุรำคาญ
- บทที่ 10 การจัดการเรื่อง การคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม
- บทที่ 11 บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลในการสนับสนุนองค์การบริหาร
ส่วนตำบล
- บทที่ 12 สรุปบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและหลักเกณฑ์การดำเนินงาน
มาตรการด้านกฎหมาย
- บรรณานุกรม
- ภาคผนวก
 - รูปแบบและตัวอย่างร่างข้อบังคับตำบล
 - ประวัติอาจารย์ที่ปรึกษา
 - ประวัติผู้ศึกษาและเรื่องร้อง

(6) สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1) เมื่อพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้กำหนดทิศทางไว้ว่า

ก) รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

ข) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทส่วนร่วมในการบริการทางสาธารณสุขของรัฐมากยิ่งขึ้น (มาตรา 52 วรรคสอง)

ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ(มาตรา 284 วรรคหนึ่ง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น(มาตรา 289 วรรคหนึ่ง)และมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ(มาตรา 289 วรรคสอง)

ง) เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะเรื่อง การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ ส่วนนอกเขตพื้นที่ที่จะมีส่วนร่วมเฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน(มาตรา 290)

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในระดับรัฐบาล ดังนี้

6.1.1) ภารกิจในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ระดับ เป็นเรื่องที่สำคัญเร่งด่วนที่ต้องได้รับการพิจารณาคำเนินการจากส่วนราชการต่างๆ ของรัฐทุกสาขา โดยมีพึงจำกัไว้เฉพาะแต่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

6.1.2) รัฐบาลน่าจะได้พิจารณาปฏิรูประบบราชการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยการโอนราชการส่วนภูมิภาคในระดับตำบลในสายงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบต.ทั้งหมด ทั้งบุคลากร ทรัพย์สินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพื่อ

(ก) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างรวดเร็วทันที่ตามภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ เพราะมีบุคลากรส่วนภูมิภาคเหล่านี้จะมีความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาและงานบริการสาธารณะ(งานประจำ)ทุกสาขา หาก อบต.ต้องพัฒนาบุคลากรเหล่านี้เอง คงต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า 10 ปีและงบประมาณอีกจำนวนมหาศาล

(ข) มิให้เกิดปัญหาความสับสนในบทบาทภารกิจของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ ระหว่างเจ้าหน้าที่ในสังกัดส่วนภูมิภาค กับ สังกัดส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจเป็นเรื่องเดียวกันแต่คนละบทบาท คือ ส่วนภูมิภาคมีบทบาทนิเทศงานสนับสนุน ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทปฏิบัติ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาอีกพอสมควร กว่าเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค(ซึ่งเคยปฏิบัติงานโดยตรง)จะปรับบทบาทของตนเองมาเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำได้ และโดยความเห็นของผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ไม่จำเป็น เพราะผู้นิเทศงานระดับอำเภอที่จะให้คำปรึกษาแนะนำก็มี อยู่แล้ว ซึ่งต้องนิเทศงานระดับตำบลอยู่แล้ว

(ค) เป็นการประหยัดงบประมาณหมวดเงินเดือนค่าจ้างของข้าราชการส่วนภูมิภาค ระดับตำบล กับ พนักงานของ อบต. ซึ่งไม่ต้องตั้งงบประมาณหมวดเงินเดือนซ้ำซ้อนกัน

(ง) เพื่อให้ เกิดคุณภาพในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ โดย โครงสร้างอำนาจของ อบต. จะอยู่ที่ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหารและสมาชิกสภา อบต. ซึ่งเป็น บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในตำบลนั้นๆ ดังนั้น จึงอาจมีความโน้มเอียงไปตามความต้องการของ ประชาชนแต่ไม่มีระบบระเบียบ ขณะที่ข้าราชการประจำจะมีวิธีคิดวิธีการทำงานที่เป็นระเบียบ แต่ไม่เข้าใจ ความต้องการของชาวบ้าน หากต้องมาร่วมกันปฏิบัติงาน น่าจะส่งผลต่อการบริหารจัดการของ อบต. ในทางที่ดี ยิ่งขึ้น

6.2) กระทรวงสาธารณสุข น่าจะเป็นหัวหอกในการปฏิรูประบบการสาธารณสุข ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและชัดเจน

6.3) เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีเป็นจำนวนมาก บางฉบับก็มีลักษณะการกระจายอำนาจ หน้าที่ให้แก่อำเภอส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ บางฉบับยังคงอำนาจหน้าที่ไว้ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมีกฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาการบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกันหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้น รัฐน่าจะได้มีการพิจารณาทบทวนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย

6.3.1) กระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องมีแผนงานเพื่อเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจในเรื่องนั้นๆ ไว้ด้วย

6.3.2) หากการกระจายอำนาจเป็นไปได้ ก็สามารถยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันไปได้ หรือหากการกระจายอำนาจไม่ได้ทั้งหมด ก็น่าจะพิจารณาวางระบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ให้ประสานสอดคล้องกันไม่สับสนต่ออำนาจหน้าที่

6.4) เนื่องจากในการบังคับใช้กฎหมายหลายๆ ฉบับไม่เกิดผล ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่รู้กฎหมาย และความรู้สึกทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เห็นว่าเป็นการบังคับขู่เข็ญ เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรม(เลือกปฏิบัติ) ไม่เห็นว่ากฎหมายจะมีหรือเป็นประโยชน์อะไรต่อประชาชน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการ และประชาชนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นๆ มากขึ้น และต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมายใหม่ด้วย

6.5) กฎหมายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จะไม่มีผลบังคับใช้เลย หากนักวิชาการไม่พัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ ให้เป็นกฎเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการที่สามารถตรวจสอบหรือชี้วัดได้ ว่า สภาพเช่นไรเป็นเหตุรำคาญแล้ว มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมแล้ว กรณีที่เกิดปัญหามลพิษขึ้น จะใช้เทคนิควิธีการอย่างไร ในการระงับหรือขจัดเหตุอันไม่พึงประสงค์นั้นได้ และจะมีวิธีการหรือมาตรการอะไรในการป้องกันเหตุนั้นในอนาคต ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงาน ในการเข้าไปจัดการปัญหาเรื่องนั้นๆ ใ้ได้อยู่แล้ว

ดังนั้น การพัฒนาวิชาการและเทคโนโลยีด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมาก เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเป็นจริง และสามารถคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนได้จริง

6.6) คู่มือเล่มนี้ถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น (อบต.) ซึ่งขั้นตอนในการนำไปปฏิบัติ นั้น ยังต้องผ่านประสบการณ์ ความไม่เคยชินของทั้งเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ประชาชนและผู้ประกอบการอีกมาก และยังจำเป็นต้องเรียนรู้ถึงกระบวนการการนำกฎหมายไปบังคับใช้อีกระยะหนึ่ง

ดังนั้น ในการที่จะหวังให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงยังจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการและวิธีการในการนำเอากฎหมายไปบังคับใช้ใน พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจะได้เป็นแนวทางสำหรับท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป

บรรณานุกรม

- เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา และคณะ, คู่มือ(เล่ม 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์องค์การ
ทหารผ่านศึก , พิมพ์ครั้งที่ 2 , พ.ศ. 2540.
- เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา และคณะ, รวมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์องค์การ
ทหารผ่านศึก , พิมพ์ครั้งที่ 2 , พ.ศ. 2540. หน้า 3-71 82-142 และหน้า 297-306
- ประจักษ์ กาญจนกุล , ศ. ดร. คำบรรยายกฎหมายปกครอง , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พิมพ์ครั้งที่ 4 ,
พ.ศ.2538.
- พรชัย รัชนิเพทย์ , ผศ. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย , โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิ
ราช , พิมพ์ครั้งที่ 3 , พ.ศ. 2538.
- กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง , คู่มือปฏิบัติงานตามตำแหน่งและองค์การบริหารส่วนตำบล , เอกสารสิ่งพิมพ์ลำดับที่
9/2538 , กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , พ.ศ. 2538.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยนาท , พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 , เอกสารประกอบการอบรมเจ้าพนักงานสา
ธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น(อบค.) , พฤศจิกายน 2540.
- สุรพล นิติไกรพจน์ , รศ. ดร. ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , รวมบทความ
ทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พิมพ์ครั้งที่
1 กุมภาพันธ์ 2541.
- วรพงษ์ วิศรุตพิชญ์ , รศ. ดร. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง , รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พิมพ์ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541.
- รังสิกร อุพงษ์ , ผศ. ดร. กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำความสั่งทางปกครอง , รวมบทความทาง
วิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พิมพ์ครั้งที่ 1
กุมภาพันธ์ 2541.
- พนม เอี่ยมประจักษ์ , ผศ.ดร. การแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
2539 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พิมพ์ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541.
- ฤทัย หงส์ศิริ , ผู้ช่วยเลขานุการรองอธิการสูงสุด สำนักอธิการสูงสุด,การทบทวนคำสั่งทางปกครอง, รวมบทความทางวิชา
การกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , พิมพ์ครั้งที่ 1
กุมภาพันธ์ 2541.
- ณรงค์ โจหาญ , รศ. แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายและการค้นคว้าทางศาล ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
 , เอกสารประกอบการสัมมนาเจ้าพนักงานท้องถิ่น , เมษายน 2537.
- คุมด ศรีสุขวัฒนา และนายสมชาย คูแก้ว, คู่มือ(เล่มที่ 2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ว่าด้วย กิจการที่เป็น
อันตรายต่อสุขภาพ , พิมพ์ครั้งที่ 1 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์องค์การทหารผ่านศึก , พ.ศ. 2540.