



หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :  
ศึกษากรณีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

โดย

ณัฐยศ อาจหาญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2565

DUTIES AND POWER OF LOCAL GOVERNMENT :  
STUDIES IN DUTIES AND POWER OF PUBLIC HEALTH

BY

NATTHAYOS ARDHARN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2022

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

ณัฐยศ อางหาญ

เรื่อง

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

ศึกษากรณีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2566

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :
ชื่อผู้เขียน	ศิษษากรณีนัหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข
ชื่อปริญญา	ณัฐยศ อาจหาญ
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
	กฎหมายมหาชน
	นิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
ปีการศึกษา	2565

### บทคัดย่อ

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีปัญหาในการดำเนินการตามหน้าที่ โดยในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน บัญญัติเพียงว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหน้าที่อื่นเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข แต่ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดขอบเขตของหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับการมีกฎหมายอื่นซึ่งมีการบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีการบัญญัติทั้งในรูปแบบของการยืนยันอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจชัดเจน หรือในรูปแบบของการตัดหรือจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง และการซ้ำซ้อนของกฎหมายดังกล่าวยังก่อให้เกิดการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขได้อย่างเต็มที่หรืออย่างที่ควรจะเป็นตามหลักการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกามีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคการควบคุม การแพทย์ฉุกเฉิน การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศที่หลากหลายและมีขอบเขตที่ชัดเจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กฎหมายของไทยนั้นไม่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ

เป็นการทั่วไปตามแนวคิดเรื่อง “ความสามารถทั่วไป” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกายังมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ขณะที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจด้านสาธารณสุขก็มีการบัญญัติสนับสนุนหรือยืนยันอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของไทย โดยในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นกลับมีการบัญญัติในลักษณะตัดอำนาจหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนที่ทำให้ต้องมีการตีความ ซึ่งส่งผลให้หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยลดน้อยลงและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขก็ยังคงมีรูปแบบที่จำกัด

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายกลางที่มีการบัญญัติหลักการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจไว้ในกฎหมาย มีการศึกษา รวบรวมและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสาธารณสุขเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรที่จะมีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องกัน และส่วนของวิธีการใช้อำนาจนั้น ควรที่จะมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งถูกบัญญัติมาเป็นเวลานานและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน โดยกำหนดให้การร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งสหการนั้นไม่จำกัดเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหรือประเภทเดียวกันเท่านั้น แต่ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทสามารถที่จะร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้

**คำสำคัญ:** สาธารณสุข, หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ

Thesis Title	DUTIES AND POWER OF LOCAL GOVERNMENT : STUDIES IN DUTIES AND POWER OF PUBLIC HEALTH
Author	Natthayos Ardhan
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Somkit Lertpaithoon , Doctorat en droit.
Academic Year	2022

## ABSTRACT

Local government public health duties and powers (LGPHDAP) in Thailand retain performance problems. Established local government law lacks clear specifications of LGPHDAP. It merely prescribes that local governments are responsible for preventing and suppressing communicable diseases, storing waste and sewage, and other public health-related responsibilities. No details or scope of performance of duties and powers are mentioned. In addition, other laws prescribing local government duties and powers were enacted by local government authority, granting or limiting clear powers. These overlapping laws make interpretation of legal provisions as well as duties and powers unclear. Therefore, local governments in Thailand cannot provide complete or ideal public health services according to decentralization principles.

An international comparative study was made of LGPHDAP in Thailand, Japan, and the United States of America (US). Result were that in Japan and the US, local governments had different public health duties and powers than those in Thailand. This is because Thai law fails to provide for overall local government duties and powers according to the concept of local government general competence. In addition, the law of public health duties and powers clearly defines separation of powers between national and local governments and between local governments. In other nations, laws related to the execution of public health were formulated to support or affirm local governments authority in establishment law, clarifying public health duties and

powers. This differs from Thai law, according to which the power to establish a local government falls under other laws. However, other relevant laws are enacted in a way that reduces power or obfuscates, requiring interpretation. As a result, LGPHDAP in Thailand are diminished.

These findings suggest that an omnibus law should be enacted in which the principle of division of duties and powers is legally established after study, collection and improvement of laws about public health missions according to the law relating to LGPHDAP. In addition to the law establishing a local government, other laws are relevant on the same subject with different content, necessitating clarification. Having multiple parallel laws creates debate about which is more consequential in affecting public health duties and powers. Therefore, public health laws should be examined to improve their consistency and executive impact. Provisional law amendments should stipulate that cooperation in providing public health services in union form is not limited to local governments of the same level or type. Local governments of all kinds should be able to cooperate in providing health services.

**Keywords:** Public health, Local government public health duties and powers , separation of powers

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้ให้ความกรุณาและสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการและรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง คอยให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และรองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแข มั่นจิตร ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ชี้ให้ผู้เขียนได้เห็นข้อบกพร่อง พร้อมคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขจนทำให้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านผู้ได้ให้ความรู้ทางนิติศาสตร์ ทำให้ผู้เขียนมีองค์ความรู้ด้านนิติศาสตร์หรือนิติวิธีมาปรับใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่คณะทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อ ประสานงานให้คำแนะนำ

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่คอยเป็นกำลังใจ ให้การสนับสนุน และให้การช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุกด้านตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ๆ น้อง ๆ ทุกท่านในสาขากฎหมายมหาชน ที่คอยให้กำลังใจ ต่อสู้ จนสามารถฝ่าฝืนอุปสรรคบรรลุผลสำเร็จแห่งการศึกษาในครั้งนี้

ณัฐยศ อาจหาญ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
2.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
2.1.1 แนวคิดว่าด้วยหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
2.1.1.1 แนวคิดตามหลักความสามารถทั่วไป	6
2.1.1.2 แนวคิดตามหลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ	7
2.1.2 ที่มาของหน้าที่และอำนาจ	8
2.1.2.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	8
2.1.2.2 หน้าที่และอำนาจตามที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ	9

2.1.2.3	หน้าที่และอำนาจที่ได้รับจากการถ่ายโอนมาจากรัฐ	10
2.1.3	การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.1.3.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	11
2.1.3.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือร่วมกับนิติบุคคลอื่น	11
2.1.3.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน	13
2.2	การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
2.2.1	หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ	14
2.2.1.1	หลักผลประโยชน์มหาชน	14
2.2.1.2	หลักความรับผิดชอบในการจัดการ	15
2.2.1.3	หลักความสามารถของท้องถิ่น	15
2.2.1.4	หลักการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำกา บริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ	16
2.2.1.5	หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็น ผู้ให้บริการสาธารณะ	16
2.2.2	บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	17
2.2.2.1	บริการสาธารณะที่รัฐดูแล	17
2.2.2.2	บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล	19
2.2.2.3	บริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันดูแล	19
2.3	ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจด้านสาธารณสุข	21
2.3.1	ความหมายและขอบเขตของคำว่าสาธารณสุข	22
2.3.2	งานด้านสาธารณสุขภายใต้ขอบเขตของการศึกษา	28
2.3.3	การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข	35
2.3.4	สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข	38
2.3.4.1	ความหมายของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข	38
2.3.4.2	โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)	39
2.3.4.3	หลักที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้านสาธารณสุข	40

บทที่ 3	หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	43
3.1	ประเทศญี่ปุ่น	43
3.1.1	หน้าที่และอำนาจทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	45
3.1.2	หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข	46
3.1.2.1	การจัดให้มีโรงพยาบาล	47
3.1.2.2	การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	52
3.1.2.3	การแพทย์ฉุกเฉิน	53
3.1.2.4	การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์	57
3.1.2.5	การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	62
3.1.2.6	การควบคุมมลพิษในอากาศ	66
3.1.3	การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	69
3.1.4	การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
3.1.4.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	71
3.1.4.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น	71
3.1.4.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ	72
3.2	ประเทศสหรัฐอเมริกา	75
3.2.1	หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	78
3.2.1.1	หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	78
3.2.1.2	หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะ	79
3.2.2	หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	80
3.2.2.1	การจัดให้มีโรงพยาบาล	82
3.2.2.2	การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	84
3.2.2.3	การแพทย์ฉุกเฉิน	85
3.2.2.4	การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์	86

3.2.2.5 การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	89
3.2.2.6 การควบคุมมลพิษในอากาศ	91
3.2.3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่าง รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	97
3.2.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	98
3.2.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	98
3.2.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือ นิติบุคคลอื่น	99
3.2.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ	99
บทที่ 4 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	100
4.1 หน้าที่และอำนาจโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	101
4.1.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ	101
4.1.2 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย	104
4.1.2.1 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	104
4.1.2.2 หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542	108
4.1.2.3 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น	112
4.2 หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข	113
4.2.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล	114
4.2.1.1 การจัดตั้งโรงพยาบาล	114
4.2.1.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)	117
4.2.2 การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	119
4.2.3 การแพทย์ฉุกเฉิน	124
4.2.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์	126
4.2.5 การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	130
4.2.6 การควบคุมมลพิษทางอากาศ	135

4.3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	139
4.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	141
4.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	141
4.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น	142
4.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ	144
บทที่ 5 ปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย	146
5.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	146
5.1.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	146
5.1.2 ปัญหาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	149
5.1.3 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	150
5.1.4 ปัญหาจากการมีกฎหมายอื่นบัญญัติหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	153
5.1.5 ปัญหาการดำเนินการจัดตั้งสหกรในการดำเนินการกิจด้าน สาธารณสุข	154
5.2 ปัญหาการตีความหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้าน สาธารณสุข	156
5.2.1 การจัดหาวัคซีนป้องกัน COVID-19	156
5.2.2 การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า	158
5.2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่ของเทศบาล	160
5.2.4 การแพทย์ฉุกเฉิน	160

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	163
6.1 บทสรุป	163
6.2 ข้อเสนอแนะ	165
บรรณานุกรม	168



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการแพทย์ การรักษาพยาบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	56
3.2	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการป้องกันและการระงับโรคติดต่อ ในสัตว์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	61
3.3	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	65
3.4	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในอากาศของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	68
3.5	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศ สหรัฐอเมริกา	94
4.1	หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย	138

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา	77
4.1 โครงสร้างพื้นที่สองชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	101



## บทที่ 1

### บทนำ

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึง ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานการศึกษา วิธีการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจเกิดจากความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่มีกรรมรวมอำนาจในการดำเนินการหรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถดูแลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้การแก้ปัญหาและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดความชัดเจนและตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการดูแลประชาชนและการจัดทำประโยชน์สาธารณะมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่ผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เข้าไปพัฒนาพื้นที่ของตนเองซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้เกิดความตื่นตัวและได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการระบุให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยได้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 มีการกำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีการกำหนดหน้าที่และ

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้บางประการ รวมทั้งยังมีการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมาเป็นของท้องถิ่นอีกด้วย แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่สาระสำคัญในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังคงไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก โดยยังมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ปัจจุบัน การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลาหลายสิบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ ตามที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐ จึงอาจทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลายเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้หลายฉบับ อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายยังคงประสบปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายฉบับ แต่ก็ยังคงมิได้บัญญัติรายละเอียดของหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ต้องมีการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ และการจำกัดวิธีการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทำให้อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนของหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทั้งยังมีการซ้ำซ้อนกันของหน้าที่และอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและภูมิภาค โดยหน่วยงานดังกล่าวยังคงมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องนั้น ๆ อยู่โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ จึงเป็นลักษณะการซ้ำซ้อนเชิงอำนาจ

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขเป็นหน้าที่และอำนาจอย่างหนึ่งที่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการภารกิจ อย่างไรก็ตามในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติหน้าที่ด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน บัญญัติเพียงว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แต่ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดหรือ

ขอบเขตของหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้ในอดีตได้เกิดปัญหาการตีความและการปฏิบัติหน้าที่มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เคยออกมาทักท้วงว่ามีได้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ หรือ ในปี พ.ศ. 2563 ได้เกิดเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งรัฐบาลของประเทศไทยได้พยายามจัดหาวัคซีนป้องกันโรคดังกล่าวแต่จำนวนหรือปริมาณวัคซีนที่จัดหาได้นั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ได้มีการแสดงความประสงค์ในการจัดหาหรือจัดซื้อวัคซีนดังกล่าวด้วยเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการตีความและให้ความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในระยะแรกอาจจะไม่สามารถกระทำได้ หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะกระทำการซื้อและบริหารจัดการวัคซีนได้ ทั้งนี้แม้ว่าในปัจจุบันมีการอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อวัคซีนได้แล้วแต่ก็เป็นการซื้อผ่านหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดซื้อโดยตรงจากผู้ผลิตได้ เป็นต้น จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นปัญหาในทางกฎหมายว่า แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติหน้าที่ไว้แต่เป็นการบัญญัติในลักษณะของหลักการกว้าง ๆ ทำให้อาจจะต้องมีการตีความว่าครอบคลุมถึงขนาดไหนและภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ ซึ่งในบางครั้งการตีความหน้าที่และอำนาจมิได้คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจและหลักความสามารถของท้องถิ่นแต่ตีความบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนกันในหน้าที่และอำนาจระหว่างหน่วยงาน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการบัญญัติให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงทำให้หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจลดน้อยลงไป

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีควมจำเป็นที่ต้องศึกษาในเรื่องหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบซึ่งหน้าที่และอำนาจที่แท้จริงในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และศึกษาวิเคราะห์ หลักการวิธีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาคความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ เพื่อให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความชัดเจน ถูกต้อง และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ จะมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะเรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรค การแพทย์ฉุกเฉิน การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ไม่รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม การสาธารณสุขประเภทอื่นๆ สิ่งแวดล้อมซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขนั้น ผู้ศึกษาไม่ได้ทำการศึกษาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

## 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในของประเทศไทยมีกฎหมายบัญญัติหน้าที่และอำนาจให้ดำเนินการได้ แต่การบัญญัติหน้าที่และอำนาจนั้นยังคงเกิดปัญหาในความชัดเจนของหน้าที่และอำนาจ มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐแห่งอื่น และอาจมีการตีความหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานอื่นในลักษณะจำกัดอำนาจ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรได้รับการแก้ไข

## 1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

ระเบียบและวิธีการศึกษาจะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) ซึ่งมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

1.5.1 ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ( Documentary ) และการทบทวนวรรณกรรม ( Literature Review ) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแนวคิดการกระจายอำนาจ หลักการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ศึกษาจากคำวินิจฉัยหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ( Case study ) ความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1.6.2 เพื่อทราบถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

1.6.3 เพื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการบัญญัติและการตีความกฎหมาย

1.6.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย

## บทที่ 2

### ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการและแนวคิดในการกำหนดหรือแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อความคิดว่าด้วยสาธารณสุข เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

#### 2.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการบัญญัติไว้ชัดเจนโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ นอกจากนี้การบัญญัตินั้นอาจบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะเจาะจงก็ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบแนวความคิดของประเทศนั้น

##### 2.1.1 แนวคิดว่าด้วยหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจถูกบัญญัติและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจภายใต้แนวคิด 2 แนวคิด คือหน้าที่และอำนาจตามแนวคิดเรื่องหลักความสามารถทั่วไป (General Competence) และหน้าที่และอำนาจตามแนวคิดเรื่องหลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ (Ultra Vires)

###### 2.1.1.1 หลักความสามารถทั่วไป (General Competence)

การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นการทั่วไปหรือที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป (General Competence)” เป็นการบัญญัติกฎหมายเพียงเพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจในการจัดสรรภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนหลักของการเคารพหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดหรือตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ

ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เอง<sup>1</sup> และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่เป็นการไปก้าวล่วงหรือกระทบต่อหน้าที่และอำนาจของหน่วยการปกครองอื่น ๆ การบัญญัติหน้าที่และอำนาจในลักษณะดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่มีหน้าที่เพียงการจัดทำภารกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมิขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของท้องถิ่นด้วย โดยหลักความสามารถทั่วไป ได้มีการบัญญัติไว้ในทั้งกฎหมายของประเทศอังกฤษ หรือประเทศฝรั่งเศสที่ใช้หลัก La clause générale de compétence หรือหลัก Home Rule ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการบังคับใช้ในหลายมลรัฐ<sup>2</sup>

### 2.1.1.2 หลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ (Ultra Vires)

การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจอย่างจำกัดหรือในลักษณะของการจำกัดขอบเขต ที่เรียกว่า “หลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ (Ultra Vires)”<sup>3</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจหรือจัดทำบริการสาธารณะเพียงเท่าที่กฎหมายซึ่งบัญญัติให้อำนาจไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำอะไรได้บ้างนั้น จะต้องเป็นหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ เช่น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดตั้งโรงพยาบาล แม้การจัดสร้างโรงพยาบาลนั้นจะเป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับหลักการตามแนวคิด Dillon’s Rule<sup>4</sup> ซึ่งบังคับใช้ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>1</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น’ <<https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%202>> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

<sup>2</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย* (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย 2563) 235.

<sup>3</sup> Ultra vires มีความหมายว่า เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ ไม่มีอำนาจที่จะกระทำ ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า intra vires ซึ่งมีความหมายว่า เป็นการกระทำภายในขอบอำนาจ มีอำนาจในการกระทำ.

<sup>4</sup> หลักการของดิลลอน (Dillon’s Rule) เกิดจากการตีความโดยผู้พิพากษามลรัฐที่ชื่อจอห์น เอฟ ดิลลอน (John Forrest Dillon) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงของมลรัฐไอโอวา โดยตีความวางหลักว่า เรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่จะต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

โดยหลักการของ Dillon's Rule มองว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจอย่างไรวินิจฉัยขึ้นอยู่กับการที่มลรัฐต้องบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ทำให้หลักของ Dillon's Rule มีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ย่อมถือเป็นสิ่งที่เกินหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Ultra Vires)

### 2.1.2 ที่มาของหน้าที่และอำนาจ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจมีที่มาจาก รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ หรือมาจากการที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และ อาจมาจากการที่รัฐได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

#### 2.1.2.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดทำให้กฎหมายระดับรองลงมาจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ ทำให้หลายประเทศมีการบัญญัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน้าที่และอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นอาจเป็นการบัญญัติไว้โดยชัดเจน ว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำภารกิจใดบ้าง หรืออาจเป็นการบัญญัติในลักษณะของการกำหนดหลักการสำคัญของท้องถิ่น เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนไว้ในมาตรา 289 โดยบัญญัติว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการศึกษา การฝึกวิชาชีพ”

หรืออาจบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นการทั่วไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี

---

(1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย

(2) หน้าที่และอำนาจนั้นมีความจำเป็นอย่างใกล้ชิดกับหน้าที่ที่ถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศส่วนร่วมได้”

ซึ่งเป็นการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นการทั่วไป ตามหลักความสามารถทั่วไป (General Competence) ที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 2.1.1.1

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังอาจมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภารกิจใดเป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐในการจัดทำภารกิจ และภารกิจใดเป็นหน้าที่และอำนาจที่ท้องถิ่นจะต้องไปดำเนินการหรืออาจเป็นลักษณะของการแบ่งหน้าที่ในระดับของภารกิจในการจัดทำ

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นยังอาจถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น หรืออาจมีการบัญญัติหน้าที่ไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีการบัญญัติให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ เป็นต้น

### 2.1.2.2 หน้าที่และอำนาจที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการแทน

หน้าที่และอำนาจที่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้น เป็นกรณีของการที่รัฐมีภารกิจและหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายหรือหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปภารกิจและหน้าที่ของรัฐมีเป็นจำนวนมาก การดำเนินการทุกภารกิจโดยรัฐเองจึงอาจไม่เหมาะสม และทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร รัฐจึงมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินการตามกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนซึ่งอาจก่อให้เกิดผลดีมากกว่า โดยที่หน้าที่และอำนาจที่รัฐมอบให้จะเป็นหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจจะคงอยู่ในรูปแบบของการบังคับบัญชา ซึ่งการกระทำหน้าที่ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีได้มีอิสระเต็มที่ในการดำเนินการยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐ<sup>5</sup> เช่น กรณีของการที่กรมเจ้าท่าได้มอบหมายและมอบอำนาจเจ้าท่าในการเรือถนนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำลำนน้ำตามมาตรา 229 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการ

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2565) 31.

เดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และมอบอำนาจในการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณี que เห็นว่ามีการกระทำความผิดฝ่าฝืน มาตรา 118 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย<sup>6</sup> หรือในประเทศญี่ปุ่น รัฐได้มีการมอบหมายในการสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคติดต่อให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมโดยสามารถดำเนินการสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคติดต่อได้ เป็นต้น

### 2.1.2.3 หน้าที่และอำนาจที่ได้รับจากการถ่ายโอนจากรัฐ

หน้าที่และอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐนั้นมีลักษณะคล้ายกับหน้าที่และอำนาจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือมีลักษณะของการที่ภารกิจหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เดิมเป็นหน้าที่ของรัฐในการเป็นผู้ดำเนินการ แต่รัฐได้โอนหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหน้าที่และอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนมานั้นจะไม่ใช่ลักษณะของการทำแทนรัฐและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาดังเช่นการมอบหมาย หากแต่การกระทำดังกล่าวนี้จะถือว่าการกระทำในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการพิจารณาจัดทำและรัฐมีเพียงการกำกับดูแลตามกฎหมาย เช่น งานปรับปรุงดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและปลูกต้นไม้ที่เกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักและพื้นที่ริมทาง ซึ่งมีการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในการดำเนินการดังกล่าวการดูแล<sup>7</sup>

### 2.1.3 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความหลากหลายและครอบคลุมภารกิจหลายด้าน ซึ่งในบางภารกิจนั้นหากเป็นภารกิจที่ไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจตัดสินใจที่จะดำเนินกิจการสาธารณะนั้นเอง หากแต่ภารกิจนั้นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่หรือจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญหรือความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจพิจารณาที่จะไม่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเองแต่อาจกระทำในรูปแบบของการร่วมมือกันระหว่างองค์กร

<sup>6</sup> คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 677/2560 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560.

<sup>7</sup> ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 <<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER037/GENERAL/DATA0000/00000185.PDF>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565.

ปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น หรือ อาจเป็นการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นแทนซึ่งการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

### 2.1.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยรูปแบบ การดำเนินงานด้วยตนเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปที่มองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในภารกิจที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจและทราบถึงความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ได้ดีที่สุด การจัดทำบริการสาธารณะเองย่อมก่อให้เกิดผลดีที่สุด

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งลักษณะการดำเนินการได้ 2 ประเภท คือ

(1) การดำเนินการในรูปแบบของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมบริหาร จัดบุคลากรและทรัพย์สินด้วยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายเดียว ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ทั้งนี้แม้ว่า การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นการดำเนินการเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระนั้นเอกชนหรือประชาชนก็อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริการ สาธารณะบางประเภทซึ่งผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง หรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นแก่กลุ่มคนบางกลุ่ม เช่น การจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเรียกเก็บค่า จัดการศึกษาเฉพาะผู้ที่เข้าใช้บริการในสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น เป็นต้น<sup>8</sup>

(2) การดำเนินการในรูปแบบของการพาณิชย์ โดยเป็นรูปแบบที่มีการแยก การบริหารออกจากระบบราชการ เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบของการพาณิชย์นั้นมีการ มุ่งแสวงหากำไรจากการดำเนินกิจการ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่รวดเร็ว เช่น การดำเนินการเก็บขยะและทำลายขยะมูลฝอย การให้บริการที่จอดรถ เป็นต้น<sup>9</sup>

### 2.1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

การจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น นอกจากการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการโดยการร่วมกับบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานอื่นในการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำ

<sup>8</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 5) 78.

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง 78 – 79.

บริการสาธารณะนั้นบรรลุผล ซึ่งการร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

### (1) การจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยการทำความตกลงระหว่างกัน โดยอาจเป็นลักษณะของรูปแบบข้อตกลงหรือรูปแบบข้อสัญญา เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วจึงสามารถกระทำการต่างๆ ได้ทำนองเดียวกับนิติบุคคลอื่น โดยการจัดทำบริการสาธารณะอาจเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่น หรือกับนิติบุคคลอื่น ซึ่งการจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความสะดวก ไม่ยุ่งยาก และสามารถทำได้รวดเร็ว<sup>10</sup>

### (2) การจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

อาจเกิดในรูปแบบของการจัดตั้งสหการ วิสาหกิจท้องถิ่น และบริษัทจำกัด

(2.1) การจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ” เป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรฝ่ายปกครองอื่น เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปการร่วมกันจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำในกรณีที่มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ที่ร่วมกัน มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียง และอาจเป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญเฉพาะทางสูงหรือมีลักษณะเฉพาะ<sup>11</sup> เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการรวมตัวกันในรูปแบบสหการ (syndicat) ของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับ การเก็บขยะ การจัดตั้งสถานีบำบัดน้ำเสีย หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งสหการ (special districts) อาจเกิดขึ้นในกิจการเกี่ยวกับการให้บริการด้านการศึกษา (school districts) การจัดทำด้านน้ำประปา (water districts) หรือ การจัดทำเกี่ยวกับสวนสาธารณะ Chicago park districts เป็นต้น<sup>12</sup>

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง 81 – 82.

<sup>11</sup> วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้* (สถาบันพระปกเกล้า 2550) 18.

<sup>12</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 5) 85.

(2.2) วิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprise) เป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งร่วมกัน เพื่อจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่น โดยวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมานั้นจะมีระบบการเงินที่แยกออกจากระบบการคลังของท้องถิ่น และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของวิสาหกิจก็จะมาจากการจ่ายค่าบริการของผู้ใช้บริการ

(2.3) บริษัทจำกัด เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการทางกฎหมายเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วแม้ไม่ได้เขียนให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทได้อยู่แล้ว

ซึ่งเงื่อนไขในการจัดตั้งนั้นอาจมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนการถือครองจำนวนหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เนื่องจากการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดนั้นมีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งโดยธรรมชาติของเอกชนนั้นย่อมต้องการผลกำไรจากการลงทุน จึงทำให้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอำนาจในการควบคุมบริหารและการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทจำกัด<sup>13</sup>

### 2.1.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน

การจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจบางประเภทนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเอง หรือการให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวประชาชนในท้องถิ่นและต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า จึงได้มีการมอบให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการมอบให้บุคคลอื่นมาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินการของบุคคลผู้กระทำการแทน โดยการให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้น อาจอยู่ในรูปของการสัมปทาน หรือ การว่าจ้าง (Out Sourcing) ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดผลดีต่อชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในขั้นตอนการให้สัมปทานหรือการว่าจ้างนั้นยังอาจช่วยให้เกิดการประหยัดของงบประมาณ เนื่องจากการเปิดให้บุคคลอื่นเข้ามาแข่งขันในตลาดที่เอกชนสามารถเข้ามาร่วมในการแข่งขันการเสนอจัดบริการสาธารณะต่อท้องถิ่น และยังช่วยในการประหยัดงบประมาณของท้องถิ่นสำหรับการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองที่อาจมีค่าใช้จ่ายสูงอีกทางหนึ่ง

<sup>13</sup> ภัชฌภา จันทรอภาส และบรรเจิด สิงคะเนติ, 'การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย' (2560) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 93, 104.

## 2.2 แนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีขอบเขตของหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองโดยแยกออกจากหน้าที่และอำนาจของรัฐ และไม่ซ้ำซ้อนกัน

### 2.2.1 หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ

การที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีหน้าที่และอำนาจที่เหมือนหรือคล้ายกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นการพิจารณาว่าหน้าที่และอำนาจในเรื่องควรเป็นของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

#### 2.2.1.1 หลักผลประโยชน์มหาชน

หลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) หรือ หลักประโยชน์สาธารณะ โดยหลักดังกล่าวเป็นการอธิบายวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคน ส่วนใหญ่หรือเป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการแล้วเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการให้นิยามถ้อยคำที่ คล้ายกับคำว่า ประโยชน์มหาชน โดยมีการบัญญัติว่า “ประโยชน์แก่ส่วนร่วม หมายความว่า ประโยชน์ ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือ สนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือ การกระทำนั้น”<sup>14</sup> โดยหลักผลประโยชน์ของมหาชนนั้นสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

#### (1) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ

เป็นการพิจารณาจากประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะว่าผลนั้นเกิดแก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของรัฐหรือมีลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนทั้งประเทศ มีความสำคัญต่อการเป็นเอกภาพของรัฐ ทำให้จำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานส่วนกลางของรัฐในการเป็นผู้ทำหน้าที่ เช่น การดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น แต่หากรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่น

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552 มาตรา 3.

ดำเนินการ รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการ โดยท้องถิ่นจะอยู่ในฐานะผู้ดำเนินการแทนรัฐ<sup>15</sup>

## (2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

เป็นลักษณะประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งคือประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น การจัดให้มีบริการรถโดยสารสาธารณะในท้องถิ่น เป็นต้น<sup>16</sup>

ทั้งนี้การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกภารกิจเนื่องจากในความเป็นจริงนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมความสามารถในการจัดทำภารกิจได้ทุกประเภทแม้ว่าภารกิจนั้นจะเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นก็ตาม

### 2.2.1.2 หลักความรับผิดชอบในการจัดการ

หลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability) เป็นหลักการที่อธิบายถึงการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน โดยกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เพราะหน่วยการปกครองนั้นย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ อย่างไรก็ตามหากเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม<sup>17</sup>

### 2.2.1.3 หลักความสามารถของท้องถิ่น

หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลักการที่มีแนวความคิดว่าการดำเนินกิจกรรมหรือการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายควรเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอหรือควรพิจารณาให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกที่จะ

<sup>15</sup> วุฒิสาร ตันไชย, ‘การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่’ ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บรรณาธิการ) *นรรนิติ เศรษฐบุตตร 60 ปี กียรติยาจารย์เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544) 161 – 166.

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง 161-166.

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2 , สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549) 49.

ดำเนินการ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดผลเสียและปัญหาที่กระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ และอาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องหรือต้องร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหลายองค์กร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่มีระดับสูงขึ้นไปจึงเข้ามาทำหน้าที่ให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสะดวกและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งหลักความเสมอภาคของท้องถิ่นนั้นมีความคล้ายคลึงกับหลักความรับผิดชอบในการจัดการ<sup>18</sup>

#### 2.2.1.4 หลักการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ

หลักการดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท

(1) **บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่** หมายถึง กิจการที่ต้องมีการใช้เทคโนโลยีเงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง เป็นต้น

(2) **บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือไม่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนที่สูง** และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน การให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ จึงมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้การดำเนินการของท้องถิ่นอาจพิจารณาตามหลักความสามารถของท้องถิ่นต่อไปได้<sup>19</sup>

#### 2.2.1.5 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

สามารถแบ่งประเภทได้ 2 ประเภท ได้แก่

(1) **บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ** ซึ่งเป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งพอจะสรุปเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กิจการระหว่างประเทศ ซึ่งคล้ายกับหลักการเรื่องผลประโยชน์มหาชนของรัฐ

<sup>18</sup> เฟิงอ้าง 49.

<sup>19</sup> เฟิงอ้าง 50.

(2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และบริการสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น นั้น ๆ<sup>20</sup>

### 2.2.2 บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นถือได้ว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนและไม่เกิดซ้ำซ้อนกันในการทำหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจนและเหมาะสม

#### 2.2.2.1 บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของรัฐนั้น การที่รัฐเกิดจากการที่คนในสังคมร่วมกันสร้างรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม (Public interest) ทำให้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่คนในรัฐ ซึ่งเราอาจเรียกสิ่งนี้ว่า ภารกิจของรัฐ (Functions of state) โดยภารกิจของรัฐนั้นเราอาจจำแนกภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary functions of state) และ ภารกิจลำดับรองของรัฐ (secondary functions of state)<sup>21</sup>

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary functions of state) คือ การดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ซึ่งความมั่นคงนั้นรวมทั้งความมั่นคงภายในประเทศและความมั่นคงจากภายนอกประเทศ<sup>22</sup>

ความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศ หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยของเอกชนและประชาชนจากการถูกละเมิดในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และถึงสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยเหตุจงใจหรืออาจไม่จงใจก็ตาม การดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการตรากฎหมายในการกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ของบุคคลภายในรัฐ และให้หน่วยงานทางฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุม ดูแล และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม

<sup>20</sup> เฟิ่งอ้อาง 51- 52.

<sup>21</sup> โชติ ชูติกาญจน์, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 62 – 63.

<sup>22</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ‘วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงข้อความคิด’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) 5.

กฎหมายที่ตราขึ้น โดยมีหน่วยงานทางฝ่ายตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น<sup>23</sup>

ขณะที่ความมั่นคงปลอดภัยจากการกระทำภายนอก รัฐ หมายถึง การกระทำที่มาจากภายนอกซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ เช่น การรุกรานจากประเทศต่างๆ หรือกองทัพทหาร หรือในปัจจุบันอาจเกิดในรูปแบบการรุกรานทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีที่มีการทุ่มตลาดสินค้าในต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมากจนถึงขนาดที่ทำให้อุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการจำนวนมากภายในรัฐต้องล้มละลาย หรือการถูกกีดกันทางการค้า เป็นต้น ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอกนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยการสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร หรือการทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ หรือการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า ภาษี หรือด้านอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงจากเหตุภายนอกประเทศ<sup>24</sup>

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐจะเป็นการมุ่งเน้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันสิทธิหรือสวัสดิภาพของประชาชน มิให้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำต่าง ๆ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในการอำนวยความสะดวก และการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ โดยที่รัฐไม่อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

ขณะที่ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary function of State) คือ ภารกิจของรัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม เช่น การให้บริการทางด้านศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการกีฬาเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรง การส่งเสริม การประกันการว่างงาน การคุ้มครองการบริโภคของประชาชน เป็นต้น<sup>25</sup>

จากภารกิจของรัฐดังกล่าวเราจึงอาจสรุปได้ว่า บริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก การต่างประเทศ การคลัง การจัดการศึกษา การค้นคว้า วิจัย พัฒนา การสาธารณสุข การขนส่งคมนาคม การจ้างงานการสาธารณสุขบุคคลต่าง ๆ และอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ (public interest)

<sup>23</sup> เฟิงอ้าง 5 - 6.

<sup>24</sup> เฟิงอ้าง 5 - 6.

<sup>25</sup> เฟิงอ้าง 6 - 7.

### 2.2.2.2 บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นไปได้ในลักษณะที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ตามหลักผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น และเป็นบริการสาธารณะที่มีใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น<sup>26</sup> เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง ไม่ว่าจะเป็น สถานีนอนมัย การจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาเบื้องต้น การจัดการน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ทางข้าม การจัดรถโดยสารสาธารณะในพื้นที่ เป็นต้น<sup>27</sup>

### 2.2.2.3 บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแลนั้น เกิดจากการที่มีบริการสาธารณะบางประการเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจสามารถแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแลนี้ อาจกำหนดแบ่งแยกความรับผิดชอบในการจัดทำบริการได้เป็นไปได้ในลักษณะลำดับขั้นของบริการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น คือ หลักผลประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่การรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดทำภารกิจด้านการศึกษา การศึกษานั้นถือได้ว่าเป็นความต้องการของประชาชนส่วนร่วมทั้งประเทศ ซึ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไม่อาจจะเป็นการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป การวัดมาตรฐานการศึกษา การศึกษาชั้นสูง ล้วนเป็นสิ่งซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องของการดำเนินการตามนโยบายและมาตรฐานที่รัฐกำหนด จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้

<sup>26</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, ‘การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่’ <<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.html>> สืบค้นเมื่อ 2 กันยายน 2566.

<sup>27</sup> อารีย์ ปะจะกุล, ‘ประเมินมาตรฐานการให้บริการของสถานียขนส่งผู้โดยสารภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครลำปาง’ (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ 2555 ) 14 – 15.

จะเห็นได้ว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ท้องถิ่นนั้นควรมีหน้าที่รับผิดชอบ<sup>28</sup>

ทั้งนี้ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายเกี่ยวกับการแบ่งแยกบริการสาธารณะของรัฐและบริการสาธารณะของท้องถิ่นไว้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>29</sup>

1. การกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นต้องเป็นภารกิจเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือที่เรียกว่าประโยชน์มหาชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์มหาชนของรัฐ เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรม และการคลังของประเทศ จะต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง หรือหากรัฐไม่ใช่ผู้ดำเนินการรัฐก็ต้องควบคุมนโยบายในท้องถิ่นให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐที่เป็นประโยชน์มหาชนของรัฐ ดังนั้นการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจะต้องเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นความต้องการส่วนรวมของคนในแต่ละท้องถิ่น<sup>30</sup>

2. บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยพิจารณาในเรื่องของคุณภาพการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ กล่าวคือ ไม่ใช่ท้องถิ่นทุกแห่งที่จะมีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกประเภท กิจการที่มีขนาดใหญ่ที่จะต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ซึ่งแม้ว่ากิจการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์มหาชนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะใด รัฐก็ไม่ควรที่จะกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นให้แก่ท้องถิ่นไปดำเนินการ และหากจำเป็นต้องจัดทำรัฐอาจยื่นมือเข้าไปดำเนินการเสียเอง เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมขนส่งทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น<sup>31</sup>

ทั้งนี้ หากท้องถิ่นใดมีศักยภาพความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการนั้นเมื่อพิจารณาในเรื่องประสิทธิภาพแล้ว การให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐ

<sup>28</sup> วุฒิสาร ตันไชย (เชิงอรรถ 26).

<sup>29</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (ศาลรัฐธรรมนูญ 2555) 272 .

<sup>30</sup> เฟิงอ้าง 272.

<sup>31</sup> เฟิงอ้าง 272 - 273.

เป็นผู้ดำเนินการ โดยที่รัฐเพียงแต่วางนโยบายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น มีความสอดคล้องกัน

3. ภายใต้หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานในองค์กรของตนเองได้โดยอิสระ ดังนั้นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการต้องไม่มีผลกระทบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ และรายได้ อย่างเช่น เทศบาลหนึ่งมีอำนาจในการกำจัดขยะในท้องถิ่นของตนเอง แต่ไม่อาจไปดำเนินการกำจัดขยะในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นได้ หรือหากไปกำจัดขยะในท้องถิ่นอื่นก็ไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนในท้องถิ่นอื่นได้เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ซึ่งอาจจะเป็นการเพิ่มภาระที่ไม่สมควรให้ท้องถิ่นของตนเองหรือท้องถิ่นอื่น แต่ทั้งนี้หากท้องถิ่นอื่นให้ความยินยอมในการดำเนินการกำจัดขยะ ท้องถิ่นที่ได้รับความยินยอมก็จะมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้<sup>32</sup>

4. การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการและประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความต้องการ ความเหมาะสมที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจและปัจจัยอื่น ๆ ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยความต้องการของแต่ละท้องถิ่น หรือประโยชน์มหาชนท้องถิ่นนี้เป็นปัจจัยหลักสำคัญในการแบ่งแยกภาระหน้าที่และรายได้ที่ท้องถิ่นควรได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่มากก็จะมีภารกิจมากตามไปด้วยและส่งผลให้เกิดรายได้มากขึ้น ซึ่งหากว่าภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐให้ไปดำเนินการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนจะเกิดประโยชน์ไม่เหมาะสม และไม่คุ้มค่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ดังนั้นในการจะมอบหมายภารกิจใดให้แก่ท้องถิ่น รัฐต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และต้องไม่เกิดปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>33</sup>

## 2.3 ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจด้านสาธารณสุข

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงความหมายของคำว่าสาธารณสุข ขอบเขตของภารกิจด้านสาธารณสุข สาธารณสุขในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้เข้าใจถึงคำจำกัดความของคำว่า สาธารณสุข เนื่องจาก คำว่าสาธารณสุขเป็นคำที่มีอาจแปลความหมายได้อย่างหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับในหลาย ๆ เรื่อง และเพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>32</sup> เฟิงอ้าง 273 – 274.

<sup>33</sup> เฟิงอ้าง 273 – 274.

### 2.3.1 ความหมายและขอบเขตของงานด้านสาธารณสุข

คำว่า “สาธารณสุข” นั้น เป็นคำกว้าง ๆ ที่พบได้บ่อยในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพ การแพทย์ การพยาบาล หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้มีคำว่าสาธารณสุขปรากฏอยู่ ดังเช่น

มาตรา 47 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ  
บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย  
ตามที่กฎหมายบัญญัติ  
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่  
เสียค่าใช้จ่าย”

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการบัญญัติคำว่าสาธารณสุขไว้แต่ก็มิได้มีการกำหนดว่าสาธารณสุขนั้นหมายความว่าอย่างไร เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้ชื่อของพระราชบัญญัติ จะสื่อได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขแต่เมื่อพิจารณาในตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่พบว่ามีนิยามหรือให้ความหมายของคำว่าสาธารณสุขว่าหมายความว่าอย่างไร แต่มีการบัญญัติเนื้อหาต่าง ๆ ที่อาจเข้าใจได้ว่าเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข โดยมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การก่อเหตุรำคาญ (แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำที่สกปรก ห้องน้ำ ห้องส้วม การเลี้ยงสัตว์ การก่อกองให้เกิด แสงสีเสียงอันเป็นการก่อกองให้เกิดเหตุรำคาญ) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ การจัดตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 55 ได้บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ  
เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริม  
และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านการแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่งต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม  
และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงอย่างต่อเนื่อง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สามารถอนุมานได้ว่าคำว่า “สาธารณสุข” มีความหมายถึงเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพพลามัยของประชาชน การรักษาพยาบาล การป้องกันโรคต่าง ๆ

เช่นเดียวกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายว่า เป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งทีอาจเป็นพิษหรือเป็นภัย แก่สุขภาพและควบคุมกิจการกาชาด และยังให้หมายความรวมถึงกิจการเกี่ยวกับการป้องกัน การ บำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชนด้วย<sup>34</sup>

ขณะที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายว่า “การสาธารณสุข หมายถึง มาตรการที่มีการจัดการทั้งหมด (ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน) เพื่อป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพ และยืดอายุขัยของประชากรโดยรวม มีเป้าหมายเพื่อสร้างเงื่อนไขที่ผู้คนสามารถมีสุขภาพดีและ มุ่งเน้นไปที่ประชากรทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะผู้ป่วยบางราย

ชาร์ลส์-เอ็ดเวิร์ด เอ วินสโลว์ (Charles-Edward A. Winslow) ได้ให้คำจำกัด ความของคำว่า “สาธารณสุข” คือ การสาธารณสุขเป็นวิทยาการ และศิลปะแห่งการป้องกันโรค การทำให้ อายุยืนยาว การส่งเสริมอนามัยและประสิทธิภาพของบุคคลโดยความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจของชุมชนใน เรื่องต่างๆ อันได้แก่ การสุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม การควบคุมโรคติดต่อการให้สุขศึกษาเกี่ยวกับสุขวิทยา ส่วนบุคคล การจัดบริการทางการแพทย์และพยาบาล เพื่อการวินิจฉัยโรคตั้งแต่เริ่มแรก และให้ การรักษา เพื่อมิให้ลุกลามต่อไป รวมทั้งการพัฒนาโลกแห่งสังคม เพื่อให้ทุกคนมีมาตรฐานการ ครองชีพ ที่เพียงพอต่อการดำรงไว้ ซึ่งอนามัยที่ดีของตน<sup>35</sup>

การสาธารณสุข (Public Health) การส่งเสริม การป้องกันและควบคุมโรค รวมทั้งการจัดบริการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการทำให้คนมีสุขภาพที่ดี

นอกจากนี้ยังมีคำที่มีความคล้ายกับคำว่า สาธารณสุข คือคำว่า บริการ สาธารณสุข และระบบสาธารณสุข

คำว่า “บริการสาธารณสุข” นั้นจากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าเป็นคำที่มีปรากฏอยู่ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีการกำหนดนิยามให้หมายถึง บริการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกัน และควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะความเจ็บป่วยและการ ฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน<sup>36</sup> โดยการให้บริการสาธารณสุขนั้นต้องคำนึงถึงหลัก ความเสมอภาค ซึ่งหลักดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักการที่มุ่งประโยชน์ของประชาชนทุกคนในการที่จะ

<sup>34</sup> ‘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554’ <<https://dictionary.orst.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2565.

<sup>35</sup> อัครวิน เทพาคำ, ‘การแพทย์’, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน (เล่ม 12, โครงการ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน 2531).

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 3.

ได้รับการปฏิบัติจากการให้บริการของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านสาธารณสุขนั้น ความเสมอภาคนี้คือการที่สถานพยาบาลและผู้ให้บริการทางด้านสุขภาพของรัฐจะต้องให้บริการโดยปราศจากข้อยกเว้นหรือข้อห้ามในเรื่องความแตกต่างของศาสนา สัญชาติ เพศ อายุ ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความเจ็บป่วยทางจิต และอื่น ๆ มาเป็นเหตุที่ทำให้การให้บริการสาธารณสุขเกิดความแตกต่างกัน มิฉะนั้นแล้วอาจขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว<sup>37</sup>

ขณะที่คำว่า ระบบสาธารณสุข หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ และการฟื้นฟูสมรรถภาพ<sup>38</sup>

เมื่อได้พิจารณาจากความหมายของคำว่า “สาธารณสุข” ข้างต้นนั้นก็จะทำให้พบว่างานด้านสาธารณสุขนั้นมิใช่เป็นเพียงเรื่องของการรักษาพยาบาล การแพทย์ การเจ็บไข้ได้ป่วยเพียงอย่างเดียวแต่ยังหมายความรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับ อนามัยสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เกษกรรม สิ่งนี้อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพ และเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมหรือทำให้คนมีสุขภาพพลามัยที่แข็งแรง อีกด้วย จึงทำให้ภารกิจด้านสาธารณสุขมิใช่จำกัดอยู่แค่การรักษาพยาบาล เราจึงอาจจำแนกขอบเขตภารกิจด้านสาธารณสุขออกได้ ดังนี้

### (1) สาธารณสุขที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล (medical treatment)

การรักษาพยาบาล เป็นการให้บริการทางด้านทางการแพทย์และสาธารณสุขแก่ประชาชน เกี่ยวกับการตรวจรักษาโรค ตรวจวินิจฉัย การฟื้นฟูร่างกายสุขภาพที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งภารกิจที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลนั้นจะรวมไปถึงการจัดให้มีโรงพยาบาล ไม่ว่าจะป็นโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลระดับต้น เช่น สถานีอนามัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) โรงพยาบาลหรือระดับกลางซึ่งเป็นโรงพยาบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นทั้งในแง่ของสถานที่ แพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยและเพียงพอมากกว่าโรงพยาบาลในระดับต้น เช่น โรงพยาบาลประจำอำเภอ โรงพยาบาลประจำจังหวัดในบางจังหวัดเป็นต้น และโรงพยาบาลระดับสูง ซึ่งก็จะเป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ที่มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลากหลายด้าน หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางการรักษา มีเครื่องมือทางแพทย์ที่ทันสมัยและพร้อมทำการรักษาในทุกสถานการณ์ เช่น โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย โรงพยาบาลเฉพาะทาง เป็นต้น นอกจากการจัดให้มีโรงพยาบาลแล้ว ภารกิจด้านการรักษาพยาบาลยังรวมถึงงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดหายาเวชภัณฑ์ การแพทย์ฉุกเฉิน

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 27.

<sup>38</sup> กระทรวงสาธารณสุข, ‘การอภิบาลระบบสุขภาพของประเทศไทย’ <[https://hss.moph.go.th/fileupload\\_doc\\_slider/2016-12-13--504.pdf](https://hss.moph.go.th/fileupload_doc_slider/2016-12-13--504.pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2565.

การจัดอบรมพัฒนาบุคลากรด้านการแพทย์ พยาบาลให้มีความรู้ความสามารถและเพียงพอต่อการให้บริการ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ หรือมาตรฐานการรักษายาบาลเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศอีกด้วย<sup>39</sup>

## (2) สาธารณสุขที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย (Health Promotion)

การส่งเสริมสุขภาพอนามัยนั้นเป็นการสร้างเสริมให้บุคคล มีสุขภาพะทางกาย จิตใจ และสังคมที่ดี มีการสนับสนุนพฤติกรรมของบุคคล สภาพสังคม เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงอายุยืนยาวและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับองค์การอนามัยโลกที่มองว่า การส่งเสริมสุขภาพอนามัยเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนเพิ่มความสามารถในการสร้างเสริมสุขภาพของตนเอง เพื่อให้มีสุขภาพดีทั้งร่างกาย จิตใจและสังคม<sup>40</sup> ซึ่งการส่งเสริมสุขภาพอนามัยนั้น ภารกิจหน้าที่ด้านสาธารณสุขอาจอยู่ในรูปแบบของการจัดกิจกรรมส่งเสริมให้คนออกกำลังกาย การสร้างสถานที่ออกกำลังกาย หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ การให้ความรู้เกี่ยวกับการรับประทานอาหารที่ถูกต้องเหมาะสมตามแต่ช่วงอายุ การจัดสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยที่เหมาะสม การสร้างเครือข่ายทางด้านสาธารณสุข การประชาสัมพันธ์ ซึ่งภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับเรื่องอนามัยสิ่งแวดล้อมซึ่งจะทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีได้

## (3) สาธารณสุขที่เกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health)

การอนามัยสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการและควบคุมสิ่งแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือมีผลกระทบต่อความเกี่ยวข้องกับสุขภาพการดำรงอยู่ของมนุษย์ ซึ่งองค์การอนามัยโลก ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “อนามัยสิ่งแวดล้อม” ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ที่มีปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เคมี ชีวภาพ สังคม และสังคมจิตวิทยาเป็นตัวกำหนด นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงทฤษฎีและการปฏิบัติในการประเมิน แก้ไข ควบคุม และป้องกัน ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ<sup>41</sup>

<sup>39</sup> อึ้งเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, *การจัดการสุขภาพท้องถิ่นในบริบทการกระจายอำนาจกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 42 – 43.

<sup>40</sup> สุภาพร คชารัตน์, ‘จาก"สุขภาพ" สู่อุณหภูมิสุขภาพ : การปฏิรูประบบสุขภาพของวงการสาธารณสุขไทย’ (2560) 2 วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 2803, 2814.

<sup>41</sup> ดวงรัตน์ เสือขำ, ‘อนามัยสิ่งแวดล้อม’ (เอกสารประกอบรายวิชาอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health) รหัสวิชา 4103708 คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม).

ซึ่งแต่เดิมองค์การอนามัยโลกได้กำหนดขอบเขตของงานอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้ 17 ประเด็น<sup>42</sup> อย่างไรก็ตามบริบทของสังคมและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั้งระดับโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภัยคุกคามสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม ทำให้ต่อมาองค์การอนามัยโลกได้กำหนดขอบเขตงานอนามัยสิ่งแวดล้อมเพิ่มอีก 5 ประเด็น รวมเป็น 22 ประเด็น<sup>43</sup> ได้แก่

1. การจัดหา หรือจัดให้มีน้ำสะอาด น้ำประปาสำหรับการอุปโภค บริโภค
2. การควบคุมมลพิษทางน้ำ ซึ่งหมายถึงการป้องกันรักษาแหล่งน้ำต่าง ๆ ในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ให้มีคุณภาพที่ดี ปราศจากความเสื่อมโทรมหรือความอันตรายที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์
3. การจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสีย อันเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดเชื้อโรค การแพร่ระบาด การเกิดพาหะของเชื้อโรคต่าง ๆ
4. การควบคุมสัตว์อาร์โทรพอดและสัตว์แทะอันเป็นพาหะนำโรคร้ายมาสู่คน และยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดโรคอหิวาตกโรค ไข้มาเลเชีย
5. มลพิษของดิน มักจะเกิดขึ้นจากการทิ้งสิ่งสกปรกต่าง ๆ ลงสู่พื้นดิน ไม่ว่าจะ เป็นในลักษณะของขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเน่าเสีย ของทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความสกปรกบนพื้นดิน และเมื่อความสกปรกมีมากขึ้น ก็กลายเป็นมลพิษของดินทำให้เกิดผลเสียต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เกิดโรคร้ายไข้เจ็บ การควบคุมการทิ้งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้
6. การสุขาภิบาลอาหาร เชื้อโรคต่าง ๆ และสารพิษหลาย ๆ อย่างสามารถที่จะเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ได้โดยทางอาหาร การสุขาภิบาลอาหารจึงมีความจำเป็นในหลาย ๆ ส่วน เช่น สิ่งที่จะใช้ปรุงอาหาร การปรุงอาหาร การเก็บรักษา ผู้สัมผัสอาหารและอื่น ๆ และที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การให้ความรู้ต่อผู้บริโภคอีกด้วย
7. การควบคุมมลพิษทางอากาศ และสิ่งแปลกปลอมเข้าสู่อากาศในปริมาณมากจนก่อให้เกิดเป็นพิษภัยต่อคน สัตว์พืช

<sup>42</sup> ฉัตรสุมน พงศ์นิญโญ, *การปกครองส่วนท้องถิ่นกับงานอนามัย สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม* (คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 2560 ) 16-17.

<sup>43</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือวิชาการ อนามัยสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน สำหรับเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (สามเจริญพาณิชย์ 2564) 8.

8. การป้องกันอันตรายจากรังสี ที่นำใช้ประโยชน์ในการพัฒนาทุกทาง เช่น ทางการเกษตรกรรม ทางอุตสาหกรรม ทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งรังสีต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าไม่ได้มีการป้องกันและควบคุมอย่างรัดกุมแล้ว ก็จะทำให้เกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคน

9. อาชีวอนามัย เป็นการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้ตีเหมาะสมตลอดจนการดูแลป้องกันรักษาสุขภาพอนามัยของผู้ประกอบอาชีพและอื่น ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งและต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

10. การควบคุมมลพิษทางเสียง การควบคุมมิให้เกิดมีเสียงดังมาก หรือเกิดเสียงดังเป็นเวลายาวนาน จนเกิดเป็นของเสียต่อสุขภาพอนามัย

11. ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การจัดให้ที่อยู่อาศัยและจัดสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้ถูกสุขลักษณะอันทำให้มีสุขภาพทางกาย และสุขภาพจิตดี

12. การวางผังเมือง การจัดให้ส่วนต่างของเมืองให้ถูกต้องเป็นส่วน เช่น ย่านธุรกิจ ย่านอุตสาหกรรม ย่านที่พักอาศัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี และความสะอาดสบายต่าง ๆ ด้วย เช่น การจราจรที่ไม่ติดขัด

13. งานอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม

14. การป้องกันอุบัติเหตุต่าง ๆ

15. การสุขภาพของสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่พักผ่อนและสิ่งที่ใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ จะต้องมึคุณลักษณะคุณภาพที่จะส่งเสริมให้สุขภาพอนามัยดี มิใช่เป็นการทำให้สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม หรือเป็นแหล่งแพร่กระจายโรค

16. การดำเนินงานสุขภาพีบาลเมื่อเกิดโรคระบาด เหตุฉุกเฉิน ภัยพิบัติ และการอพยพย้ายถิ่นของประชากร

17. มาตรการป้องกันเพื่อให้สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปปราศจากความเสียง หรืออันตราย

18. มลพิษข้ามพรมแดน

19. การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

20. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

21. เหตุรำคาญ

22. สารเคมีและสารอันตราย

จากขอบเขตงานด้านสาธารณสุขดังกล่าวจะเห็นได้ว่าภารกิจที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุขมีลักษณะงานที่หลากหลายและครอบคลุมในหลายเรื่อง ซึ่งหากเราเจาะลึกลงไป ในรายละเอียดของการดำเนินการในบางภารกิจเราก็จะพบว่าภารกิจด้านสาธารณสุขนั้นยังมีภารกิจย่อยอีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องหรือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการด้านสาธารณสุข เช่น ภารกิจ

การดูแลรักษาแหล่งน้ำ ทางน้ำ ซึ่งมีภารกิจย่อยที่รวมถึงการดูแลบำรุงรักษาทางชลประทาน การควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ การขุดเจาะน้ำบาดาล หรือในภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการสุขาภิบาลอาหาร ซึ่งก็จะมีภารกิจย่อยไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานความสะอาดสุขอนามัยของร้านอาหาร แหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ด้านอาหาร การขออนุญาตทะเบียนประกอบกิจการร้านอาหาร เป็นต้น ทำให้การศึกษาในครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะเรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนโควิด - 19 การแพทย์ฉุกเฉิน การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ (พิษสุนัขบ้า) การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศ

### 2.3.2 งานด้านสาธารณสุขภายใต้ขอบเขตของการศึกษา

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของการศึกษา สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

#### 2.3.2.1 การจัดตั้งโรงพยาบาล

การจัดตั้งโรงพยาบาลเป็นภารกิจหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลซึ่งในอดีตการจัดให้มีโรงพยาบาลถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของรัฐในการจัดทำเนื่องจากรัฐเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีความพร้อมและความสามารถ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสังคม การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านงบประมาณ สถานะบุคลากร และการที่กฎหมายมีการบัญญัติให้อำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดให้มีโรงพยาบาล โดยการจัดให้มีโรงพยาบาลนั้นเราอาจพิจารณาจากระดับของการรักษาพยาบาลเพื่อแบ่งแยกการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการักษาพยาบาลในระดับต้น (Primary Healthcare Level) เป็นการรักษาพยาบาลผู้ป่วยเบื้องต้นซึ่งไม่ใช่การรักษาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนประกอบกับผู้ป่วยเป็นเพียงผู้ป่วยเล็กน้อย หรือผู้ป่วยนอก (Out-patient) ที่ไม่จำเป็นต้องพักรักษาตัวที่หน่วยบริการ เช่น การทำแผล ล้างแผล การไม่สบายเนื่องจากการเป็นไข้ ปวดศีรษะ หรืออาจเป็นการตรวจคัดกรองโรคในเบื้องต้น การให้บริการโดยสถานีนานามัย และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ก็อาจถือว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการให้บริการและเมื่อเป็นการดูแลผู้ป่วยในขั้นต้นและมีได้ใช้งบประมาณในการให้บริการที่มากขึ้น ประกอบการที่สถานให้บริการอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน การให้หน่วยงานในพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการย่อมเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐ ที่รัฐจะต้องไปดำเนินการเองโดยไม่จำเป็น และยังทำให้สามารถรับฟังเสียงของผู้มาใช้บริการเพื่อปรับปรุงการบริการให้ดียิ่งขึ้นได้ ขณะที่การให้บริการทางการแพทย์หรือการสาธารณสุขที่อยู่สูงกว่าระดับต้น หรือระดับทุติยภูมิ (Secondary Healthcare Level) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะต้องทำการรักษาและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วัสดุ อุปกรณ์หรือเครื่องมือทางการแพทย์ที่สูงขึ้น และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่มากกว่าระดับแรก มีผู้ป่วยที่ต้องนอนพักรักษา

ยังสถานพยาบาล ซึ่งอาจอยู่ในลักษณะของ โรงพยาบาลศูนย์ หรือโรงพยาบาลขนาดกลางที่ตั้งอยู่ในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัด ซึ่งโรงพยาบาลขนาดกลางนั้นแม้รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่รัฐก็อาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทั้งในด้านสถานที่และงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ และหน้าที่ด้านสาธารณสุขในระดับสูงสุดหรือ (Tertiary Healthcare Level)<sup>44</sup> เป็นการให้บริการโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเฉพาะโรค หรือเป็นโรคที่มีลักษณะจำเพาะมิใช่โรคที่เกิดโดยทั่วไป หรือจำเป็นต้องใช้การรักษาขั้นสูง เครื่องมือขั้นสูง ซึ่งเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะเป็นลักษณะของโรงพยาบาลขนาดใหญ่ โรงพยาบาลเฉพาะทาง โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย เป็นต้น<sup>45</sup> ซึ่งเป็นไปตามความสามารถของท้องถิ่นและหลักการกำหนดระดับของหน่วยการจัดบริการ

### 2.3.2.2 การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคการควบคุม

การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคการควบคุม ภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้น อาทิ เช่น การศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาวัคซีน ยารักษาโรค การออกกฎหมายเกณฑ์มาตรฐานยา การนำเข้ายา การควบคุมการซื้อขายยาหรือการจัดตั้งร้านยา เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้หากเราแยกพิจารณาในรายละเอียดประกอบกับหลักผลประโยชน์มหาชนก็จะพบว่าภารกิจที่ควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นจะเป็นในลักษณะของการศึกษาค้นคว้า วิจัยและพัฒนายาเวชภัณฑ์ การกำหนดกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทั้งนี้ในกรณีของการนำเข้าวัคซีนโควิด - 19 นั้น หลายหน่วยงานทั้งเอกชน ภาครัฐ ทั้งในและต่างประเทศต่างแสดงความจำนงในการขอซื้อวัคซีน แต่อย่างไรก็ตามบริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายได้กำหนดเงื่อนไขให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้นำเข้า เนื่องจากเป็นการใช้ในกรณีฉุกเฉินและเพื่อให้การควบคุมโรคและการบริหารวัคซีนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>46</sup> ซึ่งไปเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชนที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศทำให้การมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอาจไม่เหมาะสมนัก

### 2.3.2.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นกระบวนการการรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล (prehospital care) โดยการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินในระยะเวลาตั้งแต่เกิดการ

<sup>44</sup> ชุษณะ มะกรสาร ศิวาพร สังรวม และสินีนานู อ้นบุรี, ‘ระบบบริการทางการแพทย์’ <<http://training.dms.moph.go.th/rtdc/storage/app/uploads/public/59b/9e7/946/59b9e7946b9dd575274016.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566.

<sup>45</sup> ธีษณลิม สุทธิพงษ์ประชา (เชิงอรรด 39) 42 – 43.

<sup>46</sup> ไทยพับลิก้า, ‘การจัดหาวัคซีนโควิด – 19 ช้าตรงไหน?’ <<https://thaipublica.org/2021/07/vaccine-covid-19-procurement-process/>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2566.

เจ็บป่วยจนกระทั่งถึงโรงพยาบาล<sup>47</sup> เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในการช่วยเหลือด้านการแพทย์สำหรับผู้เจ็บป่วยฉุกเฉิน ณ สถานที่เกิดเหตุ ให้มีการดูแลผู้เจ็บป่วยในระหว่างนำส่งและมีการนำส่งไปยังโรงพยาบาลที่ถูกต้องปลอดภัย ซึ่งหน้าที่ในการจัดทำภารกิจนั้น เนื่องด้วยการแพทย์ฉุกเฉินเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องมีความรวดเร็วเข้าถึงสถานที่เกิดเหตุได้ทันท่วงทีและสามารถช่วยเหลือผู้ประสบเหตุได้นั้น จึงจำเป็นที่หน่วยงานในพื้นที่จะต้องเป็นผู้มีบทบาทสำคัญหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่เกิดเหตุมากกว่าหน่วยงานจากภายนอก ประกอบกับการรับแจ้งเหตุจำเป็นที่จะต้องเป็นศูนย์รับแจ้งเหตุโดยตรงในพื้นที่ซึ่งจะทำให้สามารถรับแจ้งเหตุและส่งต่อข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือได้ทันท่วงที และต้องเป็นเบอร์ที่จำง่าย เช่น การที่แต่ละพื้นที่มีศูนย์รับแจ้งเหตุ เมื่อมีกรณีเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการแจ้งเหตุผ่านทางโทรศัพท์ เบอร์ดังกล่าวก็จะตรงยังไปศูนย์รับแจ้งเหตุในพื้นที่ที่เกิดเหตุ ทำให้สามารถประสานให้ความช่วยเหลือได้ทันที เป็นต้น ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน 911 เป็นหมายเลขฉุกเฉินเดียวครอบคลุมฉุกเฉินทั้งกู้ภัย กู้ชีพและอาชญากรรมและดำเนินการท้องถิ่น หรือหมายเลข 112 ของ สหภาพยุโรป สำหรับประเทศไทยมีเบอร์สำหรับแจ้งเหตุฉุกเฉินด้านการแพทย์ฉุกเฉินคือ 1669 ทั้งนี้ ในภารกิจด้านการแพทย์ฉุกเฉินนั้น บทบาทของรัฐควรทำหน้าที่ในการวางมาตรฐานให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน เช่น มาตรฐานของรถที่ให้บริการ เครื่องทางการแพทย์ที่จำเป็นจะต้องมีพร้อมสำหรับการบริการ เป็นต้น และการพัฒนาระบบข้อมูลต่างๆที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วอันจะช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>48</sup>

#### 2.3.2.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

โรคติดต่อที่เกิดขึ้นกับสัตว์นั้น เป็นโรคที่เกิดขึ้นจากสัตว์และสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว โรคบางชนิด สามารถติดต่อถึงคนได้ด้วย สาเหตุของโรคอาจเกิดจากเชื้อโรคชนิดต่าง ๆ เช่น เชื้อไวรัส เชื้อแบคทีเรีย เป็นต้น โดยโรคระบาดที่เกิดจากสัตว์นั้นสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ โรคระบาดที่ติดต่อสู่คนได้ (Zoonoses) และโรคระบาดสัตว์ที่ติดต่อกันเองระหว่างสัตว์<sup>49</sup>

<sup>47</sup> กัญญา วังศรี, 'การบริการการแพทย์ฉุกเฉินในประเทศไทย' (2546) วารสารแพทยศาสตร์ ศรีนครินทร์, 28.

<sup>48</sup> ไพโรจน์ บุญศิริคำชัย, *พลังท้องถิ่นไทยกับการแพทย์ฉุกเฉิน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, ศรีเมืองการพิมพ์ 2557) 15 – 20.

<sup>49</sup> โรงพยาบาลศิริราชปิยมหาราณมัย, 'โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน' <<https://www.siphospital.com/th/news/article/share/zoonoses>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2566.

โรคระบาดที่ติดต่อกันได้ หรือ Zoonoses นั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนขององค์การอนามัยโรคได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า โรคและการติดเชื้อทั้งหลายที่มีการติดต่อตามธรรมชาติระหว่างสัตว์มีกระดูกสันหลังและคน<sup>50</sup> ซึ่งโรคระบาดส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 สามารถติดต่อกันได้ และส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข อีกทั้งในปัจจุบันการที่ประชาชนหันมาสนใจเกี่ยวกับสุขภาพ การรับประทานอาหาร จึงทำให้หลายประเทศมีการยกเลิกเกณฑ์เรื่องสุขอนามัยเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการแข่งขันทางการค้า ซึ่งในอดีตมีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อในสัตว์ที่เป็นสัตว์บริโภคหรือสัตว์ที่นำมาประกอบเป็นอาหาร เช่น โรคติดต่อในสัตว์ปีก (ไก่) หรือที่เรียกว่า โรคไข้หวัดนก H1N1 ที่มีการแพร่ระบาดในประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น เวียดนามและรวมถึงประเทศไทยด้วย<sup>51</sup> โรคปากและเท้าเปื่อย โรคไข้สมองอักเสบจากเชื้อนิปาห์ไวรัส เป็นโรคที่สามารถติดต่อกันได้ผ่านการสัมผัสกับสุกรที่ไปสัมผัสกับอุจจาระหรือปัสสาวะของค่างคาวซึ่งผลของการติดเชื้อร้ายแรงถึงการเสียชีวิต หรือโรคฉี่หนูซึ่งเป็นเชื้อโรคที่เกิดจากแบคทีเรียที่อยู่ในปัสสาวะของหนู โดยติดเชื้อได้จากการสัมผัสฉี่หนูโดยตรง หรือจากการสัมผัสน้ำหรือดินที่มีการปนเปื้อนของฉี่หนู โรคฝีดาษลิง โรคไข้เลือดออก โรคพิษสุษบ้า และยังมีโรคอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เป็นต้น<sup>52</sup>

โดยในการศึกษาการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์นี้จะมุ่งศึกษาภารกิจหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรคพิษสุนัขบ้าเนื่องจากเป็นสัตว์ที่สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป และอยู่อาศัยกับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้สามารถแพร่กระจายโรคติดต่อไปสู่คนได้โดยง่าย โดยสถานการณ์ผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าทั่วโลกพบว่าการเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวหลายหมื่นรายต่อปี สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะมีผู้เสียชีวิตจากโรคดังกล่าวไม่มาก

<sup>50</sup> วลีลา เขตขุนทด, 'มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และบำบัดโรคระบาดสัตว์ ศึกษากรณี ปศุสัตว์' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 8.

<sup>51</sup> ดารินทร์ อารีโยชัย, ระบาดวิทยาของโรคไข้หวัดนกในประเทศไทย อ้างถึงใน วลีลา เขตขุนทด, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และบำบัดโรคระบาดสัตว์ ศึกษากรณี ปศุสัตว์ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 11.

<sup>52</sup> วลีลา เขตขุนทด, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และบำบัดโรคระบาดสัตว์ ศึกษากรณีปศุสัตว์ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 11 – 32.

โดยมีจำนวนเฉลี่ยประมาณ 5 – 6 คนต่อปี<sup>53</sup> แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงถือว่าสูงกว่าเป้าหมายที่รัฐกำหนดไว้ คือ การไม่มีผู้เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้า<sup>54</sup>

โรคพิษสุนัขบ้า (rabies) เป็นโรคติดต่อเชื้อทางระบบประสาทจากสัตว์สู่คน (zoonosis) ซึ่งสามารถติดต่อได้จากการถูกกัดโดยสุนัขที่มีเชื้อกัด โดยเชื้อไวรัสจากน้ำลายสัตว์จะเข้าสู่ร่างกายโดยผ่านบาดแผลที่ถูกกัดหรืออาจได้รับเชื้อผ่านการสัมผัสกับปัสสาวะ หรือการถูกข่วน เลีย หรือสัมผัสเยื่อ<sup>55</sup> ภารกิจหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า นั้น คือการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ และมีภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาคุณภาพของวัคซีน การผลิตวัคซีน การขึ้นทะเบียนสุนัขเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม การทำหมัน เป็นต้น ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ หากเราพิจารณาจากการปฏิบัติงาน เราจะพบว่า การดำเนินการฉีดวัคซีนโดยหน่วยงานในพื้นที่ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่มากกว่าการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสุนัขได้พื้นที่ซึ่งทำให้ทราบได้ว่าในพื้นที่มีสุนัขกี่ตัวและอยู่บริเวณใดบ้างซึ่งจะทำให้การวางแผนการจัดเตรียมวัคซีนและการให้บริการวัคซีนสามารถตรงจุดและส่งผลดีต่อการป้องกันการเกิดหรือการแพร่ของโรคพิษสุนัขบ้าได้อีกด้วย ซึ่งภายหลังจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นของไทยใน พ.ศ. 2543 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีงบประมาณและบุคลากรสามารถบริหารงานอย่างเป็นอิสระในระดับหนึ่ง กรมปศุสัตว์ได้กำหนดมอบหน้าที่การจัดซื้อวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า และการจัดหาสัตว์แพทย์เพื่อฉีดวัคซีนทั้งกับสัตว์เลี้ยงตามบ้านและสัตว์จรจัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เราพบการรณรงค์ฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ตามเทศบาล อบต. ต่างๆ เมื่อเข้าสู่ฤดูร้อน ส่งผลให้ภาวะการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทยทุเลาลงในระดับหนึ่ง<sup>56</sup> แต่อย่างไรก็ตามภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวัคซีนและการผลิตวัคซีนนั้นจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเครื่องมือในการผลิตยาซึ่งอาจมีราคาที่สูงและเพื่อให้มาตรฐานของวัคซีนเป็นมาตรฐานเดียวกันจึงควรให้เป็น

<sup>53</sup> ชัยศิริ ศรีเจริญวิจิตร และวนัทปรียา พงษ์สามารถ, ‘ความรู้โรคพิษสุนัขบ้าสำหรับประชาชน’ <<https://www.pidst.or.th/A619.html>> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.

<sup>54</sup> ชาวสด, ‘สธ. ตั้งเป้าปี 58 ต้องไม่มีผู้เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้า ภายในปี 63 โรคนี้ต้องหมดไปจากประเทศไทย’ *ข่าวสด* (27 กุมภาพันธ์ 2557) 8.

<sup>55</sup> ศิริญา ไชยะกุล, ‘โรคพิษสุนัขบ้า’ <<https://www.medparkhospital.com/content/rabies>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

<sup>56</sup> ธีรภัทร เจริญสุข, โรคพิษสุนัขบ้ากับปัญหาไม่จ่ายอำนาจสู่ท้องถิ่น <<https://voicetv.co.th/read/SJ7qVHRdM>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

หน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เช่น เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของวัคซีนตามหลักผลประโยชน์ของมหาชน

### 2.3.2.5 การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น คำว่า “ขยะมูลฝอย” นั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ซึ่งขยะมูลฝอยเหล่านี้พบที่อาคารที่พักอาศัยจำพวกบ้าน อพาร์ทเมนท์ และคอนโดมิเนียม เป็นแหล่งกำเนิดหลักของขยะมูลฝอย<sup>57</sup> ซึ่งขยะมูลฝอยเหล่านี้โดยส่วนมากแล้วจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเนื่องจากเป็นภารกิจที่อยู่ในความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดเก็บขยะมูลฝอยจึงเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความสะอาด

ในขณะที่ขยะที่เป็นของเสียในอุตสาหกรรมสิ่งที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน ตั้งแต่กระบวนการรับวัตถุดิบ การตรวจสอบคุณภาพ การผลิต การบำบัดมลพิษ การซ่อมบำรุงเครื่องจักร หรืออุปกรณ์จนถึงการรื้อถอน หรือ ก่อสร้างอาคารภายในบริเวณโรงงาน รวมถึงกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ของเสียอันตรายที่เกิดจากอาคารสำนักงาน นอกจากนี้ของเสียจากอุตสาหกรรมยังแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กากของเสียอุตสาหกรรมอันตราย (Hazardous waste) เช่น กากน้ำมัน น้ำมันใช้แล้ว น้ำมันเครื่องใช้แล้วสารกัดกร่อนกรดใช้แล้ว กรดเสื่อมสภาพ กากปูนขาวของเสียที่เป็นตัวทำลายอินทรีย์สารพิษ สีย้อมที่เป็นสารอินทรีย์ ของเสียที่มีสารประกอบซิลไฟด์สารที่มีองค์ประกอบของสิ่งเจือปนที่เป็นอันตราย นิเกิล แคดเมียม อุปกรณ์ที่มีปรอท จำเป็นที่จะต้องมีการจัดเก็บและกำจัดอย่างถูกวิธีซึ่งหากไม่ได้รับการจัดการ หรือกำจัดอย่างถูกต้อง จะส่งผลเสียมากมายต่อสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของเสียอันตรายจากโรงงานและ กากของเสียอุตสาหกรรมไม่อันตราย คือของเสียไม่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กระดาษ เศษเหล็ก ของเสียที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>58</sup> แต่แม้จะไม่มีอันตรายแต่การจัดเก็บขยะดังกล่าวต้องมีการแจ้งไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาอนุมัติ

<sup>57</sup> กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, ‘การศึกษาองค์ประกอบขยะมูลฝอย ปี 2564’ < [https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2022/08/pcdnew-2022-08-09\\_08-58-28\\_103322.pdf](https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2022/08/pcdnew-2022-08-09_08-58-28_103322.pdf) > สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.

<sup>58</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ‘ขยะอุตสาหกรรมอันตราย จัดการได้ ไม่ยากอย่างที่คิด’ < <https://greendigital.library.deqp.go.th/news/detail/1076> > สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.

ขั้นตอนการจัดเก็บและผู้ประกอบการอาจว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแม้จะมีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยก็ตามแต่ขยะซึ่งเป็นของเสียจากโรงงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมและความสามารถในการจัดเก็บ เช่น การที่ วัดตุ๊กม้นตรังสี ‘ซีเซียม-137’ (Cesium-137, Cs-137) สูญหายไปจากโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่ง ในอำเภอ ศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งวัดตุ๊กม้นตรังสี ‘ซีเซียม-137’ ถ้าหากได้รับปริมาณรังสีที่สูงมากพอ เมื่อซีเซียม-137 เข้าไปในร่างกายจะเข้าไปสะสมอยู่ในเนื้อเยื่ออ่อน (soft tissue) ของอวัยวะต่าง ๆ และแผ่รังสีให้แก่อวัยวะเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดมะเร็งของอวัยวะ การเข้าไปจัดเก็บ จึงจำเป็นต้องใส่ชุดมีมาตรฐานและมีความรู้ความสามารถในการจัดเก็บและสถานที่นำไปทำลาย มิฉะนั้นแล้วอาจจะเกิดผลร้ายเป็นวงกว้าง<sup>59</sup>ซึ่งในบริบทดังกล่าวมีเพียงรัฐที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ในการดำเนินการ แต่หากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินการรัฐ ก็อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนได้ตามหลักความสามารถทั่วไป

### 2.3.2.6 การควบคุมมลพิษทางอากาศ

มลพิษทางอากาศ คือ การปนเปื้อนของอากาศภายในหรือภายนอกอาคาร จากก๊าซและอนุภาค และมีปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติ ทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือ ทรัพย์สินต่าง ๆ เมื่อสะสมเป็นเวลานานพอ<sup>60</sup> ซึ่งสารมลพิษอันประกอบไปด้วย ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Carbon Monoxide) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide) ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (Oxide of Nitrogen) ก๊าซโอโซน (Ozone) สารประกอบไฮโดรคาร์บอน (Hydrogen compound) สาร ตะกั่ว (Lead) ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน(PM10) และฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน(PM2.5) โดยการเกิดมลพิษทางอากาศนั้นมีที่มาจากทั้ง ยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ ไม่ว่าจะเป็น เครื่องยนต์เบนซิน หรือดีเซล โดยรถยนต์เป็นแหล่งก่อปัญหาอากาศเสียมากที่สุด นอกจากนี้ยังมี มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ เขม่าควัน ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์หรือก๊าซ ไข่เน่า เป็นต้น<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Greenpeace Thailand, ‘ทำความเข้าใจซีเซียม-137 คืออะไร? อันตรายแค่ไหน?’ <<https://www.greenpeace.org/thailand/story/26819/general-everything-about-cesium-incident-prachinburi/>> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.

<sup>60</sup> องค์การอนามัยโลก, ‘มลพิษทางอากาศ’ <[https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-th-thai.pdf?sfvrsn=408572d4\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-th-thai.pdf?sfvrsn=408572d4_2)> สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2566.

<sup>61</sup> ญัฐชฎาพร มหาศรานนท์, ‘มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)’ <<https://www.nsm.or.th/nsm/th/node/5659>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.

ภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุมอากาศจึงเป็นภารกิจในด้านสาธารณสุขที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยภารกิจนั้นอาจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด นอกจากการกำหนดมาตรฐานและยังมีหน้าที่ในทางปฏิบัติ ในการดำเนินการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือที่หลักเกณฑ์กำหนดหรือไม่ โดยในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเป็นการกำหนดมาตรฐานที่เป็นหลักเกณฑ์กลางที่นำไปใช้ในทั่วทุกพื้นที่ ตามหลักผลประโยชน์มหาชนแล้วรัฐจึงจำเป็นที่จะเป็นผู้จัดทำภารกิจเพื่อให้มาตรฐานอากาศของทั่วทุกพื้นที่ของประเทศมีมาตรฐานขั้นต่ำเดียวกัน ทั้งนี้ยกเว้นพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพและชีวิตของประชาชน เช่นเดียวกับการที่องค์การอนามัยโลกซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศได้ออกคำแนะนำค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ PM2.5 เฉลี่ยรายปี ไม่ควรเกิน 5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปกำหนดเป็นแนวทางในการควบคุมคุณภาพอากาศให้อยู่ในค่ามาตรฐาน เป็นต้น<sup>62</sup>

### 2.3.3 การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข

งานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แรกเริ่มเดิมทีรัฐเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการด้านสาธารณสุข อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดการพัฒนาและการเจริญเติบโตของพื้นที่ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทำให้ภารกิจหน้าที่ในด้านต่างๆ ของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วทั้ง ประกอบกับการเกิดขึ้นและกระแสของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่าหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับบริการสาธารณะเป็นของรัฐ จึงทำให้มีการกระจายอำนาจในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมากยิ่งขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดหน้าที่ในการจัดทำภารกิจด้านสาธารณสุข บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุขนั้นถือเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดการขยายการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่ชุมชนและประชาชน

การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขนั้น เป็นการกระจายหน้าที่ อำนาจและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ซึ่งรวมไปถึงการถ่ายโอนอำนาจทั้งด้านการคลัง บุคลากรด้านสาธารณสุข ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในภารกิจด้านสาธารณสุขมากขึ้น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

<sup>62</sup> Greenpeace Thailand, ‘ค่าฝุ่น PM 2.5 คืออะไร ต่างจาก AQI ยังไง แล้วทำไมต้องปรับ?’ < <https://www.Greenpeace.org/thailand/story/23354/climate-airpollution-what-is-pm2-5-standard/> > สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.

บทบาทในด้านภารกิจด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาด้านสุขภาพที่ดีต่อประชาชนในพื้นที่เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานด้านสาธารณสุขจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนภารกิจด้านสาธารณสุข สุขภาพพลามัยที่สำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขแนวใหม่ (New Public Health) ที่มีเป้าประสงค์สูงสุดในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถที่จัดบริหารจัดการระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นของตนเอง และยังเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ต่อระบบพลวัตที่ยืดหยุ่นตามศักยภาพและตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมุ่งให้เกิดระบบที่มีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ในประเทศโปรตุเกส สถานะสุขภาพของประเทศได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก อัตราการตายในเด็กลดลงจาก 58 รายต่อ อัตราการเกิด 1000 ราย ในปี ค.ศ. 1970 เหลือเพียง 4.1 รายต่ออัตราการเกิด 1000 ใน ปี ค.ศ. 2003 เนื่องจากมีการกระจายอำนาจไปสู่เทศบาล ทำให้การเข้าถึงบริการและคุณภาพการให้บริการดีขึ้นเทศบาลสามารถจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผู้ป่วยสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องของการบริการได้มากขึ้น ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้น<sup>63</sup>

รูปแบบในการกระจายอำนาจทางด้านสาธารณสุขอาจเกิดขึ้นในลักษณะดังต่อไปนี้

**(1) การแบ่งอำนาจ (de-concentration)** เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับ การแบ่งอำนาจ ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง (Vertical deconcentration)

**(2) การมอบอำนาจ (delegation)** เป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานของรัฐสู่หน่วยงานระดับรองลงมา โดยเป็นการพยายามลดขั้นตอนของระบบราชการและสร้างการบริหารองค์กรแบบใหม่ โดยในหน่วยงานของต่างประเทศมักจะให้การสนับสนุนในการจัดตั้งองค์กร และส่วนใหญ่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่โรงพยาบาลขนาดใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเมื่อเกิดการกระจายอำนาจแล้วบทบาทของกระทรวงสาธารณสุขจะเหลือเพียงบางเรื่อง เช่น การกำหนดนโยบาย

<sup>63</sup> จิรบุรณ์ โตสงวน ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และหทัยชนก สุมาลี, 'การกระจายอำนาจด้านสุขภาพในต่างประเทศ' (2553) 1 วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข 89, 92.

การพัฒนา การสนับสนุนงบประมาณ เป็นต้น<sup>64</sup> การมอบอำนาจยังเป็นลักษณะของการมอบหมายหน้าที่เฉพาะให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับจากภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เกิดจากการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งปันอำนาจ

**(3) การโอนอำนาจ (devolution)** เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการด้านสาธารณสุข ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้วการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ หรือเรียกว่า “การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ Richard Musgrave มองว่าการใช้สอยทรัพยากรของภาครัฐที่คุ้มค่าที่สุด คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปที่ท้องถิ่น เพราะชุมชนท้องถิ่นคือระดับการปกครองที่สามารถเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมได้มากที่สุด ประกอบกับเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงมีโอกาสดพัฒนาความสัมพันธ์และเครือข่ายทำงานกับภาคประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการเสริมสร้างสุขอนามัย<sup>65</sup> อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นอาจมีความแตกต่างกันในขั้นตอนหรือภารกิจที่มีการกระจายอำนาจตามบริบทของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นเป็นเรื่องที่ดีแต่ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมในการบริหารงานด้านสาธารณสุข ก็ไม่ควรที่กระจายอำนาจด้านสาธารณสุขไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพราะอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านลบมากกว่าผลกระทบทางด้านดี นอกจากนี้การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขนั้น แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขไป

<sup>64</sup> ศุภสิทธิ์ พรพรรณารุโรทัย และวินัย ลิสมิทธิ, ‘การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในประเทศไทย’ (รายงานผลการวิจัยต่อวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า 2546) 13 - 14.

<sup>65</sup> ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ, *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษที่ 1*, โรงพิมพ์คลังน่านานาวิทยา 2557) 5.

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บทบาทหน้าที่ของรัฐหรือกระทรวงสาธารณสุขก็ไม่ควรที่จะลดบทบาทตนเองลง หากแต่เป็นการเปลี่ยนจากการทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการไปเป็นการทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ประเมินการให้บริการตลอดจนการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการศึกษา พัฒนา วิจัยทางการแพทย์ให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น หรือเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในแนวดิ่งและแนวนอน<sup>66</sup>

### 2.3.4 สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

จากในส่วนที่แล้วซึ่งได้ทำการศึกษาถึงความหมายของคำว่า “สาธารณสุข” ซึ่งมิได้หมายความว่าเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาโรค แต่ยังอาจหมายถึงความรวมถึงการมีพละมาภัยสุขภาพที่สมบูรณ์ การมีระบบการจัดการหรือบริการสาธารณสุขที่ดี อย่างไรก็ตามการมีระบบจัดการหรือบริการสาธารณสุขที่ดีก็ไม่อาจป้องกันปัญหาทางด้านสาธารณสุขได้ตลอดไป ซึ่งอาจเกิดจากเหตุการณ์อันเป็นภัยคุกคามอันตรายต่อชีวิตสุขภาพ หรืออนาภัยของประชาชนเป็นวงกว้างอย่างทันทีทันใด ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม และทำให้มีประชาชนเจ็บไข้ บาดเจ็บ หรือเสียชีวิตเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็วในระดับที่เกินกว่าระบบสาธารณสุขจะรองรับได้ เหตุการณ์ดังกล่าวย่อมสร้างผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่งต่อระบบสาธารณสุขและอาจส่งผลให้ระบบสาธารณสุขล่มสลายลงได้ในที่สุด หรืออาจเรียกได้ว่าเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข ซึ่งมีความจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขเยียวยาให้สถานการณ์ดังกล่าวยุติลงโดยเร็ว

#### 2.3.4.1 ความหมายของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” นั้นหลายคนอาจฟังได้ยินจากกรณีเกิดการระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ซึ่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ได้ประกาศให้การระบาดของไวรัสดังกล่าว เป็น “ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” (Public Health Emergency of International Concern หรือ PHEIC) เพื่อให้มีการยกระดับการป้องกันการแพร่ระบาดและยุติการเกิดของโรค

องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” หมายถึง เหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่พิจารณาแล้วว่ามีสำคัญอย่างยิ่งที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อประเทศอื่นๆ จากโรคที่แพร่ระบาดระหว่างประเทศ และต้องอาศัยความร่วมมือของนานาประเทศในการจัดการ<sup>67</sup> ซึ่งองค์การอนามัยโลก ได้เคย

<sup>66</sup> ฉัตรสุมน พงศ์นิภิญโญ (เชิงอรรถ 42) 39.

<sup>67</sup> World Health Organization, ‘Emergencies: International health regulations and emergency committees’ <<https://www.who.int/news-room/q-a-detail/emergencies-international-health-regulations-and-emergency-committees>> สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2565.

ประกาศ “ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” มาแล้ว 5 ครั้ง ได้แก่ ไข้หวัดใหญ่ H1N1 ในปี ค.ศ. 2009, โปลิโอ ปี 2014, อีโบล่า ในแอฟริกาตะวันตก ปี 2014, ชิคา ปี 2016, อีโบล่า ในประเทศคองโก ปี 2019<sup>68</sup> ซึ่งการประกาศภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศนั้น จะต้องเป็นกรณีซึ่งพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นเข้าเกณฑ์อย่างน้อย 2 ใน 4 ประการ ดังต่อไปนี้ เป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบด้านสาธารณสุขที่รุนแรง และหรือเป็นสถานการณ์ที่ผิดปกติหรือไม่คาดคิดมาก่อน และหรือเป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะแพร่ระบาดข้ามประเทศได้ และหรือเป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะต้องจำกัดการเดินทางหรือการค้าระหว่างประเทศ

ขณะที่ประเทศไทยนั้น มิได้มีการบัญญัติหรือให้นิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” ไว้โดยเฉพาะ แต่อาจแปลความหมายจากคำว่า “สาธารณสุข” ซึ่งได้มีการให้ความหมายไว้แล้วนั้นเพิ่มเติมได้ โดยอาจหมายความได้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับการแพร่ระบาด การป้องกันและรักษาโรคที่เกิดขึ้นเป็นวงกว้างและยากต่อการควบคุม ขณะที่ คมไซ หิรัญฉาย ได้ให้ความหมายว่า เหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษาและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนซึ่งเกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วนและจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน”<sup>69</sup>

#### 2.3.4.2 โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 เป็นตระกูลของไวรัสที่ก่อให้เกิดอาการป่วยตั้งแต่โรคไข้หวัดธรรมดาไปจนถึงโรคที่มีความรุนแรงมาก เช่น โรคระบบทางเดินหายใจตะวันออกกลาง (MERS-CoV) และโรคระบบทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS-CoV) เป็นต้น ซึ่งเป็นสายพันธุ์ใหม่ที่ไม่เคยพบมาก่อนในมนุษย์ โดยเชื้อไวรัสนี้คาดการณ์ว่าพบครั้งแรกในการระบาดในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ในช่วงปลายปี 2019 ซึ่งก่อให้เกิดอาการป่วยระบบทางเดินหายใจในคน และสามารถแพร่เชื้อจากคนสู่คนได้ ประกอบกับการที่มนุษย์ยังไม่มีภูมิคุ้มกัน โรคนี้จึงมีการติดต่อได้ง่าย ซึ่งสามารถแพร่กระจายจากคนสู่คนได้ผ่านการไอ จาม สัมผัส น้ำมูก น้ำลาย โดยผู้ที่ได้รับเชื้อจะมีอาการ ตั้งแต่เล็กน้อยไปจนถึงรุนแรง อาการที่พบได้บ่อย ได้แก่ ปวดศีรษะ สูญเสียการรับกลิ่นและรส คัดจมูก น้ำมูกไหล ไอ ปวดกล้ามเนื้อ เจ็บคอ มีไข้

<sup>68</sup> กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, ‘ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ที่ WHO เพิ่งประกาศ คืออะไร สำคัญอย่างไร’ <<https://dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=30178>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2565.

<sup>69</sup> คมไซ หิรัญฉาย, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 11.

ถ่ายเหลว และหายใจลำบาก ผู้ป่วยที่ติดเชื้อเดียวกันอาจมีอาการแตกต่างกัน ทำให้ในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศให้การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว เป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern หรือ PHIEC) ซึ่งปัจจุบันทั่วโลก มีผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 แล้วกว่าหกร้อย ล้านคน และมีผู้เสียชีวิตจากโรคระบาดดังกล่าวหกล้านกว่าคน

ขณะที่วัคซีนสำหรับการป้องกันและลดความรุนแรงจากการติดเชื้อไวรัส นั้น เนื่องจากเป็นโรคติดเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนจึงทำให้ยังไม่มีวัคซีน ยา หรือเวชภัณฑ์สำหรับการรักษาและป้องกันการติดเชื้อ ซึ่งต่อมาได้มีการทดลองและสามารถผลิตวัคซีนสำหรับโรคดังกล่าวได้ และประมาณปี 2020 - 2021 องค์การอนามัยโลกก็ได้ให้การรับรองสำหรับการใช้ในกรณีฉุกเฉิน (WHO Emergency Use Listing – EUL) อาทิเช่น วัคซีน Pfizer-BioNTech (สหรัฐอเมริกา) วัคซีนของ Moderna (สหรัฐอเมริกา) วัคซีนของ AstraZeneca (สหราชอาณาจักร) วัคซีนของSinovac (จีน) และวัคซีนของ Sinopharm (จีน) เป็นต้น

ซึ่งการเป็นวัคซีนที่องค์การอนามัยโลกก็ได้ให้การรับรองสำหรับการใช้ในกรณีฉุกเฉินนั้น จะเป็นกรณีที่เกิดโรคระบาดและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดหาหรือวัคซีนเพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาด โดยองค์การอนามัยโลกจะทำการจัดทำข้อมูลสำหรับการประเมินและตรวจสอบคุณภาพและรายละเอียดของวัคซีนที่ยังไม่มีใบอนุญาตเพื่อตรวจสอบคุณภาพของวัคซีนโดยเร็วเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้ อย่างไรก็ตามการที่มีการตรวจสอบโดยเร็วอาจก่อให้เกิดข้อผิดพลาดได้ อยู่บ้าง ซึ่งการที่จะต้องมีการรับรองให้ใช้ในกรณีฉุกเฉินนั้น มีจุดประสงค์สูงสุดในการเร่งให้มีวัคซีนเหล่านี้เพื่อใช้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุฉุกเฉินด้านสาธารณสุข โดยการรับรองนี้จะช่วยให้ประเทศหรือหน่วยงานสนใจในวัคซีน สามารถพิจารณาอนุมัติในการใช้ผลิตภัณฑ์เฉพาะ โดยพิจารณาจากชุดข้อมูลคุณภาพ ความปลอดภัย และประสิทธิภาพที่จำเป็นที่มีอยู่<sup>70</sup> อย่างไรก็ตามการเป็นวัคซีนฉุกเฉินซึ่งอาจก่อให้เกิดความปลอดภัยต่อการใช้วัคซีนได้ไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้วัคซีนและการติดตามผลหลังจากการใช้วัคซีน ทำให้ในหลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐเท่านั้นที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้จัดซื้อวัคซีนแต่เพียงผู้เดียว และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแบ่งสรรหรือจัดสรรการผลิตวัคซีน มิเช่นนั้นแล้วหากปล่อยให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกำลังทุนทรัพย์เข้ามาซื้ออีกก็อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้และอาจนำไปสู่การป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดที่มีประสิทธิภาพน้อยลง

<sup>70</sup> World Health Organization, ‘Emergency use listing’ <<https://www.who.int/teams/regulation-prequalification/eul>> สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2565.

### 2.3.4.3 หลักที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

การเกิดสภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขนั้นทำให้รัฐจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการในการควบคุม ป้องกันการแพร่ระบาด ซึ่งการออกมาตรการนั้นอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือความร่วมมือซึ่งอาจทำให้มีการจำกัดสิทธิบางอย่างของเอกชน อย่างไรก็ตาม มาตรการในการแก้ปัญหาในรูปของการออกกฎหมายนั้น รัฐจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนของกฎหมาย ทั้งนี้หลักความได้สัดส่วนแบ่งเป็น 3 ประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น<sup>71</sup>

#### (1) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu)

เป็นหลักการในการกำหนดมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่พึงได้รับ ก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความสมดุล<sup>72</sup>

#### (2) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

มาตรการที่รัฐเลือกนำมาใช้จะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่หากมาตรการนั้นไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือการจะให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปด้วยความยากลำบากย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมและต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ารัฐมีเจตนาที่จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เกิดผลเป็นอย่างอื่น นอกจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น และอาจเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น หลักความเหมาะสมจึงคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ได้ดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ของการใช้

<sup>71</sup> รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ‘การศึกษาวิจัยประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันคลังสมองของชาติ 2565) 24.

<sup>72</sup> เพิ่งอ้าง 25 – 26.

อำนาจตามกฎหมายของรัฐ วิธีการที่รัฐนำมาใช้ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่แท้และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง<sup>73</sup>

### (3) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

มาตรการหรือวิธีการหลายอย่างที่ล้าวนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้แต่รัฐจะต้องตัดสินใจเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุดหรือเกิดผลกระทบต่อประชาชนและเอกชนน้อยที่สุด ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้นและหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยกว่ามาตรการที่ได้เลือกยอมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็น<sup>74</sup>

ซึ่งหลักการทั้งสามหลักการถือได้เป็นหลักการที่สำคัญแม้ว่าจะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหา แต่รัฐก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วกฎหมายหรือกฎระเบียบที่รัฐออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาจะก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคม เช่น ในสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้การเคลื่อนที่ของประชาชนข้ามจังหวัดจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อจำกัดการเคลื่อนย้ายของประชาชนและการแพร่ระบาด ทั้งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง เว้นแต่เพื่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย<sup>75</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้จะมีการจำกัดแต่ก็ยังมีขออนุญาตให้เดินทางได้ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดและเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดแก่เอกชน เช่นเดียวกับการที่หลายประเทศได้มีการห้ามเอกชนจัดซื้อวัคซีนเนื่องจากมองว่าเป็นการใช้วัคซีนในสถานการณ์ฉุกเฉินและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน รัฐควรเป็นผู้นำเข้าแต่เพียงผู้เดียว

<sup>73</sup> เฟิ่งอ่าง 24 – 25.

<sup>74</sup> เฟิ่งอ่าง 25.

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 38.

### บทที่ 3

#### หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในการศึกษานั้นจะเริ่มจากการทำการศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศในเบื้องต้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจในเรื่องการกำหนดหรือแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ และจะทำการศึกษาต่อไปในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการด้านสาธารณสุข

#### 3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีรูปแบบการบริการราชการส่วนภูมิภาคเหมือนในประเทศไทย มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในฝ่ายบริหาร (Head of Government) ขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ได้มีการวางหลังประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น ไว้ในหมวดที่ 8 มาตรา 92 ถึงมาตรา 95 นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของรัฐ ซึ่งจะเป็นกฎหมายหลักในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปนั้นยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน และระดับล่าง โดยระดับบน คือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(Prefecture)<sup>76</sup> โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นตัวแทนของรัฐ มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐกับเทศบาล อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่มีขนาดใหญ่เกินกว่า ศักยภาพของเทศบาลที่สามารถจะกระทำได้ และการดำเนินการนั้นครอบคลุมพื้นที่หน่วย การปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการ ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ ทั่วไประดับล่างนั้น จะมีลักษณะของการเป็นเทศบาล (Municipal) โดยเทศบาลสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village) ทั้งนี้ ในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ มีความเจริญที่สูง เทศบาลมหานครเหล่านี้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินกิจการต่างๆ กว้างขวาง เทียบเท่ากับในระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การดำเนินการด้านสังคม ด้านการวางผังเมือง ด้านสาธารณสุข หรือด้านการศึกษาที่สูงกว่าภาคบังคับ เป็นต้น ขึ้นตรงต่อรัฐโดยตรงเช่นเดียวกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ หนึ่งเพื่อช่วยในการดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากขึ้น โดยการปกครองส่วน ท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ นั้น ได้แก่ 1) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku) การปกครองในรูปแบบพิเศษนี้ มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น 2) สหการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu-Kumiai) เป็นการรวมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการตกลงกันก่อตั้ง สหการท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่เกินศักยภาพที่ท้องถิ่นขนาดเล็กจะดำเนินการได้ เช่น สหการธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu-Jimukumiai) เป็นสหการที่ ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการ สาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหการดำเนินการแทน เช่นเดียวกับกิจการกำจัดขยะ กิจการ เกี่ยวกับอค์ศึภย และกิจการเกี่ยวการศึภยภาคบังคับ สหการประเภทนี้นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น 3) เขตทรัพย์สิน (Property wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการ ทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น หนอง คลอง บึง และ 4) บริษัท พัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporation)

<sup>76</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 5) 130. “ให้ความเห็นว่า ควรเปลว่อาจค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเพื่อให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย เพราะหากเปลว่อาจจังหวัด ผู้อ่านอาจเข้าใจว่า (Prefecture) เป็นราชการส่วนภูมิภาค”

### 3.1.1 หน้าที่และอำนาจทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลาย โดยกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

**3.1.1.1 สาธารณสุขและอนามัย (Health)** กิจกรรมด้านสาธารณสุขและอนามัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมการดำเนินการด้านสาธารณสุข การรักษาพยาบาล เกษีขกรรม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลในการรักษาผู้ป่วย และงานด้านเกษีขกรรม สาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆ ขณะที่เทศบาล งานในด้านสาธารณสุขนั้นจะเกี่ยวกับ การให้บริการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน การฉีดวัคซีน การจัดตั้งศูนย์อนามัยเพื่อดูแลแม่และเด็ก อีกทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดของสถานประกอบการ เช่น ร้านอาหาร ห้องอาบน้ำในที่สาธารณะ เป็นต้น<sup>77</sup>

**3.1.1.2 สวัสดิการสังคม (Welfare)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เป็นหน้าที่ในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น สวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชน การจัดศูนย์เด็กเล็ก หรือสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เช่นเดียวกับเทศบาลแต่จะมีขอบเขตพื้นที่ในการช่วยเหลือจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ของเทศบาลนั้น ๆ<sup>78</sup>

**3.1.1.3 โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)** กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนา บำรุงหรือปรับปรุงสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น ถนน แม่น้ำ การระบายน้ำเสีย ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งท้องถิ่นในระดับเทศบาลจะมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการวางแผนเมือง การบำรุงรักษาถนนในเขตเทศบาล การระบายหรือบำบัดน้ำเสียที่อยู่ในเขตของเทศบาล ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาทางหลวงในเขต (Prefecture Road) ท่าเรือ เป็นต้น<sup>79</sup>

**3.1.1.4 ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce and Industry)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพาณิชย์และอุตสาหกรรมนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทที่เกี่ยวกับการจัดทำนโยบายส่งเสริมการพาณิชย์ในพื้นที่ การจัดตั้งศูนย์อุตสาหกรรมในการดึงดูดการ

<sup>77</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (เชิงอรรถ 2) 146 - 147.

<sup>78</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 138.

<sup>79</sup> เพ็งอ้าง 136.

ลงทุน รวมทั้งการที่เทศบาลสามารถจัดตั้งหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการพาณิชย์ในพื้นที่ของตนเองได้

**3.1.1.5 ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture Forestry and Fisheries)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง นั้นจะเป็นลักษณะของการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม<sup>80</sup>

**3.1.1.6 การศึกษา (Education)** การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับเป็นระยะเวลา 9 ปี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในด้านการศึกษา โดยเทศบาลจะเป็นผู้มีหน้าที่จัดการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมต้น มัธยมปลาย และระดับอุดมศึกษา

**3.1.1.7 สิ่งแวดล้อม (Environment)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียง รวมทั้งของเสียต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ในด้านนี้นั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินภารกิจดังกล่าว แต่ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในรูปของการดำเนินการผ่านการควบคุมและดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

**3.1.1.8 ตำรวจ (Police)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับภารกิจด้านตำรวจนั้น ในปัจจุบันเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

**3.1.1.9 การป้องกันอัคคีภัย (Fire Services)** หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับอัคคีภัย โดยส่วนมากเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ซึ่งรวมไปถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น น้ำท่วม วาตภัย และแผ่นดินไหว เป็นต้น ซึ่งเทศบาลจะเป็นหน่วยงานในการดำเนินภารกิจ ทั้งนี้ เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

### 3.1.2 หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้น ภารกิจด้านสาธารณสุขถือเป็นภารกิจหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน่วยงานหรือแผนกที่เรียกว่า

<sup>80</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (วิญญูชน 2546) 204.

“สำนักสวัสดิการสังคมและสุขภาพ”<sup>81</sup> ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในด้านสวัสดิการ สาธารณสุข ภายในจังหวัด เช่น การแพทย์ การควบคุมโรค การดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ สุขอนามัยสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพสัตว์ เป็นต้น ขณะที่ในระดับของเทศบาล เช่น เทศบาลชิบูกะ ซึ่งอยู่ในเมืองโตเกียว จะมีหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านสาธารณสุข<sup>82</sup> เช่น กองส่งเสริมสุขภาพ (ศูนย์สุขภาพ) กองสุขอนามัยในการดำรงชีวิต กองอนามัยชุมชน ศูนย์ให้คำปรึกษาด้านสุขภาพกลาง เป็นต้น ผู้ศึกษา จะทำการศึกษาในรายละเอียดเฉพาะหน้าที่และอำนาจที่ได้กำหนดไว้ในของเขตการศึกษา ดังนี้

### 3.1.2.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล การรักษาพยาบาล

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดให้มีโรงพยาบาล การรักษาพยาบาลนั้น ถือได้ว่าเป็นภารกิจหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานในระดับมหภาคหรือหน่วยงานระดับชาติ อีกทั้งยังเป็นบริการที่เป็นไปเพื่อส่งเสริมการดูแลและรักษาสุขภาพของประชาชน

กฎหมายท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมในด้านสาธารณสุขและมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่ และอำนาจระหว่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วยตัวเอง โดยในภาพรวมนั้นองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในลักษณะที่มีวงกว้างกว่าเทศบาลเนื่องด้วยปัจจัยต่าง ๆ โดยจะทำหน้าที่ในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ ๆ หรือการบริการ ที่ครอบคลุมมากกว่า 2 เทศบาลหรือเกินอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการโดยลำพังได้ อีกทั้งยังอาจ ดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาลหรือคลินิกของตนเองได้ ขณะที่เทศบาล จะมีหน้าที่ในการดูแลการ ให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โดยตรง เช่น การฉีดวัคซีน การจัดศูนย์อนามัยแม่และเด็ก การให้บริการ โรงพยาบาล สวัสดิการเด็ก สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าใน เบื้องต้นนั้นการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นจะเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ที่มุ่งเน้นให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน ระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพ นอกจากนี้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งมีการบัญญัติรายละเอียดหน้าที่และอำนาจขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

<sup>81</sup> ‘Bureau of Social Welfare and Public Health’ <<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/bunya/index.html>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565.

<sup>82</sup> Shibuya city, ‘Living, Procedures, Health and Welfare’ <<https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kusei/ku/contact.html#anchor11>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565.

ไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่อย่างไรบ้าง

ตามพระราชบัญญัติการรักษายาบาล (Medical Care Act) ได้มีการวางหลักการพื้นฐานว่า “รัฐและท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันในการสร้างการรักษายาบาลที่มีคุณภาพแก่ประชาชน”<sup>83</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องร่วมมือกันในการจัดทำภารกิจด้านสาธารณสุข ซึ่งสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังนี้

### (1) การจัดให้มีโรงพยาบาล

หน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลสำหรับการรักษาผู้ป่วยในท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดตั้งหรือบำรุงรักษาโรงพยาบาลได้<sup>84</sup> และเมื่อพิจารณาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น ตามพระราชบัญญัติการรักษายาบาล (Medical Care Act (Act No. 205 of 1948)) ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลได้ ซึ่งในการจัดให้มีโรงพยาบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งขึ้นเองโดยการจัดทำแผนการรักษายาบาล<sup>85</sup> ซึ่งจะประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการรักษายาบาล การดูแลทางการแพทย์ในจังหวัด การประสานข้อมูลทางการแพทย์ระหว่างโรงพยาบาลหรือสถาบันทางการแพทย์ รวมทั้งการรักษายาบาลในสภาวะฉุกเฉิน หรือเกิดภัยพิบัติต่างๆ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษายาบาล และต้องประกาศแผนดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วย นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งโรงพยาบาลเพิ่มเติมหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการรักษายาบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อาจสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นในพื้นที่ของตนเองก็ได้ ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีคำสั่ง กระทรวงการคลังจะอุดหนุนเงินจำนวนหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้รัฐจะเห็นว่ามีความจำเป็นในการจัดตั้งโรงพยาบาลและรัฐสามารถจัดตั้งเองได้แต่เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถจัดตั้งโรงพยาบาลได้เช่นกัน รัฐจึงเลือกที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปดำเนินการซึ่งเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจและเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนของหน้าที่และอำนาจ โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการให้เงินสนับสนุนและกำกับดูแลการ

<sup>83</sup> Medical Care Act Article 1-3.

<sup>84</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. 2542) 57.

<sup>85</sup> Medical Care Act Article 30-4.

ให้บริการ ซึ่งถือได้ว่ารัฐเคาระพหลักของการกระจายอำนาจและเคาระพในหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่น และหลักความสามารถทั่วไป เว้นแต่รัฐเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีความสามารถหรือเป็นโรงพยาบาลชั้นสูงหรือโรงพยาบาลเฉพาะทางรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถจัดตั้งโรงพยาบาลได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลก็อาจจัดให้มีโรงพยาบาล คลินิกของตนเองในพื้นที่ได้ หากเห็นว่ามีคามจำเป็นและไม่ทับซ้อนกับโรงพยาบาลของรัฐหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่แล้ว<sup>86</sup> โดยการดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาลของเทศบาลนั้น อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการหรืออาจใช้คำว่า การจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>87</sup> โดยอาจเป็นสหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น โรงพยาบาลคิมิตส์ชูโอะ ในจังหวัดชิบะ โรงพยาบาลแห่งนี้เป็นของเทศบาล 4 แห่งร่วมกัน เป็นเจ้าของ คือเทศบาลเมืองคิซาระสุ เทศบาลคิมิตส์ เทศบาลฟุตต์สุ และเทศบาลโซเตะงะอูระ<sup>88</sup> เป็นต้น นอกจากการจัดให้มีโรงพยาบาลในการรักษาโรคทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติสุขภาพจิตและผู้พิการทางจิต (Act on Mental Health and Welfare for the Mentally Disabled ) ยังมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งโรงพยาบาลจิตเวชขึ้นในจังหวัดเพื่อรองรับและให้บริการแก่ผู้ป่วย โดยรัฐจะทำการสนับสนุนค่าใช้จ่ายครั้งหนึ่งแต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บังคับ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพิจารณาเลื่อนการสร้างโรงพยาบาลออกไปก่อนได้ หากเห็นว่าในจังหวัดนั้นมีสถานบริการแพทย์หรือโรงพยาบาลในลักษณะนั้นอยู่แล้วและเพียงพอต่อการรักษา<sup>89</sup> ซึ่งประเทศญี่ปุ่นนั้นมองว่า รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของสถานบริการทางจิตเวชทั้งหมดแต่อาจสนับสนุนงบประมาณบางส่วนให้ภาคเอกชนดำเนินการ รัฐคงไว้เพียงหน่วยงานที่จำเป็น เพื่อการวิจัยและการสนับสนุนวิชาการ เช่น ศูนย์ประสาทวิทยาและจิตเวชศาสตร์แห่งชาติ เป็นต้น และให้มีการจัดตั้งศูนย์สุขภาพจิตชุมชนในทุกจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้มีการรักษาแบบผู้ป่วยนอกและในชุมชน<sup>90</sup> นอกจากนี้้องค์การ

<sup>86</sup> ปรัชญา เวสารัชช์ (เชิงอรรถ 80) 29-30.

<sup>87</sup> โกวิทท์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต (วิญญูชน 2555) 68-70.

<sup>88</sup> วิชัย โชควิวัฒน์, ‘แลระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่น’ <<https://www.hfocus.org/content/2013/12/5909>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

<sup>89</sup> Act on Mental Health and Welfare for the Mentally Disabled Article 19-7.

<sup>90</sup> เกษม ต้นติผลาชีวะ, ‘การให้บริการสุขภาพจิตในประเทศญี่ปุ่น’ <<http://www.psychiatry.or.th/JOURNAL/v4438.html>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

บริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลยังคงมีหน้าที่ เผยแพร่ ให้ความรู้ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ป่วยในชุมชน โดยองค์การบริหารจังหวัดอาจจัดตั้งสภาสุขภาพจิตและสวัสดิการ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพจิต เพื่อนำไปสู่การเผยแพร่และการให้ความรู้ช่วยเหลือที่ถูกต้อง

ขณะที่พระราชบัญญัติการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคที่รักษาไม่ได้ (Act on Medical Care for Patients with Intractable Diseases) ได้มีการกำหนดหน้าที่ และอำนาจไว้ดังนี้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประสานงานกันในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ในการรักษา โดยเฉพาะรัฐจะต้องส่งเสริมการรักษา การวิจัย การพัฒนาและสนับสนุนอุปกรณ์ในการรักษา ผู้ป่วยโรคที่รักษาไม่ได้และอาจให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามหน้าที่ รัฐยังมีอำนาจกำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการรักษาผู้ป่วยโรคที่รักษาไม่ได้ ในส่วนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นอาจดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการดำรงชีวิตของผู้ป่วย ให้เหมาะสมทั้งตามข้อกำหนดของกระทรวง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษานั้นทางองค์การบริหารส่วน จังหวัดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบด้วย โดยรัฐจะช่วยเหลือไม่เกินร้อยละห้าสิบ ของค่ารักษาพยาบาล ที่กำหนด

## (2) การพยาบาล

พระราชบัญญัติพยาบาลสาธารณสุข ผดุงครรภ์ และพยาบาล (Act on Public Health Nurses, Midwives, and Nurses) พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติที่มี วัตถุประสงค์ในเรื่องเกี่ยวกับการพยาบาลสาธารณสุข ผดุงครรภ์ อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย โดยกำหนดให้กำหนดให้บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นพยาบาลสาธารณสุข พยาบาล และผดุงครรภ์ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ขณะที่ผู้ช่วยพยาบาล นั้นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตนั้นไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการแต่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการมีหน้าที่ออก ใบอนุญาต อีกทั้ง การเพิกถอนใบอนุญาต หรือการว่ากล่าว ตักเตือนนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของ ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต<sup>91</sup>

## (3) เกษีขกรรม ยาป้องกันโรค

พระราชบัญญัติเภสัชกร (Pharmacists Act) ได้กำหนดให้บุคคล ที่ประสงค์จะเป็นเภสัชกรต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Act on Public Health Nurses, Midwives, and Nurses Article 7,8.

<sup>92</sup> Pharmacists Act Article 2.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ ซึ่งรวมถึงยาและอุปกรณ์การแพทย์ (Act on Securing Quality, Efficacy and Safety of Products Including Pharmaceuticals and Medical Devices) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการอนุญาตให้มีการตั้งร้านจำหน่ายยา โดยผู้ที่มีความประสงค์จะตั้งร้านในพื้นที่นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ท้องที่ของร้านขายยานั้นตั้งอยู่ก่อน<sup>93</sup> ซึ่งผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือตามคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ซึ่งเงื่อนไขหรือรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจกำหนดให้เจ้าของร้านขายยาพึงปฏิบัติและหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการร้านขายยาได้<sup>94</sup> หรือหากในกรณีที่ผู้ประกอบการร้านขายยาประสงค์จะเลิกกิจการ หยุดกิจการ หรือเปลี่ยนแปลงชื่อร้านนั้น เจ้าของร้านจะต้องแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบด้วย ส่วนประเด็นการขอผลิตยานั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสำหรับโรงงานผลิตแต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการกำหนด<sup>95</sup>

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจด้านการรักษาพยาบาลที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้วประกอบกับการศึกษาของงบประมาณรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเบื้องต้นทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข โดยในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายจ่ายสาธารณะสูงถึงเกือบ 70 % ขณะที่อีก 30 % นั้น รัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการแสดงถึงการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการที่รายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐแล้วมีอัตราที่สูงนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่มีการแบ่งหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มิให้เกิดความซ้ำซ้อนกันซึ่งรายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุขสวัสดิการนั้น สูงเป็นอันดับสองรองจากรายจ่ายด้านการศึกษาซึ่งการที่รายจ่ายด้านสาธารณสุขมีปริมาณที่สูงนั้นเป็นลักษณะเด่นของ

<sup>93</sup> Act on Securing Quality, Efficacy and Safety of Products Including Pharmaceuticals and Medical Devices Article 4.

<sup>94</sup> Act on Securing Quality, Efficacy and Safety of Products Including Pharmaceuticals and Medical Devices Article 9.

<sup>95</sup> Act on Securing Quality, Efficacy and Safety of Products Including Pharmaceuticals and Medical Devices Article 13.

การบริการสาธารณสุขของจังหวัดที่เน้นการให้บริการในภาพกว้างและก่อให้เกิดความเท่าเทียม ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ภารกิจด้านสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมจะเป็นรายจ่ายอันดับหนึ่ง<sup>96</sup> เนื่องจากการที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการบริการสาธารณสุขเรื่องดังกล่าวประกอบกับการที่มีพื้นที่รับผิดชอบเล็กกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัด จึงต้องรับผิดชอบให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อประชาชน ซึ่งเมื่อไปดูรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกรมอนามัยและการแพทย์ และกองนโยบายสาธารณสุข จะพบว่ามียุทธศาสตร์ในการแพทย์ต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาลวัณโรค ค่าป้องกันโรคติดเชื้อ การรับมือโรคติดต่อร้ายแรง ค่าโครงการมาตรการรับมืออุบัติเหตุฉีดวัคซีน ต้นทุนโครงการรับมือไข้หวัดใหญ่ใหม่ ต้นทุนโครงการบำรุงรักษาสถาบันการแพทย์สำหรับไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ธุรกิจสื่อสารห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ค่าบำรุงรักษาและปรับแต่งสำหรับโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสำนักโรงพยาบาลซึ่งดูแลเกี่ยวกับกิจการของโรงพยาบาลซึ่งก็จะมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าบำรุงรักษาระบบการแพทย์ฉุกเฉินพิเศษ ค่ารักษาพยาบาลฉุกเฉิน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อการรักษาพยาบาลชุมชนจังหวัดไซตามะ<sup>97</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในทางการแพทย์ การรักษาพยาบาลที่สูงมาก

### 3.1.2.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

การจัดซื้อวัคซีนโควิด - 19 ในประเทศญี่ปุ่นนั้นการจัดการวัคซีนโควิด ในขั้นตอนการทำสัญญาและการจัดซื้อวัคซีนจากบริษัทผู้ผลิตวัคซีนจะดำเนินการโดยรัฐเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตกำหนดต้องติดต่อกับภาครัฐเท่านั้น เพราะจะมีเรื่องความเสี่ยงที่รัฐต้องรับผิดชอบ รวมทั้งเพื่อไม่ให้เกิดการเก็งกำไรและเป็นประโยชน์ต่อการใช้ควบคุมโรค ขณะที่การบริหารวัคซีนเป็นหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นเพื่อให้วัคซีนเข้าถึงประชากรทุกคน โดยในระดับท้องถิ่นยังสามารถจำแนกกระบวนการบริหารจัดการวัคซีนในแต่ละระดับ ได้แก่

<sup>96</sup> ยศธร ทวีพล และคณะ, ‘ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว’ วารสารญี่ปุ่นศึกษา < <http://arcbs.bsru.ac.th/journal/File70558.pdf> > สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2565.

<sup>97</sup> องค์การบริหารส่วนจังหวัดไซตามะ, ‘ข้อมูลเกี่ยวกับการออกรายงานการประมาณงบประมาณสำหรับงบประมาณเบื้องต้นสำหรับปีงบประมาณ 2018 ของจังหวัดไซตามะ’ <<https://www.pref.saitama.lg.jp/yosan-info /ST2018-10/main.html>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

ในระดับจังหวัด (prefecture) มีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้ ได้แก่ จัดเตรียมบุคลากรที่จำเป็นซึ่งรวมถึงผู้ปฏิบัติงานชั่วคราวด้วย การเจรจาของผู้จัดจำหน่ายวัคซีนในท้องถิ่นกับผู้ขายส่งของบริษัทฯ การบริการจัดการอย่างต่อเนื่องในการฉีดวัคซีนให้แก่บุคลากรทางการแพทย์ และจัดเตรียมช่องทางการติดต่อสื่อสารเพื่อให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในเขตการปกครอง

ในระดับเทศบาล (municipality) มีหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับวัคซีนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายวัคซีน ออกและกระจายคู่มือการฉีดวัคซีนไปยังประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครอง เฝ้าระวังและทำความเข้าใจกับโรงพยาบาลหรือคลินิกในท้องถิ่นผ่านสมาคมการแพทย์ การจัดเตรียมสถานที่ฉีดวัคซีนและเครื่องทำความเย็นพิเศษเพื่อเก็บรักษาวัคซีน และจัดเตรียมช่องทางการติดต่อสื่อสารเพื่อให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในเขตการปกครอง<sup>98</sup>

ซึ่งการจำกัดอำนาจการจัดซื้อวัคซีนโควิด - 19 นั้นถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น เพราะวัคซีนโควิด - 19 เป็นยาที่ได้รับการอนุมัติให้ใช้ในกรณีฉุกเฉินซึ่งมีความเสี่ยงที่ผู้นำเข้าหรือจัดซื้อหรือให้บริการแก่ประชาชนจะต้องรับผิดชอบในผลกระทบ ซึ่งรัฐเป็นผู้ที่มีความพร้อมและความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับการใช้ยา อีกทั้งหากให้มีการจัดซื้อโดยท้องถิ่นหรือเอกชนอาจทำให้มีการเก็งกำไรซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวในการป้องกันและยังยั้งการแพร่ระบาดของโรคไวรัสดังกล่าว

### 3.1.2.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน หรือ Emergency medical services (EMS) นั้น ในอดีตหน่วยกู้ภัยและหน่วยดับเพลิงจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือทางการแพทย์ในกรณีฉุกเฉิน ต่อมาได้มีการพัฒนาและมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งกฎหมายที่สำคัญนั้นได้แก่ The Firefighting Organization Acts และ The Emergency Life-Saving Technician law (ELST) โดย The Firefighting Organization Acts นั้น จะเกี่ยวกับการให้บริการฉุกเฉินสำหรับผู้ป่วยฉุกเฉินที่ไม่ได้มีอาการบาดเจ็บที่รุนแรง ขณะที่ The Emergency

<sup>98</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘Online Legal Workshop on Policies, Laws and Other Measures Relating to Innovations in Science Technology, Health, and Medical Care Services’ (การประชุมเชิงปฏิบัติการภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางด้านวิชาการด้านกฎหมายระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies, 2564) 110.

Life-Saving Technician law (ELST) จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินสำหรับผู้ป่วยหนักซึ่งจำเป็นต้องใช้วิชาชีพชั้นสูง<sup>99</sup>

โดยการให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินนั้น จะมีการแบ่งหน้าที่การดำเนินการระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสารจะเป็นผู้ทำการวางระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า FDMA (Fire and Disaster Management Agency) ซึ่งมีอยู่ในจังหวัด มีหน้าที่ดูแลด้านการกู้ชีพและกู้ภัยและยังครอบคลุมไปถึงการจัดการภัยพิบัติด้วย โดยจะส่งต่อการบังคับบัญชามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบในการจัดเก็บข้อมูลและกระจายให้แต่ละหน่วยนำไปใช้และเพื่อประเมินคุณภาพในการดูแลผู้ป่วยนอกโรงพยาบาล เช่น response time, fractal response time (อัตราส่วนของการปฏิบัติการที่ใช้เวลาจากศูนย์ได้รับแจ้งเหตุจนหน่วยปฏิบัติการไปถึงจุดเกิดเหตุ โดย fractile response time ที่เป็นที่ยอมรับจาก National Association of EMS Physicians อยู่ที่ 80%-90% ของการปฏิบัติการมี response time ไม่เกิน 8 นาที) วิเคราะห์ข้อมูลจำนวนการเรียกใช้ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน จำนวนการลำเลียงผู้ป่วยฉุกเฉินไปโรงพยาบาล สัดส่วนของผู้ป่วยหัวใจหยุดเต้นนอกโรงพยาบาล (Out of Hospital Cardiac Arrest, OHCA) และจำนวนผู้ป่วยที่ได้รับการกู้ชีพก่อนถึงโรงพยาบาลและจำนวนผู้ป่วยที่ฟื้นคืนชีพก่อนถึงโรงพยาบาล (Return of Spontaneous Circulation, ROSC) ซึ่งข้อมูลนี้จะถูกส่งจากส่วนท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อวิเคราะห์และนำไปพัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการให้บริการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามต่อไป

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ต้องจัดตั้งศูนย์สั่งการเป็นของตนเอง โดยประกอบไปด้วย 3 ส่วนงาน คือ หน่วยอัคคีภัย (Fire distinguish team) หน่วยกู้ภัย (Rescue team) และหน่วยกู้ชีพและรถพยาบาล (Ambulance team) และบริการจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจาก FDMA มายังท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อรถ ambulances<sup>100</sup> ด้วย ซึ่งการใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนิน

<sup>99</sup> พงศกร อชกเสวตพฤต, 'ระบบการแพทย์ฉุกเฉินในประเทศไทย' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556) 84 - 85.

<sup>100</sup> ในการคำนวณจำนวนรถพยาบาลต่อพื้นที่คือ จำนวนรถพยาบาล (Number of ambulance) แบ่งเป็น 2 กรณีตามจำนวนประชากรในพื้นที่คือ

1. พื้นที่ที่มีประชากรไม่เกิน 150,000 คน/พื้นที่ : 50,000 คน / คัน
2. พื้นที่ที่มีประชากรมากกว่า 150,000 คน/พื้นที่ : 3 ambulances / ประชากร

150,000 คนแรก

การแพทย์ฉุกเฉินนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย<sup>101</sup> ซึ่งทำให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องเสียค่าบริการใดๆ นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนาการทำงานของพื้นที่ตนเองให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบายหลักของกระทรวง



---

<sup>101</sup> Tanigawa K. and Tanaka K , *Emergency medical service system in Japan: Past, present, and future* (2006) 365-370.

ตารางที่ 3.1 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการแพทย์ การรักษาพยาบาล

	รัฐ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล
การแพทย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดตั้งโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ</li> <li>- การจัดตั้งโรงพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลขั้นสูง</li> <li>- การแพทย์ฉุกเฉินในระดับชาติ</li> <li>- สถาบันวิจัยทางการแพทย์</li> <li>- การประกันสังคม</li> <li>- การออกใบอนุญาตการแพทย์</li> <li>- การออกใบอนุญาตเภสัชกรรม</li> <li>- วางระบบ วิเคราะห์ กำหนดมาตรฐานการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนการรักษาพยาบาล</li> <li>- การแพทย์ฉุกเฉิน</li> <li>- จัดตั้งหรือบำรุงรักษาโรงพยาบาล</li> <li>- การจัดตั้งโรงพยาบาลจิตเวช</li> <li>- การออกใบอนุญาตผู้ช่วยพยาบาล</li> <li>- ศูนย์สาธารณสุข</li> <li>- ศูนย์สุขภาพจิตและสวัสดิการ</li> <li>- การให้ความช่วยเหลือสาธารณสุข</li> <li>- สวัสดิการเด็ก</li> <li>- การจัดตั้งสถานีนอนามัย</li> <li>- การป้องกันโรคติดต่อ</li> <li>- การดูแลอนามัยด้านอาหาร</li> <li>- การจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของผู้ป่วยโรคที่รักษาไม่ได้</li> <li>- จัดตั้งศูนย์การแพทย์ฉุกเฉินและการส่งลงไปในระดับเทศบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ความช่วยเหลือสาธารณสุข</li> <li>- สวัสดิการเด็ก</li> <li>- งานด้านอนามัยจะเป็นการปลูกฝี</li> <li>- การฉีดวัคซีน</li> <li>- โรงพยาบาล<sup>102</sup></li> <li>- ศูนย์สุขภาพจิต</li> <li>- จัดตั้งศูนย์การแพทย์ฉุกเฉิน</li> </ul>

<sup>102</sup> เทศบาลบางแห่งอาจจัดดำเนินการโรงพยาบาลหรือคลินิกของตนเอง โดยการดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาลนั้น อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการหรืออาจใช้คำว่า การจัดบริการสาธารณสุขร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นสหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณสุขอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น โรงพยาบาล.

### 3.1.2.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุม ป้องกัน และระงับโรคติดต่อในสัตว์นั้น ถือเป็นภารกิจด้านสาธารณสุขอีกอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและการจัดการสัตว์ (Act on Welfare and Management of Animals 1973 ) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์ ป้องกันการทำร้ายหรือทารุณกรรมสัตว์อันอาจเป็นการทำให้สัตว์ได้รับอันตรายอีกทั้งในแง่หนึ่งก็เป็นการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนในการอยู่ร่วมกันกับสัตว์ในสังคม และยังมีพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อในสัตว์เลี้ยง (Act on Domestic Animal Infectious Diseases Control) กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Prevention Law) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### (1) หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและการจัดการสัตว์ (Act on Welfare and Management of Animals 1973)

พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและการจัดการสัตว์ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในภาพรวมให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพและการดูแลสัตว์อย่างถูกต้องเหมาะสมโดยการเผยแพร่ความรู้ที่นี้อาจกระทำผ่านกิจกรรมการศึกษาหรือการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านโรงเรียน ชุมชน และบ้านเรือน<sup>103</sup> เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดสัปดาห์สัตว์ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้โดย สัปดาห์สัตว์จะจัดขึ้นในช่วงวันที่ 20 กันยายน ถึง วันที่ 26 กันยายน เป็นประจำทุกปี<sup>104</sup>

##### (1.1) หน้าที่และอำนาจของรัฐ

รัฐโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศในการกำหนดแนวทางพื้นฐานในการส่งเสริมสวัสดิภาพ การดูแลสัตว์ โดยกำหนดในลักษณะของหลักเกณฑ์เบื้องต้น<sup>105</sup> เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนส่งเสริมสวัสดิภาพและการจัดการสัตว์ให้เกิดความสอดคล้องกับ

<sup>103</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 3.

<sup>104</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 4(2).

<sup>105</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 5.

หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด<sup>106</sup> นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการสัตว์ต้องมีการติดตั้งป้ายระบุชื่อ เลขทะเบียน ตามที่กระทรวงกำหนด<sup>107</sup>

### (1.2) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนส่งเสริมสวัสดิภาพ และการจัดการสัตว์ให้เกิดความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนด ซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการที่ควรดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพและการจัดการสัตว์ มาตรการในการดูแลสัตว์อย่างถูกต้อง มาตรการในการดูแลและรักษาสัตว์ขณะเกิดภัยพิบัติ

ขณะที่ การอนุญาตให้จดทะเบียนแก่ผู้ที่จะประกอบกิจการร้านสัตว์เลี้ยง กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจจะต้องยื่นเรื่องต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ตั้งของสถานประกอบการที่บุคคลนั้นประสงค์จะประกอบธุรกิจ<sup>108</sup> และหากผู้ประกอบกิจการดังกล่าวมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงในเรื่องเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานเลี้ยงสัตว์หรือโครงสร้างและขนาดของสถานเลี้ยงสัตว์ จะต้องแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบล่วงหน้าด้วย<sup>109</sup> และเมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดแล้ว จะต้องมีการจัดทำให้มีทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจการเลี้ยงสัตว์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้<sup>110</sup>

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกประการคือ การกำหนดสถานที่เพื่อเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราวแก่สัตว์ ซึ่งหากประชาชนได้ร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะรับสัตว์ดังกล่าวไว้ แต่หากผู้ร้องขอเป็นสถานประกอบการเกี่ยวกับสัตว์องค์การบริหารจังหวัดอาจปฏิเสธได้การรับเลี้ยงสัตว์นั้นได้ เมื่อสัตว์อยู่ในสถานพักพิง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำการหาผู้อุปการะสัตว์นั้น หรืออาจมอบให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสวัสดิภาพสัตว์ก็ได้ การทำลายสัตว์หากมีความจำเป็นต้องทำลายสัตว์ จะต้องทำด้วยวิธีการที่ทำให้สัตว์เจ็บปวดและทรมานน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่เจ้าของและผู้ครอบครองสัตว์ตามบทบัญญัติของเทศบัญญัติประจำจังหวัด และอาจ

<sup>106</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 6.

<sup>107</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 18.

<sup>108</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 10.

<sup>109</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 14.

<sup>110</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 15.

ดำเนินมาตรการที่จำเป็นอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสัตว์ เพื่อรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของสัตว์และเพื่อให้มั่นใจว่าสัตว์ไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน<sup>111</sup> หากหน่วยงานท้องถิ่นพบปัญหาที่เกิดจากเสียงหรือกลิ่นรวมถึงแมลงอันเกิดมาจากการเลี้ยงสัตว์ หรือสัตว์นั้นอาจจะเป็นอันตรายเนื่องมาจากการดูแลที่ไม่เหมาะสม หน่วยงานท้องถิ่นอาจแนะนำหรือมีคำสั่งให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้<sup>112</sup>

## (2) หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดเชื้อสัตว์ (Act on Domestic Animal Infectious Diseases Control)

หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดเชื้อสัตว์ (Act on Domestic Animal Infectious Diseases Control) ได้กำหนดหน้าที่พื้นฐานในการให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการดำเนินการตามแต่ภารกิจ นอกจากนี้รัฐจะต้องกำหนดมาตรการและดำเนินการตามมาตรการป้องกันการระบาดและการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อของสัตว์เลี้ยงอย่างทั่วถึง และจะต้องพยายามให้คำแนะนำที่จำเป็นหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการตามมาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมเพื่อป้องกันการระบาดและการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อของสัตว์เลี้ยงและดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการนำเข้า - ส่งออก และการกักกันเป็นไปอย่างเหมาะสม

เทศบาลจะต้องพยายามดำเนินมาตรการที่เอื้อต่อการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อในสัตว์เลี้ยง เมื่อพบว่าสัตว์เลี้ยงได้แสดงอาการหรือเป็นที่สงสัยว่าเป็นโรคติดเชื้ออื่นนอกเหนือจากโรคติดเชื้อในสัตว์เลี้ยง ให้สัตว์แพทย์ที่วินิจฉัยสัตว์เลี้ยงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งนายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ตั้งของสัตว์เลี้ยงดังกล่าวทราบโดยมิชักช้า นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดจะต้องแจ้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีเขตอำนาจเหนือที่ตั้งของสัตว์เลี้ยงหรือซากสัตว์ดังกล่าว และรายงานต่อรัฐมนตรี<sup>113</sup> เมื่อมีการต้องสงสัยเกี่ยวกับการระบาดหรือการแพร่เชื้อของโรคติดต่อในสัตว์เลี้ยง นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องประกาศให้ประชาชนทราบและแจ้งให้นายกเทศมนตรีที่มีเขตอำนาจและพื้นที่ข้างเคียงทราบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนย่อมสามารถรับรู้เหตุการณ์ในพื้นที่ได้เร็วกว่าหน่วยงานในส่วนกลางและสามารถที่จะประกาศหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทัน่วงที

<sup>111</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 9.

<sup>112</sup> Act on Welfare and Management of Animals, Article 25.

<sup>113</sup> Act on Domestic Animal Infectious Diseases Control article 4.

### (3) กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Prevention Law)

หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ในการจดทะเบียนสุนัขนั้น เป็นอำนาจของเทศบาลโดยนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่สุนัขนั้นมีที่อยู่เป็นผู้มีอำนาจในการจดทะเบียน<sup>114</sup> และหากมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่ของสุนัข นายกเทศมนตรีของเทศบาลเดิมนั้น จะต้องแจ้งให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลอื่นทราบด้วย แต่หากเป็นกรณีของการขอประกอบกิจการ ธุรกิจเกี่ยวกับสุนัขนั้นจะเป็นหน้าที่และอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพิจารณาให้การอนุญาต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและการจัดการสัตว์ (Act on Welfare and Management of Animals 1973 ) นอกจากนี้เทศบาลยังมีหน้าที่ในการฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า โดยการที่นายกเทศมนตรีของเทศบาลจะทำการออกบัตรกำนัลฉีดวัคซีนให้เจ้าของสุนัขเพื่อเข้ารับการฉีดวัคซีน<sup>115</sup> และหากเป็นกรณีสุนัขจรจัดนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องจัดการนำสัตว์นั้นไปดูแลซึ่งรวมถึงการฉีดวัคซีนป้องกันโรคด้วย นอกจากนี้หากเกิดการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าและมีความจำเป็นเร่งด่วนในการที่จะต้องจำกัดพื้นที่ กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งศูนย์กักกันสุนัขในจังหวัดก็ได้<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Rabies Prevention Law article 4.

<sup>115</sup> Rabies Prevention Law article 5.

<sup>116</sup> Rabies Prevention Law article 16, 21.

ตารางที่ 3.2 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

รัฐ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล
<p>- กำหนดมาตรการและดำเนินการตามมาตรการป้องกันการระบาดและการแพร่กระจายของโรคติดต่อของสัตว์เลี้ยงอย่างทั่วถึง</p> <p>- ให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการตามมาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมและป้องกันการระบาดและการแพร่กระจายของโรคติดต่อของสัตว์เลี้ยง</p> <p>- การออกระเบียบหรือประกาศในการกำหนดแนวทางพื้นฐานในการส่งเสริมสวัสดิภาพ การดูแลสัตว์ โดยกำหนดในลักษณะของหลักเกณฑ์เบื้องต้น</p>	<p>- จัดทำแผนส่งเสริมสวัสดิภาพและการจัดการสัตว์ให้เกิดความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด</p> <p>- การกำหนดสถานที่เพื่อเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราวแก่สัตว์</p> <p>- การพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการธุรกิจเกี่ยวกับสุนัข</p> <p>- การอนุญาตให้จดทะเบียนแก่ผู้ที่จะประกอบกิจการร้านสัตว์เลี้ยง</p>	<p>- การจดทะเบียนสุนัข</p> <p>- การฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า โดยการที่นายกเทศมนตรีของเทศบาลจะทำการออกบัตรกำนัลฉีดวัคซีนให้เจ้าของสุนัขเพื่อเข้ารับการฉีดวัคซีน</p> <p>- ให้คำแนะนำแก่เจ้าของและผู้ครอบครองสัตว์ตามบทบัญญัติของเทศบัญญัติประจำจังหวัด</p> <p>- ดำเนินมาตรการที่จำเป็นอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและดูแลรักษาสัตว์ เพื่อรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของสัตว์และเพื่อให้มั่นใจว่าสัตว์ไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน</p>

### 3.1.2.5 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (Waste Collection and Recycling)

การบริการเกี่ยวกับการจัดเก็บและการกำจัดขยะหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการกำจัดขยะและการทำความสะอาดสาธารณะ (Waste Management and Public Cleansing Act) ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในเบื้องต้นนั้นพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐโดยได้กำหนดหน้าที่พื้นฐานร่วมกันคือ รัฐ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ดูแลเพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชน และนอกจากจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้วยังมีการกำหนดให้การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนและผู้ประกอบการด้วย

#### (1) หน้าที่และอำนาจของรัฐ

มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ<sup>117</sup>

#### (2) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่ในการให้บริการในด้านดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินภารกิจซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้การเก็บของเสียเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน<sup>118</sup> ซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว โดยในการจัดแยกประเภทของเสียในครัวเรือนนั้นแต่ละครัวเรือน จะต้องแยกของเสียตามประเภทที่เทศบาลกำหนด ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร หรือมีความจำเป็นประการอื่น

<sup>117</sup> Waste Management and Public Cleansing Law Article 4.

<sup>118</sup> Waste Management and Public Cleansing Law Article 6(2).

อันทำให้ต้องดำเนินการจัดเก็บในช่วงเวลากลางคืน หรือการจัดเก็บของเสียประเภทถังเกราะ ที่ตามปกติจะต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว เทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้<sup>119</sup> นอกจากนี้ เทศบาลยังมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการป้องกันการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสียโดยแบ่งตามประเภทของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการสถานที่จัดการของเสียทั่วไป เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องจัดทำแผนการลดปริมาณขยะภายในพื้นที่ของจังหวัดโดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่จังหวัดเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการตามแผนนั้นลุล่วง นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการบริหารจัดการของเสียที่จำเป็นแก่เทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนได้ผลเพียงพอ ในขณะที่เดียวกันก็ควบคุมสภาพการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม

**(3) การรักษาความสะอาดที่สาธารณะ** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดบทบาทของหน่วยงานและประชาชนในการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ เช่น เทศบัญญัติของ Nagasaki City เกี่ยวกับการป้องกันการกระจัดกระจายของเสียและการควบคุมการสูบบุหรี่ เทศบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน ผู้ประกอบการ ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมมือเพื่อควบคุมปัญหาการทิ้งของเสีย ซึ่งกำหนดให้ส่วนประชาชนในพื้นที่มีหน้าที่ในการร่วมกันควบคุมการทิ้งของเสีย และให้ความร่วมมือกับเทศบาล โดยประชาชนต้องพยายามเก็บของเสียของตนกลับออกจากสถานที่ท่องเที่ยว สวนสาธารณะ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ หรือสถานที่อื่นๆ สำหรับผู้ประกอบการนั้นต้องดำเนินการมาตรการเพื่อควบคุมการกระจัดกระจายของของเสีย และต้องให้ความร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการตามนโยบาย ผู้จำหน่ายสินค้าที่บรรจุในบรรจุภัณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ต้องจัดทำที่ทิ้งเพื่อคืนบรรจุภัณฑ์ในสถานที่จำหน่ายสินค้า และต้องดำเนินการให้การเก็บบรรจุภัณฑ์คืนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งของเสียลงในที่สาธารณะ กำหนดให้นายกเทศมนตรีสามารถกำหนดพื้นที่ห้ามทิ้งของเสียหากเห็นว่ามีคามจำเป็น ทั้งนี้ ก่อนกำหนดพื้นที่ดังกล่าวต้องรับฟังความเห็นของประชาชน และหลังจากกำหนดพื้นที่ต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ในการนี้ Nagasaki City ได้กำหนดพื้นที่ห้ามทิ้งของเสียไว้หลายพื้นที่ด้วยกัน

<sup>119</sup> Waste Management and Public Cleansing Law Article 7.

โดยส่วนใหญ่เป็นเขตพื้นที่ที่มีร้านค้าและร้านอาหาร พื้นที่บริเวณวัดวาอาราม โบสถ์ หรือสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอื่น ๆ และสวนสาธารณะ เป็นต้น ผู้ใดทิ้งของเสียในพื้นที่ที่ห้ามไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ เยน<sup>120</sup> หรือในกรณีเทศบัญญัติของ City of Sapporo<sup>121</sup> เกี่ยวกับการควบคุมของเสียซึ่งข้อกำหนดก็มีความคล้ายคลึงกับของ Nagasaki City อย่างไรก็ตามในเทศบัญญัติของ City of Sapporo กำหนดเกี่ยวกับการเก็บมูลสุนัขในที่สาธารณะเป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้เลี้ยงสุนัขต้องเก็บมูลสุนัขกลับให้เรียบร้อยเมื่อสุนัขถ่ายในที่สาธารณะ



---

<sup>120</sup> เครือข่ายกฎหมายมหาชน, ‘การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น’ < [http://public-law.net/publaw /printPublaw.aspx?ID=1882](http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1882)> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565.

<sup>121</sup> ‘เทศบัญญัติเมืองซัปโปโรวาดำรงการป้องกันการทิ้งขยะ’ < [https://www.city.sapporo.jp/seiso/poisute/poisute\\_jourei.html](https://www.city.sapporo.jp/seiso/poisute/poisute_jourei.html) > สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565.

ตารางที่ 3.3 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

รัฐ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>ในการป้องกันการปล่อยของเสีย เพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม</li> <li>- เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย</li> <li>กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผน</li> <li>- ศึกษา พัฒนา ปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนการลดปริมาณขยะภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการบริหารจัดการของเสียที่จำเป็นแก่เทศบาล</li> <li>- ควบคุมสภาพการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเขตจังหวัด</li> <li>- การกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดเก็บของเสีย ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>- กำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน</li> <li>- ออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดบทบาทของหน่วยงานและประชาชนในการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ</li> </ul>

### 3.1.2.6 การควบคุมมลพิษในอากาศ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในอากาศถือเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขอย่างหนึ่งที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ โดยในพระราชบัญญัติพื้นฐานสิ่งแวดล้อม (Basic Act on the Environment) ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการวางพื้นฐานในการกำหนดหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นเรื่องใหญ่และครอบคลุมหลายหน่วยงานลำพังเพียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการเองให้บรรลุผลได้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกัน ดำเนินนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้กำหนดหน้าที่และอำนาจพื้นฐานให้รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินนโยบายพื้นฐานและครอบคลุมสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>122</sup> เพื่อเป็นแนวทางและมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามนโยบายระดับชาติและนโยบายอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติและสังคมของพื้นที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเหนือกว่าตามหลักการพื้นฐาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการจัดให้มีแผนเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมในจังหวัดและประสานการทำงานกับเทศบาลอย่างครอบคลุม ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ จังหวัดและเทศบาลอาจจัดให้มีการตั้งสภาหรือองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหรือ หรืออภิปรายเกี่ยวกับการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในเขตรับผิดชอบของตน

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Act ) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### (1) หน้าที่และอำนาจของรัฐ

รัฐจะต้องพยายามวิจัยและร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปเขม่าหรือควัน สารเฉพาะ สารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย สารประกอบปรอทและปรอท และไอเสียรถยนต์ การวิจัยผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อมนุษย์ สุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัยและการวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษทางอากาศ และยังมีหน้าที่

<sup>122</sup> Basic Act on the Environment Article 6.

ในการประกาศกำหนดมาตรฐานการปล่อยเขม่าและควันสำหรับเขม่าและควันที่เกิดจากไอเสียรถยนต์ เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการมาตรา<sup>123</sup>

## (2) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ต้องควบคุมการปล่อยมลพิษ หรือดูแลคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด เว้นแต่จากสภาพธรรมชาติและสังคมในจังหวัดแล้วเห็นว่ามาตรฐานการปล่อยเขม่าและฝุ่นหรือสารอันตรายตามที่รัฐกำหนดนั้นไม่เพียงพอต่อการปกป้องสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษที่เข้มงวดกว่าขีดจำกัดที่อนุญาตซึ่งกำหนดโดยมาตรฐานการปล่อยมลพิษเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ของจังหวัดนั้นได้ แต่ต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมทราบก่อน<sup>124</sup> นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำแผนเพื่อลดปริมาณเขม่าควัน และต้องตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่มีความแออัดของมลพิษ เช่น มลพิษตามท้องถนน หรือแหล่งอุตสาหกรรม<sup>125</sup> โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องวัดความเข้มข้นของไอเสียรถยนต์ในบรรยากาศในส่วนของถนนและพื้นที่ใกล้ส่วนถนนที่มีมลพิษทางอากาศเป็นจำนวนมากโดยไอเสียรถยนต์เกิดขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการจราจรคับคั่งที่เกิดจากการปรากฏตัวของ ทางแยกหรือสิ่งอื่นดังกล่าว <sup>126</sup> และตรวจสอบควันรถยนต์และบังคับอย่างเข้มงวดและเมื่อตรวจสอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศแล้วจะต้องเปิดเผยสถานะมลพิษทางอากาศของเขตจังหวัดและต้องรายงานให้รัฐมนตรีทราบด้วย<sup>127</sup>

<sup>123</sup> Air Pollution Control Act Article 3.

<sup>124</sup> Air Pollution Control Act Article 4.

<sup>125</sup> Air Pollution Control Act Article 30.

<sup>126</sup> Air Pollution Control Act Article 19, 20.

<sup>127</sup> Air Pollution Control Act Article 22, 24.

ตารางที่ 3.4 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในอากาศของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปเขม่าหรือควัน ไอเสียรถยนต์</li> <li>- การวิจัยผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อมนุษย์ สุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย</li> <li>- ศึกษา วิจัยอื่น เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศ</li> <li>- ประกาศกำหนดมาตรฐานการปล่อยเขม่าและควันสำหรับเขม่า</li> <li>- ประกาศกำหนดมาตรฐานการปล่อยไอเสียรถยนต์เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการมาตรา</li> <li>- ให้รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินนโยบายพื้นฐานและกรอบคลุมสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควบคุมการปล่อยมลพิษ หรือดูแลคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด</li> <li>- เมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็นอาจกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษที่เข้มงวดกว่าขีดจำกัดที่อนุญาตซึ่งกำหนดโดยมาตรฐานการปล่อยมลพิษเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ของจังหวัดนั้นได้</li> <li>- จัดทำแผนเพื่อลดปริมาณเขม่าควัน และต้องตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่มีความแออัดของการ เช่น มลพิษตามท้องถนน หรือแหล่งอุตสาหกรรม</li> <li>- วัดความเข้มข้นของไอเสียรถยนต์ในบรรยากาศในส่วนของถนนและพื้นที่ใกล้ส่วนถนนที่มีมลพิษทางอากาศเป็นจำนวนมาก</li> <li>- ตรวจสอบควันรถยนต์และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด</li> <li>- โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการจัดให้มีแผนเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมในจังหวัด</li> </ul>

### 3.1.3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นไปนั้น จะพบว่าหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นมีความค่อนข้างชัดเจนและยังมีการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองอีกด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางหลักการพื้นฐานในการกำหนดและแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการบัญญัติและรับรองถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ไว้ในกฎหมายในส่วนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 8 การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น<sup>128</sup>

มาตรา 92 ข้อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองท้องถิ่น

มาตรา 93 ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จัดตั้งสภาขึ้นเป็นองค์กรสำหรับการประชุมเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

หัวหน้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นรวมทั้งเจ้าพนักงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง

มาตรา 94 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน และบริหารงานธุรการขององค์กร ตลอดจนบริหารราชการ และสามารถประกาศใช้ข้อบังคับต่างๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ได้

มาตรา 95 กฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หากมิได้รับความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รัฐสภาจะประกาศใช้กฎหมายนั้นมิได้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากฎหมายได้มีการรับรองคุ้มครองการปกครองท้องถิ่นและมีหลักประกันความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน และบริหารงานธุรการขององค์กร ตลอดจนบริหารราชการ และสามารถประกาศใช้ข้อบังคับต่างๆ อีกทั้งการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีการกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นต้องสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Principal

<sup>128</sup> Constitution of Japan 1946 Article 92-95.

of Self-Government ) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่มีนัยถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจกระทำการกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานอำนาจอธิปไตยของปวงชน ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินภารกิจ ขณะที่หน้าที่และอำนาจนั้น ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาในกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น พบว่าในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักว่าด้วยการปกครองตัวเองและรวมถึงได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย และยังได้แบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

ในด้านสาธารณสุขหน้าที่ในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณสุขนั้น รัฐจะมีหน้าที่เกี่ยวกับโรงพยาบาลที่มีความซับซ้อนหรือเป็นโรงพยาบาลเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่งและจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนหรือเทคโนโลยีขั้นสูง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ การกำกับดูแล การกำหนดนโยบายและการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชาชีพทางการแพทย์<sup>129</sup> หรือ เกสซ์กรรม ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ล้วนแต่เป็นภารกิจในระดับชาติและเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างเพื่อให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ และยังเป็นไปตามหลักการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณสุขตามขนาดของกิจการบริการสาธารณสุข และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ที่มุ่งให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกหรือหน่วยงานเริ่มต้นในการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุข หากแต่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกิจการสาธารณสุขนั้นได้หรือเกิดขีดความสามารถที่จัดทำ หน่วยงานที่สูงขึ้น ในที่นี้คือหน่วยงานรัฐของประเทศก็จะเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมนั้นแทน แต่หากเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าท้องถิ่นสามารถทำได้ก็จะไม่เข้าไปทำในเรื่องดังกล่าว แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน เพื่อให้การดำเนินการของท้องถิ่นบรรลุผล เช่น การสร้างโรงพยาบาลที่หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นก็จะให้เงินสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปจัดสร้าง

ขณะที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองก็ยังคงมีการแบ่งแยกที่ชัดเจนโดยอาศัยหลักความสามารถของท้องถิ่น หลักประโยชน์มหาชนท้องถิ่น โดยเป็นหลักที่มุ่งเน้นให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพ ซึ่งเห็นได้จากการกำหนดให้การฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าเป็นอำนาจของ

<sup>129</sup> Medical Practitioners' Act (Act No. 201 of 1948), Chapter II Licensing , Article 2.

เทศบาล แต่หากมีการแพร่ระบาดของโรคและต้องมีการสร้างศูนย์กักกันหรือกำหนดหลักเกณฑ์ก็จะ เป็นอำนาจของท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทำหน้าที่และอำนาจของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนแยกออกจากกัน ประกอบกับการจัดทำบริการสาธารณะแก่ ประชาชน ถือว่ากิจกรรมใดที่เทศบาลทำได้ ให้พิจารณากิจกรรมนั้นเป็นของเทศบาลก่อน ซึ่งหลักการ นี้เรียกว่า “หลักเทศบาลสำคัญที่สุด (Municipality First Principle)” ทำให้กิจกรรมบริการ ประชาชนส่วนใหญ่เทศบาลมักจะเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมกับเทศบาลจริงๆ หรือกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้ดีกว่าเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะ เป็นผู้รับผิดชอบ

### 3.1.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

#### 3.1.4.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

การดำเนินการเองนั้นเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่มองว่าองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในภารกิจที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้มีการบัญญัติความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเองได้ ซึ่งในด้าน สาธารณสุขจากที่ได้ศึกษามาข้างต้น พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถดำเนินการ เองได้หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมความสามารถ เช่น การที่องค์การบริหารส่วน จังหวัดอาจจัดตั้งโรงพยาบาลเองซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจหากมีความพร้อมในการดำเนินการ

#### 3.1.4.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

นอกจากการดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยการร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผล ซึ่งในด้านสาธารณสุขนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ มีการดำเนินการโดยร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของเทศบาลอาจจัดให้มีโรงพยาบาลหรือคลินิกของตนเองในพื้นที่ได้ หากเห็นว่ามีคามจำเป็น และไม่ทับซ้อนกับโรงพยาบาลของรัฐหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่แล้ว แต่อาจไม่มีความ พร้อมหรือความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการโดยเทศบาลของตนเองเพียงเทศบาลเดียว จึงอาจ เกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการหรืออาจใช้คำว่า การจัดบริการสาธารณสุขร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นสหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างใดอย่างหนึ่ง

เช่น โรงพยาบาลคิมิตสึชูโอะ ในจังหวัดชิบะ โรงพยาบาลแห่งนี้เป็นของเทศบาล 4 แห่งร่วมกันเป็นเจ้าของ คือเทศบาลเมืองคิซาระสุ เทศบาลคิมิตสึ เทศบาลฟุตส์สุ และเทศบาลโซเตงะงุระ

ทั้งนี้ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ในรูปแบบของสหการของเทศบาลนั้น แบ่งได้ 4 ประเภท ได้แก่ 1) สหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง 2) สหการขนาดใหญ่ (Wide Area Union) ซึ่งเป็นสหการที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลายโดยอาจเกิดจากความร่วมมือของเทศบาลกับเทศบาลหรือเทศบาลกับเขตพิเศษ รวมทั้งอาจมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมด้วย<sup>130</sup> 3) สหการบริการงานร่วม (Join-Office Cooperative) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานร่วมกันซึ่งส่วนมากจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลขนาดเล็ก และ 4) สหการที่มีหน้าที่และอำนาจเต็ม (Full Cooperative) คือสหการที่มีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลาย แต่แตกต่างกับสหการขนาดใหญ่ตรงที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลขนาดเล็ก

### 3.1.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถมอบหมายหน้าที่ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่บุคคลอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสัมปทานหรือการว่าจ้าง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร หรือมีความจำเป็นประการอื่นอันทำให้ต้องดำเนินการจัดเก็บในช่วงเวลากลางคืน หรือการจัดเก็บของเสียประเภทถังเกรอะที่ตามปกติจะต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว เทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้หากไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Principal of Self-Government) ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการ

<sup>130</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 2549) 121.

สาธารณะด้านสาธารณสุขในพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Principal of Self-Government) ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ประกอบกับการที่หน่วยงานรัฐของญี่ปุ่นตระหนักถึงบทบาทของรัฐและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการก้าวล่วงหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐจะคงไว้ซึ่งหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือผลประโยชน์แก่ประชาชนส่วนร่วม โดยซึ่งในด้านสาธารณสุขของรัฐก็จะทำหน้าที่ในการศึกษา วิจัย ค้นคว้าพัฒนาการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรือการรักษาโรคต่าง ๆ รวมทั้งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง ในลักษณะของการเป็นมาตรฐานกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเป็นหลักในการปฏิบัติ อาทิ เช่น การออกระเบียบหรือประกาศในการกำหนดแนวทางพื้นฐานในการส่งเสริมสวัสดิภาพ การดูแลสัตว์ โดยกำหนดในลักษณะของหลักเกณฑ์เบื้องต้น การออกใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการวิชาชีพแพทย์ หรือ เกษษกรรมซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ ที่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของรัฐที่ได้จากการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะนั้นอันมีลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนทั้งประเทศ

และหากเป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าท้องถิ่นสามารถทำได้ก็จะไม่เข้าไปทำในเรื่องดังกล่าวแต่จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน เพื่อให้การดำเนินการของท้องถิ่นบรรลุผล เช่น การสร้างโรงพยาบาลที่หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นก็จะให้เงินสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปจัดสร้าง

ขณะที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองก็ยังคงมีการแบ่งแยกที่ชัดเจนโดยอาศัยหลักความสามารถของท้องถิ่น หลักประโยชน์มหาชนท้องถิ่น โดยเป็นหลักที่มุ่งเน้นให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพ ซึ่งเห็นได้จากการกำหนดให้การฉีควัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าเป็นอำนาจของเทศบาล แต่หากมีการแพร่ระบาดของโรคและต้องมีการสร้างศูนย์กักกันหรือกำหนดหลักเกณฑ์ก็จะเป็นอำนาจของท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทำให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนแยกออกจากกัน ประกอบกับการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนถือว่ากิจกรรมใดที่เทศบาลทำได้ ให้พิจารณากิจกรรมนั้นเป็นของเทศบาลก่อน ซึ่งหลักการนี้เรียกว่า “หลักเทศบาลสำคัญที่สุด(Municipality First Principle)” ทำให้ กิจกรรมบริการประชาชนส่วนใหญ่เทศบาลมักจะเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมกับเทศบาลจริงๆ หรือกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้ดีกว่าเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะเป็นผู้รับผิดชอบ

ขณะที่การดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีวิธีการเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการเอง หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาาร่วมมือกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งการดำเนินการสามารถแบ่งได้เป็น ความร่วมมือที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และ ความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยความร่วมมือที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นลักษณะของการทำข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจและหน้าที่ต้องกระทำแต่หากต้องดำเนินการเพียงลำพังอาจทำให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่นั้นไม่อาจบรรลุผลได้อย่างสมบูรณ์ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีกำลังความสามารถเพียงพอ เช่น เทศบาลขนาดเล็กแห่งหนึ่งร่วมมือกับเทศบาลอีกแห่งหนึ่งในการดำเนินการกิจด้านการกำจัดขยะ ขณะที่ความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นลักษณะของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป อาจร่วมมือกันจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่างตามอำนาจและหน้าที่ โดยในด้านสาธารณะสุขนั้น การดำเนินการที่มีการจัดตั้งเป็นสหการนั้นได้แก่ สหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของจังหวัด ได้ร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งในเรื่องสาธารณะสุข ก็จะเป็นลักษณะของการมอบหมายให้สหการนั้นดำเนินกิจการเกี่ยวกับ การกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาล



### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal state) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 มลรัฐ โดยโครงสร้างการปกครองภายในประเทศนั้นได้มีการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ (Federal Government) ระดับมลรัฐ (State Government) และระดับท้องถิ่น (Local government) โดยไม่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางโครงสร้างการปกครองในระดับของสหพันธรัฐนั้นจะมีรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วประเทศ โดยมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐนั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 2 กลุ่มคือ สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาสูง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง และมีฝ่ายตุลาการคือศาลสูง (Supreme Court) ในการทำหน้าที่ตัดสินคดีความและข้อพิพาททั้งหลาย<sup>131</sup> ขณะที่การปกครองในระดับกลางลงมา คือ การปกครองระดับมลรัฐ (State) โดยแต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองและความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ รวมทั้งการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยส่วนมากหน้าที่และอำนาจจะครอบคลุมเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ กิจการตำรวจ การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐยังอาจบัญญัติถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีและแหล่งรายได้อื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้ในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตามหากในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐใดไม่ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าว กฎหมายของมลรัฐนั้นก็จะต้องมีการตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐนั้น ๆ ในมลรัฐจะมีผู้ว่าการมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารและมีฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับการปกครองในระดับสหพันธรัฐ ฝ่ายตุลาการของมลรัฐจะทำหน้าที่ตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ รวมถึงคดีความระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

การที่มลรัฐแต่ละมลรัฐต่างมีรัฐธรรมนูญการปกครองเป็นของตนเองจึงอาจทำให้รูปแบบการปกครองและความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐอาจมีความแตกต่างกันได้ในบางมลรัฐ จากลักษณะเช่นนี้ ทำให้ในการศึกษาหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจึงต้องยอมรับข้อเท็จจริงว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีได้มีลักษณะความเป็นเอกภาพและระเบียบแบบแผนเดียวกัน ในทางกลับกัน การจัดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่กระจายอำนาจเป็นอย่างมาก โดยในแต่ละมลรัฐย่อมมีระบบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

<sup>131</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 102.

ที่อาจมีความแตกต่างกันออกไปได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้น การศึกษาการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา อาจจะเป็นที่จะต้องทำการศึกษาเป็นรายมลรัฐไป

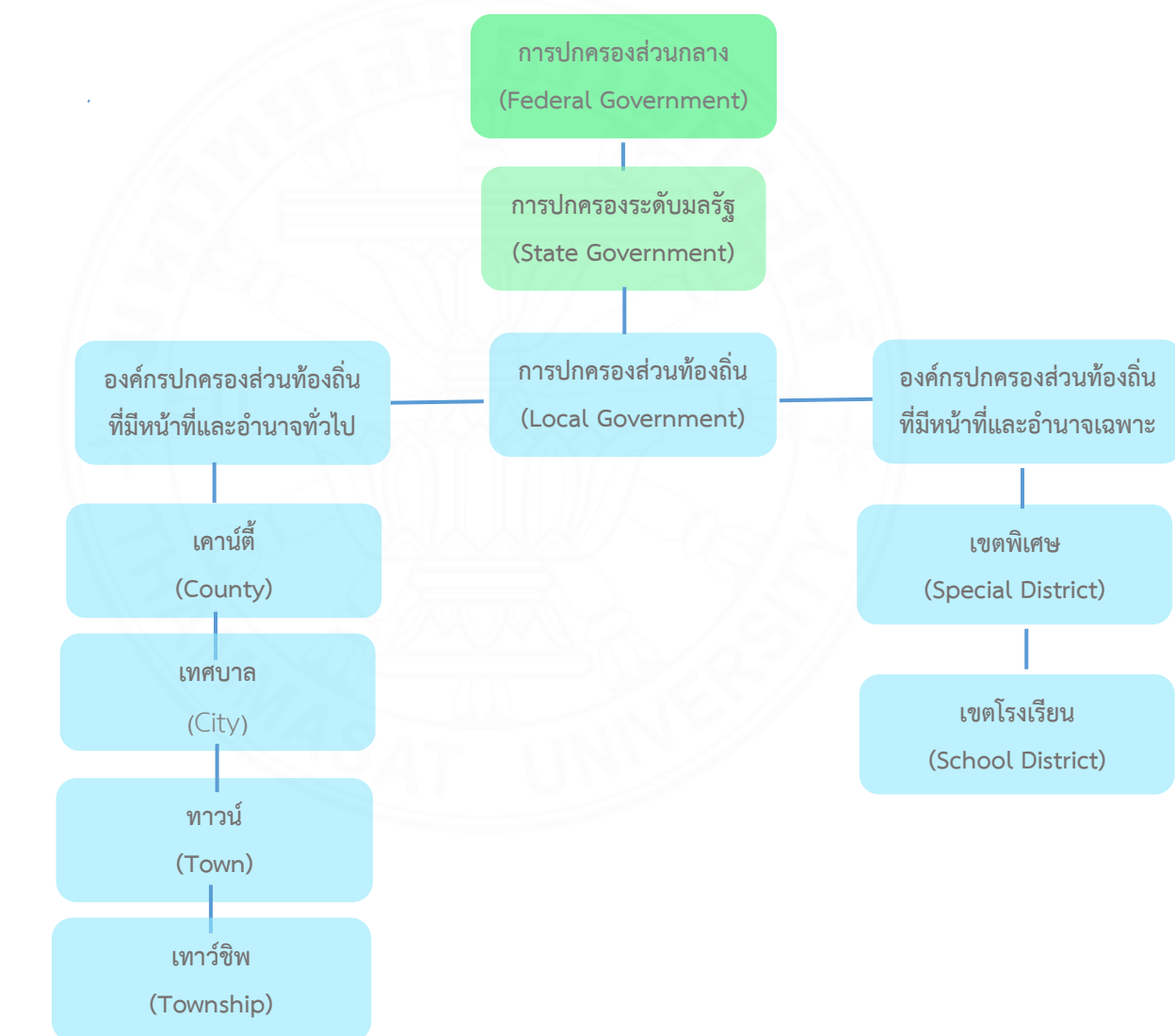
การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา (Local government) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองอยู่ระดับล่างสุดของโครงสร้างการปกครองภายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีระบบสองชั้น เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเคาน์ตี (County) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่อยู่ชั้นบนโดยมีพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ชั้นล่าง ซึ่งเคาน์ตีนั้นอาจเทียบเคียงได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย<sup>132</sup> และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งอยู่ชั้นล่าง ประกอบไปด้วย ซิตี (City) ทาวน์ (Town) และ เทอร์ริทอรี (Township) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในท้องถิ่นซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของเขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) นอกจากนี้เรายังอาจแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาโดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือในสหรัฐอเมริกามีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General – Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี (County) ซิตี (City) ทาวน์ (Town) และ เทอร์ริทอรี (Township) อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาใหม่มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน (School District) ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียวและเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหาน้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจรูปแบบการปกครองและอาจยกเลิกหน่วยงานทางปกครองบางหน่วยงาน<sup>133</sup> อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถูกจัดตั้งโดยความเรียกร้องของประชาชน มลรัฐจึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับรองสถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ได้กล่าวไว้ในหนังสือประชาธิปไตยในอเมริกาซึ่งเป็นหนังสือที่ได้รับความนิยมอย่างมากในการอธิบายการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาว่า รูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกันที่จะมีอำนาจอธิปไตยของปวงชน เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่น และเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ ชุมชนรวมตัวกันก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐ และนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศ

<sup>132</sup> เพิ่งอ้าง 104.

<sup>133</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (เชิงอรรถ 76) 318 - 319.

ในที่สุด<sup>134</sup> รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจะมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศจะมีลักษณะของการเขียนไว้กว้าง ๆ รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะมีการเขียนที่เฉพาะเจาะจงมากกว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจากผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และเพื่อจำกัดอำนาจของของรัฐบาลแต่ละมลรัฐจึงต้องมีการเขียนไว้อย่างละเอียด เพราะไม่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐบาลสหพันธ์

แผนภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา



<sup>134</sup> เอลลิส แคทซ, *การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา (Document in Translation)* (เอกสารเผยแพร่ของสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย) ไม่ระบุปีที่พิมพ์. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (วิญญูชน 2546) 319.

### 3.2.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา นั้น จากที่กล่าวมาแล้วว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างในลักษณะของสหพันธรัฐ มีการจัดโครงสร้างเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธ์ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น โดยในแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และยังมีการแบ่งแยกอำนาจตามหลักแนวคิดเรื่อง Home Rule และ Dillon's Rule ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐอาจมีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้สามารถสรุปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### 3.2.1.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (เคาน์ตี ซิตี ทาวน์ และทาวนชิพ) มีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภค การประปา ทางระบายน้ำ ตลาด สุสานและการฃาปนกิจศพ การขนส่งมวลชนโดยหน้าที่เกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนนั้น ซิตีขนาดใหญ่อาจจะดำเนินการด้านขนส่งเอง หรืออาจดำเนินการโดยเขตพิเศษขนส่งมวลชน<sup>135</sup> ด้านคมนาคมก็จะมีหน้าที่เกี่ยวกับ สนามบิน ทางหลวงและถนน โดยรัฐบาลทุกระดับจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ การขนส่งการควบคุมการจราจร ในด้านผังเมืองจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนและพัฒนาเมือง การผังเมือง การซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การตำรวจซึ่งงานด้านตำรวจส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้ อำนาจของเคาน์ตีและซิตี หากอยู่ในเขตของซิตีตำรวจของซิตีก็จะเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและการฝึกอบรมการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การจัดให้มีสนามกีฬา ศูนย์ประชุมห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ การสันหนนาการ การจัดให้มีโรงพยาบาล การสาธารณสุข การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการสังคมสุขภาพและสวัสดิการสังคม การพัฒนา เศรษฐกิจและการจ้างงาน รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ เช่น การป้องกันและระงับอัคคีภัย การควบคุมมลพิษ จัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ

ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเคาน์ตีนั้นแต่เดิมเป็นเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการทำงานเพื่อสนับสนุนงานของมลรัฐ แต่ต่อมาความเจริญของเมืองได้เพิ่มมากขึ้นทำให้หน้าที่และอำนาจของเคาน์ตีเพิ่มมากขึ้นตาม<sup>136</sup> ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะจัดตั้งกองหรือแผนก (department) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบหน้าที่และอำนาจในแต่ละด้าน ซึ่งโดยทั่วไปจะมีกองหรือแผนกต่าง ๆ เช่น แผนกตำรวจ แผนกดับเพลิง แผนกบริการการแพทย์ฉุกเฉิน แผนกห้องสมุด แผนกงานโยธาธิการแผนกงานก่อสร้าง

<sup>135</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (เชิงอรรถ 76) 338.

<sup>136</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (เชิงอรรถ 2) 237.

และการแบ่งโซน แผนถนนและอนาถมัย แผนกน้ำประปา แผนกสุสาน แผนกป้องกันสิ่งแวดล้อม แผนกการเคหะ ฯลฯ

นอกจากนี้หน้าที่และอำนาจของซีดีนั้น ซีดีโดยส่วนมากเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนโดยการทำประชามติ หากผลของประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้ง มลรัฐจะรับรองการมีอยู่ของซีดีโดยการออกกฎบัตร (Charter) โดยกฎบัตรที่ใช้กับซีดีจะมีหลายประเภทหลัก ๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล (Home - Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) เป็นต้น โครงสร้างและหน้าที่และอำนาจของซีดีก็จะถูกกำหนดไว้ในกฎบัตรว่าซีดีสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไร ซึ่งกฎบัตรเหล่านี้จะถูกตราขึ้นเพื่อใช้กับซีดีแต่ละซีดี ซีดีแต่ละซีดีก็จะมีกฎบัตรเป็นของตนเอง

### 3.2.1.2 หน้าที่และอำนาจเฉพาะอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะนั้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะ คือ เขตพิเศษ (Special District) ซึ่งจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการตั้งเขตพิเศษ และเมื่อเขตพิเศษมีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจทั่วไปในเขตพื้นที่เดียวกันก็จะไม่จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นอีกต่อไป เขตพิเศษสามารถจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหลากหลายประเภท ทั้งที่เป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนจำนวนมากและกิจการที่ใช้ทุนจำนวนน้อย เช่น การไฟฟ้า สนามบิน การขนส่งมวลชน ทางด่วน การทำเรือการเคหะ โรงพยาบาล การศึกษา

โดยในด้านการศึกษานั้นในแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐ มลรัฐจะกระจายความรับผิดชอบให้เขตโรงเรียน (School District) นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษ (Special District) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในด้านการชลประทาน ห้องสมุด การจัดหาก๊าซสำหรับครัวเรือน การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการน้ำเสีย การรักษาสภาพดิน การกำจัดขยะการพัฒนาชุมชน การฃาปนสถาน ที่จอดรถ สวนสาธารณะ และการป้องกันอัคคีภัยซึ่งการป้องกันอัคคีภัยส่วนมากจะเป็นหน้าที่ของซีดีในการดำเนินการ แต่ส่วนในพื้นที่ชนบทและชานเมืองซึ่งอยู่นอกเขตของซีดีงานด้านการป้องกันอัคคีภัยจะดูแลโดยเคาน์ตีและเขตพิเศษ<sup>137</sup> ดังเช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัยและซีดีที่อยู่ใกล้ที่สุดปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าวก็เปรียบเคาน์ตีก็ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว อาจสามารถที่จะริเริ่มเพื่อสร้างเขต

<sup>137</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 116.

พิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง โดยการไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติเพื่อถามความเห็นของประชาชนในพื้นที่

### 3.2.2 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินภารกิจเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขนั้นจะมีแผนกด้านสาธารณสุขเป็นหน่วยงานในการจัดทำภารกิจซึ่งแผนกสาธารณสุขนั้นจะทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นตัวแทนของมลรัฐ โดยจะมีภารกิจภายใต้หน้าที่และอำนาจที่ถูกมอบโดยรัฐหรือถูกกำหนดโดยกฎหมายของท้องถิ่น โดยการบังคับใช้กฎหมายสาธารณสุขของรัฐหรือมลรัฐหรือเคาน์ตีนั้นอาจมอบอำนาจให้ซีตีไปดำเนินการจัดทำภารกิจด้านสาธารณสุขในบางประเภทแทน ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้หลัก Home rule องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการด้านสาธารณสุขของประชาชนได้ ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจของแผนกสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องของการดำเนินภารกิจ โดยในบางเคาน์ตีอาจดำเนินการกิจบางอย่างโดยเคาน์ตีเอง หรือในบางอย่างอาจเป็นความร่วมมือกันระหว่างเคาน์ตี เทศบาล หรือ เทศบาลกับเทศบาล<sup>138</sup> อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีแผนกด้านสาธารณสุขหรือไม่มีหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านสาธารณสุข ประชาชนในพื้นที่จะได้รับการบริการโดยมลรัฐซึ่งอาจผ่านการให้บริการโดยเคาน์ตีซึ่งผู้ศึกษาจะทำการศึกษาตัวอย่างหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา โดยจะทำการศึกษาในลักษณะของตัวอย่าง (case study) ได้แก่มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมลรัฐเทกซัส เพื่อให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขอย่างไรบ้าง และกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ในลักษณะใด

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น เป็นมลรัฐหนึ่งของสหรัฐอเมริกาโดยเป็นรัฐที่มีประชากรมากที่สุดและมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียได้จัดให้มีการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นของแคลิฟอร์เนียประกอบด้วยเคาน์ตี (County) ซีตี (City) เขตพิเศษ

<sup>138</sup> ‘The Future of Public Health’ < <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK218212/> > สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.

(Districts)<sup>139</sup> โดยในการบริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในมลรัฐนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเคาน์ตีในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มี แผนกบริการสุขภาพ<sup>140</sup> (Health Service) ซึ่งเป็นแผนกที่จะทำหน้าที่ในการบริการดูแลสุขภาพที่หลากหลายแก่ผู้อยู่อาศัยในเคาน์ตี ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่หน่วยงานหรืออาศัยอยู่ในเขตของซิตีหรือไม่ แผนกดังกล่าวจะทำหน้าที่ดูแลสุขภาพของประชาชนทั้งในเขตเคาน์ตีและเขตซิตี ยกเว้นในกรณีพื้นที่ดังกล่าวมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบซิตี (City) ดำเนินการอยู่ ซึ่งซิตีบางแห่งมีแผนกสุขภาพของตนเอง โดยขอบเขตการรับผิดชอบในด้านอนามัยสุขภาพในภาพรวมนั้น แผนกสุขภาพของเคาน์ตี มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น เกี่ยวกับการควบคุม การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การฉีดวัคซีน การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโรคต่างๆ แก่ประชาชน การรักษาผ่านโปรแกรมและบริการเฉพาะที่หลากหลาย การตรวจสุขภาพผู้ใหญ่ การวางแผนครอบครัว บริการสำหรับเด็ก การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการอนุญาตและตรวจสอบรถพยาบาล การอนุมัติการจัดส่งทางการแพทย์ฉุกเฉิน และการวางแผนภัยพิบัติ การดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาล ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับโรงพยาบาลนั้น ส่วนใหญ่เป็นโรงพยาบาลที่ให้บริการนั้นจะเป็นลักษณะของโรงพยาบาลในรูปของโรงเรียน กล่าวคือจะเป็นโรงพยาบาลที่มีทั้งการเรียนการสอนเกี่ยวกับแพทย์ การพยาบาล และมีการให้การรักษายาบาลแก่ประชาชนด้วย เป็นต้น ขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างลงไป หรือ ซิตี ก็จะมีแผนกสุขภาพของซิตีแต่จะเน้นในเรื่องของการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคม ซึ่งในอดีตจะเน้นในเรื่องของการรักษาสุขภาพ การตรวจร้านอาหารซึ่งอาจมีบทบาทที่น้อยกว่าเคาน์ตี อย่างไรก็ตามในปัจจุบันซิตีมีความเจริญเพิ่มมากขึ้นจึงทำให้หน้าที่และอำนาจของเคาน์ตีและซิตีไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยมีหน้าที่ทั้งในการจัดให้มีน้ำสะอาดให้ประชาชน งานด้านการรักษาความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ รวมถึงการเก็บขยะ บำบัดน้ำเสีย<sup>141</sup> นอกจากนี้ ถ้าเป็นซิตีที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ก็อาจจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การโรงพยาบาลอีกด้วย<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Georgetown Law Library, 'Local Governments' <<https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=275786&p=1838520>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.

<sup>140</sup> 'Health Service' <<https://www.counties.org/county-office/health-service>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.

<sup>141</sup> California City, 'Wastewater Treatment' <<https://www.californiacity-ca.gov/CC/index.php/work-orders-3>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

<sup>142</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *การปกครองท้องถิ่นในรัฐเทกซัส สหรัฐอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ 2553) 50-52.

ขณะที่ในมลรัฐเทกซัสนั้น เคาน์ตีจะทำหน้าที่ในการให้บริการทางการแพทย์และสุขภาพจิต การรับรองสุขภาพสวัสดิการของผู้อยู่อาศัยในเคาน์ตี ไม่ว่าจะเป็นการการป้องกันและระงับโรคติดต่อ การฉีดวัคซีน ภูมิคุ้มกันสัตว์ ตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งหน้าที่และอำนาจนั้นมีความคล้ายคลึงกับเคาน์ตีในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

### 3.2.2.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขในด้านเกี่ยวกับด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาลนั้น ถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเทกซัสได้กำหนดหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

#### (1) การจัดให้มีโรงพยาบาล

การจัดให้มีโรงพยาบาลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมลรัฐเทกซัสสามารถดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลได้ ดังนี้

(1.1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดให้เคาน์ตี (County) อาจจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นในเคาน์ตีได้เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของประชาชน<sup>143</sup> และในกฎหมายธรรมนูญของมลรัฐ ในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Health and Safety Code - HSC) ยังได้กำหนดให้อาจมีการจัดตั้งเขตโรงพยาบาล (Hospital District) ขึ้นในพื้นที่ของเคาน์ตีใดเคาน์ตีหนึ่งหรือหลายเคาน์ตี หรือในเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งหรือหลายเทศบาลร่วมกันได้ โดยในการจัดตั้งเขตโรงพยาบาลขึ้นนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการที่ประชาชนในพื้นที่ได้แสดงความต้องการ

(1.2) มลรัฐเทกซัส โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐเทกซัสได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีโรงพยาบาลไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญของมลรัฐ โดยได้กำหนดให้ “สภานิติบัญญัติของรัฐอาจอนุญาตให้มีการสร้างเขตโรงพยาบาล (Hospital Districts) ซึ่งในการจัดตั้งเขตโรงพยาบาลนั้นจะมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าเขตโรงพยาบาลดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้อยู่อาศัยที่ชัดเจนในเคาน์ตี ซึ่งในกฎหมายลำดับรองลงมาได้มีการบัญญัติไปในทางที่ก่อให้เกิดความชัดเจนของหน้าที่และอำนาจในการจัดตั้งเขตโรงพยาบาล โดยในธรรมนูญของรัฐเทกซัสเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย (HEALTH AND SAFETY CODE ) กำหนดให้ในเคาน์ตีที่มีผู้อยู่อาศัยอย่างน้อย 190,000 คนและมีได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาล อาจสร้างเขตโรงพยาบาลหรือจัดให้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือระบบโรงพยาบาลเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้ และผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในเขต<sup>144</sup> โดยการจัดตั้งเขตพิเศษนั้นจะต้องได้รับ

<sup>143</sup> California Law, Health and Safety code Article 1441.

<sup>144</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 281.002.

การเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจะเป็นลักษณะของการที่ประชาชนไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็ประกาศจัดตั้งเขตพิเศษ โดยการดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลนั้นท้องถิ่นอาจทำสัญญากับท้องถิ่นอื่นที่ได้รับอนุญาตให้บริการด้านการดูแลสุขภาพและโรงพยาบาลเพื่อให้บริการดังกล่าวร่วมกัน<sup>145</sup>

นอกจากนี้เคาน์ตีตั้งแต่สองเคาน์ตีขึ้นไปอาจดำเนินการร่วมกันเพื่อดำเนินการสร้างโรงพยาบาลหนึ่งแห่งหรือมากกว่าเพื่อการใช้งานร่วมกันได้ ทั้งนี้ เคาน์ตีอาจมีโรงพยาบาลของเคาน์ตีได้มากกว่าหนึ่งแห่ง หากคณะกรรมการแห่งเคาน์ตีพิจารณาเห็นว่าเหมาะสมและได้รับการอนุมัติ<sup>146</sup>

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในระดับของซิตี (City) ยังมีอำนาจทั่วไปตามกฎหมายในการดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อส่งเสริมสุขภาพหรือปราบปรามโรค ซึ่งรวมถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันการนำโรคติดต่อเข้าสู่เขตเทศบาล รวมทั้งการหยุด กักขัง และตรวจสอบบุคคลที่มาจากสถานที่ที่ติดเชื่อหรือเชื่อว่าเป็นโรคติดต่อ การจัดตั้งบำรุงรักษา และกำกับดูแลโรงพยาบาลในเขตซิตีหรือในพื้นที่ใด ๆ ภายในรัศมีห้าไมล์ของเขตซิตี หรือและบรรเทาความรำคาญใด ๆ ที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และยังสามารถใช้กฎระเบียบที่เห็นว่าจำเป็นหรือสมควรส่งเสริมสุขภาพหรือปราบปรามโรค หรือ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำโรคติดต่อเข้าสู่เขตซิตีของตน<sup>147</sup> นอกจากนี้ ในกฎหมายธรรมนูญสุขภาพและความปลอดภัยหน้าที่และอำนาจของเคาน์ตีและซิตีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับซิตีมีหน้าที่และอำนาจตามหลัก Home Rule สามารถที่จะกำหนดระเบียบในการคุ้มครองสุขภาพของบุคคลในซิตี รวมทั้งการออกกฎเพื่อกักกันเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยจากโรคติดต่อและจัดให้มีสถานกักกัน โรงพยาบาลฉุกเฉิน และโรงพยาบาลอื่นก็ได้<sup>148</sup> ทั้งนี้เคาน์ตีและซิตีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป อาจร่วมมือกับหน่วยงานที่เหมาะสมของซิตีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปในการจัดตั้ง สร้าง จัดเตรียม และบำรุงรักษาโรงพยาบาลในเคาน์ตี<sup>149</sup>

## (2) การพยาบาล

หน้าที่ด้านการพยาบาลนั้น ธรรมนูญของมลรัฐเท็กซัสได้กำหนดเกี่ยวกับการบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน โดยเคาน์ตีจะต้อง ให้บริการด้านการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน

<sup>145</sup> Texas Constitution, Article 9 county.

<sup>146</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 263.001.

<sup>147</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 122.005 and 261.001.

<sup>148</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 122.006.

<sup>149</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 265.02.

ประกอบด้วย การฉีดวัคซีน บริการตรวจคัดกรองทางการแพทย์ การตรวจร่างกายประจำปี บริการผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอก คลินิกสุขภาพในชุมชน บริการห้องปฏิบัติการและเอ็กซ์เรย์ บริการวางแผนครอบครัว บริการแพทย์ ขณะที่การบริการที่นอกเหนือจากนี้ เคนต์ต์อาจให้บริการได้หากเคนต์ต์พิจารณาว่าเกิดความคุ้มค่าต่อการดำเนินการดังกล่าวหรือเป็นหน้าที่และอำนาจที่เคนต์ต์อาจกระทำ เช่น บริการศูนย์ศัลยกรรมผู้ป่วยนอก การบริการสุขภาพที่บ้านและชุมชน บริการงานสังคมสงเคราะห์ บริการให้คำปรึกษาด้านจิตวิทยา บริการของผู้ช่วยแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล พยาบาลวิชาชีพคลินิก และวิสัญญีพยาบาลที่ผ่านการรับรอง การดูแลทันตกรรม การดูแลสายตา บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน บริการกายภาพบำบัดและกิจกรรมบำบัด ทั้งนี้เคนต์ต์อาจจัดให้มีบริการดูแลสุขภาพผ่านแผนกสุขภาพของหน่วยงานท้องถิ่นระดับซีตี<sup>150</sup>

### 3.2.2.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

หน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อนั้นอาจแบ่งออกเป็นการป้องกันในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

#### (1) ในสถานการณ์ทั่วไป

การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในสถานการณ์ทั่วไป หน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรคติดต่อนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมลรัฐเทกซ์สามารถดำเนินการได้ภายใต้หน้าที่และอำนาจ ดังนี้

##### (1.1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

หน่วยงานด้านสาธารณสุขของท้องถิ่น เมื่อหน่วยงานของมลรัฐได้รายงานเกี่ยวกับโรคติดต่อ ติดเชื้อ หรือโรคติดต่ออื่น ๆ มีอยู่หรือเพิ่งมีอยู่ในอาณาเขตภายใต้เขตอำนาจของตน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องทำการพิจารณาออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคหรือการเกิดกรณีเพิ่มเติมนอกเหนือจากการดำเนินการที่จำเป็น โดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขท้องถิ่นอาจออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ภายในเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขท้องถิ่นเพื่อดำเนินการใดๆ ที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขท้องถิ่นเห็นว่าจำเป็นในการควบคุมการแพร่กระจายของโรคติดต่อ

##### (1.2) มลรัฐเทกซ์

ในธรรมนูญของรัฐเทกซ์สในบทบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัย (HEALTH AND SAFETY CODE) ในเรื่องหน้าที่และอำนาจของเคนต์ต์และซีตีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขนั้น กำหนดให้หน่วยบริการด้านสุขภาพในเคนต์ต์ อาจจัดหาวัคซีนและบริการทาง

<sup>150</sup> Texas Statutes, Health and Safety code Article 61.028 – 61.029.

การแพทย์ที่จำเป็นในการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันโรคติดต่อ โดยใช้เงินของท้องถิ่นที่ได้จากการจัดเก็บภาษี และได้รับอนุมัติจากเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเคาน์ตี<sup>151</sup>

## (2) ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งได้มีการแพร่ระบาดไปทั่วโลกโดยในช่วงแรกของการระบาดนั้น ยังไม่มียาหรือวัคซีนสำหรับการรักษาหรือป้องกัน จนกระทั่งได้มีการคิดค้นพัฒนาวัคซีนในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ซึ่งทำให้มีความต้องการสูงมากในหลายประเทศเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความต้องการสูง แต่ก็ประสบปัญหาในการจัดซื้อและการบริหารจัดการวัคซีนที่เกิดความล่าช้าและไม่เพียงพอต่อประชาชน ทำให้ในหลาย ๆ มลรัฐซึ่งรวมถึงมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัส ได้มีการออกมาเรียกร้องและแสดงความประสงค์ที่จะซื้อวัคซีนมาฉีดให้แก่ประชาชนภายในมลรัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการใช้วัคซีนนั้น ทางไฟเซอร์ชี้แจงในแถลงการณ์ว่า วิธีการที่เสนอขอซื้อวัคซีนนั้นจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติจากกระทรวงบริการด้านสุขภาพและมนุษย์แห่งรัฐอเมริกาก่อน และวัคซีนดังกล่าวได้รับการอนุมัติให้ใช้ยาเป็นกรณีฉุกเฉินจากทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐ (FDA) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดซื้อยาได้ อย่างไรก็ตามภายหลังจากสำนักงานจัดการอาหารและยาของสหรัฐ (FDA) อนุมัติการใช้งานวัคซีนไฟเซอร์เต็มรูปแบบแล้ว โดยให้ใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่มคนอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทำหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนสามารถจัดซื้อวัคซีนได้เอง

### 3.2.2.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินนั้น รัฐโดยจะมีหน่วยงานที่ชื่อว่า National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการกำหนดทิศทางและพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีหน่วยงาน FEMA (Federal Emergency Management Agency) จะทำหน้าที่เป็นกลไกที่ดูแลระบบของแต่ละมลรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นสำหรับปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีหน้าที่หลักคือการประสานงานการแก้ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา<sup>152</sup>

ขณะที่การดำเนินการทางการแพทย์ฉุกเฉินในระดับของมลรัฐนั้น ในแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งการบริการฉุกเฉินขึ้นเองได้ในแต่ละรัฐ ซึ่งสถานิติบัญญัติแห่งมลรัฐนั้นจะเป็นผู้พิจารณาการออกกฎหมายทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยและ

<sup>151</sup> Texas Statutes Article 122.002 และ 122.003.

<sup>152</sup> สาธุณี เหวาปัตยกรรม, 'การแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556) 8.

ความเหมาะสมในการรับบริการบริการ เช่น การออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางการแพทย์ฉุกเฉิน หรือคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายนั้นออกโดยแต่ละมลรัฐจึงทำให้การบริการทางด้านสาธารณสุขของแต่ละมลรัฐอาจมีความแตกต่างกันแต่ล้วนอยู่ภายใต้มาตรฐานที่หน่วยงานของรัฐกำหนด นอกจากนี้สำนักงานสาธารณสุขแห่งมลรัฐจะเป็นองค์การหลักในการสนับสนุนและพิจารณาให้งบประมาณแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติการเวชบริการฉุกเฉิน ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในทางปฏิบัติคือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการวางแผน จัดองค์กร และให้บริการฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น ตลอดจนปริมาณของครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการบริการฉุกเฉินด้วย โดยอาศัยแนวทางตามบัญญัติระบบเวชบริการฉุกเฉินกำหนด นอกจากนี้ในการดำเนินการทางด้านทางการแพทย์ฉุกเฉินนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเองหรือโดยร่วมกับเอกชนก็ได้

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและให้บริการนั้น หากเป็นการให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินค่าใช้จ่ายต่างๆ จะถูกจ่ายโดยเงินที่ได้จากการเก็บภาษี หรือในบางมลรัฐงบประมาณนี้มาจากแหล่งรายได้ของรัฐเฉพาะบางเรื่อง เช่น ภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมใบขับขี่ รถยนต์ การละเมิดกฎจราจร อย่างไรก็ตามหากเป็นบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินโดยเอกชน ค่าบริการประชาชนผู้ใช้บริการจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรือบริษัทประกันที่ผู้ใช้บริการได้ทำไว้ ทั้งนี้ถ้าเป็นกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเอกชนในการดำเนินการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้งบประมาณอุดหนุนในบางส่วนกับเอกชนขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนและพื้นที่ในการให้บริการ ซึ่งเห็นได้ว่าในภารกิจทางการแพทย์ฉุกเฉินมีการแบ่งหน้าที่ตามความสามารถและความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ

### 3.2.2.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

การป้องกันและระงับโรคติดต่อในสัตว์นั้นเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในด้านสาธารณสุขซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีการจัดตั้งแผนกเกี่ยวกับโรคติดต่อในสัตว์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ

#### (1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีกองควบคุมโรคติดต่อซึ่งอยู่ในแผนกสาธารณสุขของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในการทำหน้าที่เฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อในสัตว์ซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย (RABIES SURVEILLANCE AND PREVENTION) และในระดับของเคาน์ตีนั้น เคาน์ตีเองก็จะมีแผนกสาธารณสุขของเคาน์ตีเช่นกันซึ่งจะทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังโรคจากสัตว์และการสอบสวนการระบาดของ การควบคุมสัตว์และโรคพิษสุนัขบ้า นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโรคระบาดในสัตว์อีกด้วย โดยในกฎหมายสุขภาพและความปลอดภัยแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้เมื่อใดก็ตามที่มีการรายงานการพบการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าในเคาน์ตีหรือซีตีได้

แผนกสาธารณสุขของเคาน์ตีหรือซีตีที่รับรายงานนั้นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีการสอบสวนเบื้องต้นว่ามีโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ในพื้นที่หรือไม่<sup>153</sup> ซึ่งหากจากการสอบสวนพบว่ามีโรคพิษสุนัขบ้า เจ้าหน้าที่ต้องมีการให้มีการประกาศกักกันสัตว์ทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งกักกัน โดยแผนกสาธารณสุขจะต้องดำเนินการสอบสวนอย่างละเอียดถึงขอบเขตของโรค จำนวนคนและสัตว์ที่น่าจะมีโอกาสสัมผัส และพื้นที่ที่พบว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง<sup>154</sup> ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจแก่แผนกสาธารณสุขของเคาน์ตีหรือซีตีสามารถออกระเบียบการสั่งกักกันโรคได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อควบคุมโรคในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้หน่วยงานของแต่ละเคาน์ตีและซีตีจะต้องบำรุงรักษาหรือจัดให้มีการบำรุงรักษาระบบที่พกอาศัยสำหรับสัตว์และโครงการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า นอกจากนี้ในแต่ละเคาน์ตีและซีตีจะต้องจัดให้มีคลินิกฉีดวัคซีนสุนัข หรือจัดให้มีการฉีดวัคซีนสุนัขที่คลินิกที่ดำเนินการโดยกลุ่มหรือสมาคมสัตวแพทย์ ซึ่งจัดขึ้นตามสถานที่ยุทธศาสตร์ในแต่ละเคาน์ตีและซีตี เจ้าของสุนัขไม่จำเป็นต้องฉีดวัคซีนที่คลินิกของรัฐ หากเจ้าของเลือกให้สุนัขฉีดวัคซีนโดยสัตวแพทย์ที่มีใบอนุญาตซึ่งเจ้าของสุนัขมีสิทธิเลือกเอง ทั้งการให้บริการฉีดวัคซีนแก่สัตว์นั้น ใน Los Angeles of county มีแผนก LA Animal Services ซึ่งเป็นส่วนงานในแผนกสาธารณสุข<sup>155</sup> ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านสัตวแพทย์คุณภาพสูงราคาประหยัดแก่ชุมชนที่ด้อยโอกาสในพื้นที่ลอสแอนเจลิส ทั้งนี้แม้จะมีกฎหมายในการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ไม่จำกัดอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจของตนภายใต้บทบัญญัติอื่น ๆ ของกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ข้อกำหนดที่เข้มงวดมากขึ้น เพื่อควบคุมและควบคุมสุนัขภายในเขตของตน

ขณะที่การป้องกันและระงับโรคติดต่อในสัตว์ตามกฎหมายอื่นของเคาน์ตีนั้น ในหมวดสุขภาพและความปลอดภัย เรื่องการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าและสัตว์ร้าย (RABIES CONTROL AND VICIOUS ANIMALS) ได้กำหนดให้เมื่อเจ้าของหรือผู้มีหน้าที่ ควบคุม หรือควบคุมสัตว์ใด ๆ สังเกตหรือรู้ว่าสัตว์นั้นกัดหรือสัมผัสมนุษย์ ให้เจ้าของหรือผู้มีหน้าที่ ดูแล หรือควบคุมสัตว์นั้นรายงานเหตุการณ์นั้นให้หน่วยงานของท้องถิ่นทราบโดยเร็ว ซึ่งหน่วยงานของท้องถิ่นจะต้องกักขังสัตว์นั้นไว้ในกรง หรือจะจับและกักขังสัตว์นั้นไว้อย่างปลอดภัยด้วยโซ่หรือเครื่องมืออื่น เพื่อตรวจสอบและสังเกตและห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้มีหน้าที่ ควบคุม หรือควบคุมสัตว์นั้นละเลยหรือปฏิเสธที่จะทำการตรวจหรือตรวจสอบสัตว์นั้นเพื่อพิจารณาว่าสัตว์นั้นมีการพิษสุนัขบ้าหรือไม่ นอกจากนี้

<sup>153</sup> California law, Health and Safety code Article 121595.

<sup>154</sup> California law Health and Safety code Article 121600 and 161605.

<sup>155</sup> ‘Public Health of county of Los Angeles’ <<http://publichealth.Lacounty.gov/vet/vaccination.html> > สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2565.

หน่วยงานของท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ใดครอบครอง บำรุงรักษา หรือก่อให้เกิดหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าครอบครองหรือบำรุงรักษาอาคาร ที่ดิน สถานที่ ยานพาหนะ หรือสถานที่อื่นใด ในสภาพการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาที่จะอนุญาตให้เพาะพันธุ์หรืออาศัยอยู่ที่นั่นหรือบนนั้นของสัตว์ ฟันแทะได้ หมัด ตัวเรือด แมลงสาบ เห่า ยุงหรือสัตว์รบกวนอื่นๆ ห้ามบุคคลใดอนุญาตให้มีการสะสมของวัสดุใด ๆ ที่อาจทำหน้าที่เป็นที่พักพิงของสัตว์ฟันแทะ<sup>156</sup>

ขณะที่ในระดับซีตี้ เช่น California city ได้มีการบัญญัติกฎหมาย California city<sup>157</sup> กำหนดหลักเกณฑ์การเลี้ยงสุนัขของประชาชน เจ้าของสุนัขจะต้องรับใบอนุญาตจากซีตี้ และต้องได้รับการฉีดวัคซีนให้สัตว์ ขณะที่เจ้าของสัตว์จะต้องรักษาสถานที่กักขังในสภาพที่สะอาดและถูกสุขอนามัย ทุกคนที่เป็นเจ้าของหรือดูแลสุนัขในเมือง ยกเว้นสุนัขที่อายุต่ำกว่าสี่เดือน จะต้องได้รับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประจำปีที่สภาเมืองกำหนด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของมลรัฐ และของซีตี้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกัน แต่หน้าที่และอำนาจโดยหลักจะเป็นของท้องถิ่นในระดับซีตี้เว้นแต่ในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตของซีตี้

## (2) มลรัฐเทกซัส

มลรัฐเทกซัส หน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์นั้น จะมีแผนกสาธารณสุขของมลรัฐ (Department Health service of Texas) เช่นเดียวกับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับโรคติดต่อ ในระดับเคาน์ตีจะมีแผนกด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะมีฝ่ายควบคุมสัตว์ ขณะที่ในระดับซีตี้ นั้น จะมีหน่วยสุขภาพท้องถิ่น โดยหน่วยบริการสุขภาพในท้องถิ่นเป็นแผนกหนึ่งของซีตี้ เช่นเดียวเทกซัสซีตี้จะมีแผนกควบคุมสัตว์ (Animal control) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของเคาน์ตีและของซีตี้ รวมทั้งกฎหมายที่รัฐบาลสหพันธ์กำหนดและยังมีหน้าที่ในการควบคุมโรคติดต่อในสัตว์ด้วย

โดยในกฎหมายธรรมนูญของมลรัฐเทกซัสนั้น ในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety code) ในหมวดสุขภาพและความปลอดภัยของสัตว์นั้น ได้บัญญัติให้อำนาจแผนกด้านสาธารณสุขของมลรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาวัคซีนและยาต้านไวรัสตามนโยบายหรือขั้นตอนของแผนกสำหรับการฉีดให้แก่บุคคลที่สัมผัสหรือสงสัยว่าได้รับเชื้อพิษสุนัขบ้า<sup>158</sup> นอกจากนี้สุนัขและแมวจำเป็นต้องฉีดวัคซีนโดยเจ้าของสุนัขหรือแมวต้องให้สัตว์ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเมื่อสัตว์มีอายุสี่เดือนและตามช่วงเวลาปกติ สัตว์แพทย์ที่ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

<sup>156</sup> Los Angeles county Article 11.04.230.

<sup>157</sup> Municipal code city of California city Article 6-1.103.

<sup>158</sup> Texas Statutes health and safety Code Article 826.025.

ให้กับสุนัขหรือแมวจะต้องออกใบรับรองการฉีดวัคซีนให้กับเจ้าของสัตว์ในรูปแบบที่ตรงตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารของมลรัฐ หากสุนัขและแมวดังกล่าวยังไม่ได้รับการฉีดวัคซีน เคาน์ตีหรือซิตี้อาจจดทะเบียนหรืออนุญาตสัตว์ที่ไม่ได้รับการฉีดวัคซีนได้ โดยในการใช้และการขายวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสัตว์อาจได้รับการจัดการโดยหรือภายใต้การดูแลโดยตรงของสัตวแพทย์เท่านั้นซึ่งสัตวแพทย์นั้นจะต้อง ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตรวจสอบการสัตวแพทย์แห่งมลรัฐให้ประกอบวิชาชีพสัตวแพทยศาสตร์ ทั้งนี้กฎหมายของมลรัฐนั้นไม่ตัดอำนาจของเทศบาลที่อาจออกคำสั่งหรือระเบียบในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในท้องถิ่นของตนซึ่งอาจมีความเข้มงวดกว่าที่มลรัฐกำหนดได้

ขณะที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับซิตี้อันในมลรัฐเท็กซัส นั้น เช่น กฎหมายของออสตินซิตี (THE CODE OF THE CITY OF AUSTIN, TEXAS 3-1-11) หน่วยงานด้านสุขภาพต้องเก็บบันทึกข้อมูลของสัตว์แต่ละตัวที่ถูกกักขัง และชื่อเจ้าของสัตว์ (ถ้าทราบ)<sup>159</sup> ซิตีต้องจัดตั้งที่พักพิงสำหรับสัตว์ตั้งแต่หนึ่งแห่งขึ้นไป และต้องจัดหาวัคซีนป้องกันแก่สัตว์ที่ถูกกักขังในวัยชราที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติของสมาคมที่พักพิงสัตว์แพทย์โดยสัตวแพทย์ที่ได้รับอนุญาตซึ่งว่าจ้างโดยซิตีหรือโดยบุคคลที่อยู่ภายใต้การดูแลของสัตวแพทย์ ซึ่งคุ้นเคยกับโรคติดเชื้อทั่วไปที่ส่งผลกระทบต่อสุนัขและแมว การฉีดวัคซีนที่จำเป็นสำหรับสุนัขหรือแมวเจ้าของหรือผู้ดูแลสุนัขหรือแมวต้องฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้กับสุนัขหรือแมวตามที่กฎหมายของรัฐกำหนด คลินิกการฉีดวัคซีนที่ได้รับการสนับสนุนจากซิตี หน่วยงานด้านสุขภาพอาจสนับสนุนคลินิกฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

### 3.2.2.5 การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัสนั้นมีรายละเอียด ดังนี้

#### (1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเคาน์ตีจะมีแผนกเกี่ยวกับโยธาธิการ (The Public Works Department)<sup>160</sup> ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกำจัดขยะมูลฝอย โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการอาจแตกต่างกันไปในแต่ละเคาน์ตี ซึ่งโดยทั่วไปจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาเครือข่ายสิ่งอำนวยความสะดวก

<sup>159</sup> The code of the city of Austin, title 3 – animal regulation.

<sup>160</sup> California state association of counties, ‘Public works’ <<https://www.counties.org/county-office/public-works>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565.

ใต้ดินของเคาน์ตี (ท่อระบายน้ำและน้ำภายในประเทศ) และระบบกำจัดขยะมูลฝอย นอกจากนี้ยังมีแผนกอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health)<sup>161</sup> โดยแผนกสิ่งแวดล้อมนั้น สามสิบสามแห่งตั้งเป็นหน่วยงานย่อยอยู่ในแผนกด้านสุขภาพของเคาน์ตี ขณะที่เหลือนั้นแยกเป็นหน่วยงานแยกต่างหาก โดยแผนกดังกล่าวจะมีหน้าที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภค ขยะมูลฝอย ของเสียที่เป็นของเหลว (น้ำเสียในสถานที่และน้ำเสีย) ของเสียอันตรายในครัวเรือน ขยะทางการแพทย์ เป็นต้น

ขณะที่ในซีทีนั้น เช่น ลอสแอนเจลิสเคาน์ตี จะมีแผนก LA Sanitation (LASAN) ทำหน้าที่ในการรับขยะ การเก็บขยะที่ถูกทิ้งร้าง โครงการรีไซเคิล และการบำบัดน้ำเสีย ประกอบกับกฎหมายของลอสแอนเจลิสเคาน์ตี (LOS ANGELES COUNTY CODE) ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับ ขยะและของเสียอื่น ๆ (GARBAGE AND OTHER WASTE MATERIAL) โดยได้กำหนดให้หน่วยงานของท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดการขยะ และต้องบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและกำจัดขยะ และขยะที่ติดไฟได้และไม่ติดไฟ ภายในเขตกำจัดขยะ

## (2) มลรัฐเทกซัส

การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในมลรัฐเทกซัสนั้น ในระดับของมลรัฐจะมีคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของเทกซัส (Texas Commission on Environmental Quality) เป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐเทกซัส ซึ่งในหน่วยงานดังกล่าวจะมีฝ่ายการจัดการขยะในการทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบกับการกำจัดขยะ โดยจะมุ่งเน้นไปในเรื่องขยะที่เป็นวัตถุอันตราย เช่น ถังเก็บปิโตรเลียมบนพื้นดินและใต้ดิน การสร้าง การบำบัด การจัดเก็บ และการกำจัดของเสียจากกัมมันตภาพรังสีระดับต่ำและระดับเทศบาล อุตสาหกรรม อุตสาหกรรม และการกู้คืนและการแปรรูปยูเรเนียมและการกำจัดผลพลอยได้ นอกจากนี้ยังดูแลการล้างสถานะของไซต์ที่ปนเปื้อน ขณะที่การจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้นจะให้เป็นที่หน้า และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในกฎหมายของมลรัฐเทกซัส ได้กำหนดให้คณะกรรมการของรัฐเทกซัสอาจพิจารณาให้เงินช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นสำหรับการวางแผนขยะมูลฝอย การติดตั้งโรงเก็บขยะมูลฝอย และการบริหารโครงการขยะมูลฝอย ซึ่งเคาน์ตีและซีทีมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอย<sup>162</sup> เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบแผนดังกล่าว และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ เคาน์ตีอาจดำเนินการจัดการขยะในพื้นที่ของเคาน์ตีที่ตั้งอยู่ในเขตอำนาจ

<sup>161</sup> California state association of counties, 'Public works' < <https://www.counties.org/county-office/environmental-health> > สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565.

<sup>162</sup> Good Health and safety code title 5, Sanitation and environmental quality subtitle b. solid waste, toxic chemicals, sewage, litter, and water chapter 363. municipal solid waste Article 363.063.

นอกอาณาเขตของซีดี ถ้าซีดีไม่ได้ให้บริการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่นั้น<sup>163</sup> ทั้งนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้เคาน์ตีมีอำนาจ<sup>164</sup> ได้มา ก่อสร้าง ปรับปรุง ขยาย ซ่อมแซม ดำเนินการ และบำรุงรักษา ระบบกำจัดขยะมูลฝอยทั้งหมดหรือบางส่วน ทำสัญญากับบุคคลเพื่อรวบรวม ขนส่ง จัดการ จัดเก็บ หรือกำจัดขยะมูลฝอยสำหรับบุคคลนั้น

ขณะที่ในซีดีเองก็จะมีแผนดังกล่าวเช่นกัน โดยมีการจัดตั้ง แผนการจัดการจัดการขยะมูลฝอย ดังเช่นในเมืองฮุสตัน<sup>165</sup> เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบในการรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอยและยังมีจัดตั้งคณะกรรมการเมืองสะอาดแห่งเมืองฮุสตันขึ้นเพื่อกำกับ และดูแลโครงการควบคุมขยะมูลฝอยอย่างครอบคลุม เพื่อลดและควบคุมความเข้มข้นของการจัดการขยะในเมืองให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และนำมาซึ่งการปรับปรุงทัศนคติและขยะในระยะยาว การจัดการนิสัยของพลเมือง ทั้งนี้หน้าที่การจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น โดยการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของรัฐ เจ้าหน้าที่คุ้มครองพื้นที่ใกล้เคียง และหน่วยงานอื่นๆ ของเมืองที่มีหน้าที่บังคับใช้ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับขยะมูลฝอย สุขาภิบาล หรือการควบคุมขยะ ผู้อำนวยการต้องดำเนินโครงการบังคับใช้กฎหมายของรัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ การสุขาภิบาลและการควบคุมขยะ

### 3.2.2.6 การควบคุมมลพิษในอากาศ

การควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ในเรื่องมลพิษทางอากาศ ในสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายกลางที่ชื่อว่า Clean Air Act เป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ (Federal Law) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยมลพิษที่สร้างมลภาวะแก่อากาศโดยรอบ กฎหมายนี้ได้มอบหมายให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency หรือ EPA) กำหนดมาตรฐานคุณภาพ มลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดกระบวนการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน เนื่องจากปัญหาการควบคุมมลพิษมักต้องการความเข้าใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในท้องถิ่นภูมิศาสตร์

<sup>163</sup> Health and safety code title 5. sanitation and environmental quality subtitle b. solid waste, toxic chemicals, sewage, litter, and water chapter 364. county solid waste Article 364.011

<sup>164</sup> Health and safety code title 5. sanitation and environmental quality subtitle b. solid waste, toxic chemicals, sewage, litter, and water chapter 364. county solid waste Article 364.013.

<sup>165</sup> Code of ordinances city of Houston, Texas chapter 39 - solid waste and litter control.

รูปแบบที่อยู่อาศัย ฯลฯ และจะต้องจัดทำแผนที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการของมลรัฐ” (State Implementation Plans (SIPs)) และส่งแผนให้ EPA พิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายหรือไม่ หากมลรัฐไม่จัดทำแผนและส่งให้ EPA ตรวจสอบ มลรัฐนั้นจะไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐของสหรัฐ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศนั้นจะต้องได้รับการอนุญาตจากมลรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้โดยมลรัฐและท้องถิ่นเป็นหลักเนื่องจากจะเป็นผู้ออกใบอนุญาต อีกทั้งยังเป็นผู้ติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย ในขณะที่รัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นด่านสุดท้าย (backstop) ในการตรวจสอบการดำเนินการของมลรัฐ ให้ความช่วยเหลือรัฐด้วยการจัดหาการวิจัยทางวิทยาศาสตร์การศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญการออกแบบทางวิศวกรรมและเงินเพื่อสนับสนุนโครงการอากาศบริสุทธิ์

### (1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

การควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อมในมลรัฐแคลิฟอร์เนียนั้น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการตั้งคณะกรรมการ California Air Resources Board (CARB) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลแคลิฟอร์เนีย ก่อตั้งขึ้นในปี 1967 ซึ่งเป็นการรวมเอาหน่วยงานเกี่ยวกับอากาศและคณะกรรมการควบคุมมลพิษในรถยนต์เข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อการบรรลุและรักษาคุณภาพอากาศที่ดี ต่อสุขภาพ ปกป้องประชาชนจากการสัมผัสกับสารปนเปื้อนในอากาศที่เป็นพิษ และนำเสนอแนวทางใหม่ในการปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ หนึ่งในความรับผิดชอบของ CARB คือการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษของยานพาหนะ ซึ่งในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเคาน์ตีจะมีแผนกสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม (the Environmental Health Department or division) ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องอาหาร น้ำ อากาศ เจ้าหน้าที่ของแผนกนี้จะตรวจสอบและรับคำร้องเรียนในเรื่องสุขภาพและความสะอาดของร้านอาหาร โรงเรียนและสถานดูแลเด็กเล็ก ตรวจสอบใบอนุญาตการติดตั้งและการใช้งานของระบบบำบัดน้ำเสีย ดูแลแหล่งน้ำดื่มและป้องกันมลพิษมิให้ลงไปแหล่งน้ำ รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับสระว่ายน้ำ ที่พักสาธารณะ ที่จอดรถบ้าน แคมป์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ ซึ่งในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายในระดับเคาน์ตี เช่น ลอสแอนเจลิสเคาน์ตี ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดชอบหลักในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน โรงกลั่น<sup>166</sup> ยกเว้นการปล่อยมลพิษจากยานยนต์ ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการของมลรัฐในการที่จะออกมาตรฐานการปล่อย

<sup>166</sup> California air resources board (carb), ‘Government Roles and Contacts’ <<https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/resource-center/introduction-community-air-quality/government-roles-and-contacts>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

มลพิษมาใช้และนำมาตราฐานการปล่อยมลพิษสำหรับยานยนต์ใหม่มาใช้เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษจากยานยนต์ใหม่ที่คณะกรรมการของมลรัฐเห็นว่าจำเป็นและเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของแผนกนี้ ก่อนที่จะนำมาตราฐานเหล่านี้ไปใช้คณะกรรมการของรัฐจะต้องพิจารณาผลกระทบของมาตราฐานเหล่านี้ที่มีต่อเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงของยานยนต์ นอกจากนี้ในการวางแผนด้านการควบคุมคุณภาพอากาศ<sup>167</sup>ตามที่กรมสาธารณสุขของรัฐต้องจัดทำแผนพร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติสำหรับเคาน์ตีต่างๆ ที่จะใช้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์คุณภาพอากาศที่มีนัยสำคัญซึ่งเกิดจากไฟป่าหรือแหล่งอื่น แผนจะต้องมีการพูดถึงการกำหนดนโยบายและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันระบบทางเดินหายใจและอุปกรณ์และอุปกรณ์ป้องกันอื่น ๆ นอกจากนี้การวางแผนคุณภาพอากาศในภูมิภาคในพื้นที่ของตน แต่ละเคาน์ตีมีอำนาจในการกำหนดมาตราฐานคุณภาพอากาศให้สูงกว่ามาตราฐานกลางที่กำหนดได้ และอาจกำหนดหลักเกณฑ์ความเข้มงวดในการพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินการที่ก่อให้เกิดมลพิษเพื่อลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่อยู่นิ่งและทั่วทั้งพื้นที่ ทั้งนี้การกำหนดมาตราฐานคุณภาพอากาศอาจแตกต่างกันไปตามการกำหนดพื้นที่สำหรับมาตราฐานคุณภาพอากาศของรัฐและระดับชาติ และเคาน์ตีมีหน้าที่ต้องควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นไปตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด

## (2) มลรัฐเทกซัส

ในมลรัฐเทกซัส ก็จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของรัฐเทกซัส (SIP) เป็นแผนครอบคลุมของรัฐในการควบคุมคุณภาพอากาศและเป็นไปตามมาตราฐานคุณภาพอากาศของรัฐบาลสหพันธ์การควบคุมมลพิษทางอากาศในมลรัฐเทกซัส จะมีคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐเทกซัส (Texas Commission on environmental Quality) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐเทกซัสที่จะมุ่งมั่นที่จะปกป้องสุขภาพของประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน โดยจะมีแผนคุณภาพอากาศจะทำหน้าที่ในการปกป้องและฟื้นฟูคุณภาพอากาศ นอกจากนี้ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐเทกซัสยังมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องกำหนดระดับคุณภาพในอากาศให้คงอยู่ตามมาตราฐานของรัฐ โดยในการที่บุคคลใดจะกระทำการใดอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางอากาศ จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการก่อสร้างก่อนเริ่มงานก่อสร้างอาคารใหม่หรือดัดแปลงอาคารเดิมที่อาจปล่อยสารปนเปื้อนในอากาศ บุคคลที่วางแผนการก่อสร้างหรือดัดแปลงต้องได้รับใบอนุญาตหรือแก้ไขใบอนุญาตจากคณะกรรมการในระดับซีดี เช่น ดัลลัสซีดีจะมีสำนักคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน ทำหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศคุณภาพอากาศจะตรวจสอบและติดตามอุตสาหกรรมที่ได้รับการควบคุมเพื่อให้แน่ใจว่า

<sup>167</sup> Health and safety code of California Law Article 107250.

มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎระเบียบของรัฐบาลสหพันธ์และของรัฐที่ควบคุมคุณภาพอากาศเพื่อส่งเสริมและปกป้องสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของชาวแคลิฟอร์เนีย

ตารางที่ 3.5 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัส<sup>168</sup>

	มลรัฐ	เคาน์ตี (County)	ซิตี (City)
การแพทย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาอนุญาตให้มีการสร้างเขตโรงพยาบาล (Hospital District)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การควบคุม การป้องกันและระงับโรคติดต่อ</li> <li>- การจัดคลินิกสุขภาพในชนบท</li> <li>- การฉีดวัคซีน</li> <li>- การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโรคต่างๆ แก่ประชาชน</li> <li>- การตรวจสุขภาพผู้ใหญ่</li> <li>- การวางแผนครอบครัว</li> <li>- การควบคุมการใช้สารเสพติด (ในกรณีที่เป็นแก่บุคคลบางกลุ่ม)</li> <li>- ให้บริการทางการแพทย์และสุขภาพจิต</li> <li>- การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS)</li> <li>- รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการอนุญาตและตรวจสอบโรงพยาบาล</li> <li>- การจัดตั้งโรงพยาบาล</li> <li>- โรงเรียนสอนการแพทย์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สุขภาพและสวัสดิการสังคม</li> <li>- การรักษาพยาบาล</li> <li>- การจัดตั้งโรงพยาบาล<sup>169</sup></li> <li>- การออกกฎระเบียบที่เห็นว่าจำเป็นหรือสมควรส่งเสริมสุขภาพหรือปราบปรามโรค หรือ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำโรคติดต่อเข้าสู่เขตซิตี</li> <li>- หน้าที่อื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็น ตามหลัก Home rule</li> </ul>

<sup>168</sup> หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัส มีหน้าที่และอำนาจที่ค่อนข้างจะเหมือนกันจึงทำการรวมไว้ในตารางเดียวกัน

<sup>169</sup> การจัดตั้งโรงพยาบาลโดย ซิตี (City) นั้น จะเกิดขึ้นในกรณีเป็นซิตีขนาดใหญ่ หรือเกิดจากการร่วมมือกันของหลายซิตีเพื่อดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาล

	มลรัฐ	เคาน์ตี (County)	ซิตี (City)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริการทางการแพทย์อื่น ๆ</li> <li>- ที่เห็นว่าจำเป็นและเกิดความคุ้มค่า</li> <li>- หน้าที่อื่น ๆ ตามหลัก Home rule</li> </ul>	
การควบคุม ป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์	<u>มลรัฐเท็กซัส</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีหน้าที่ในการจัดหาวัคซีนและยาต้านไวรัสแก่ประชาชน</li> <li>- ที่สัมผัสหรือสงสัยว่าได้รับเชื้อพิษสุนัขบ้า</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสอบสวนการระบาด</li> <li>- การควบคุมสัตว์กัดและโรคพิษสุนัขบ้า</li> <li>- การออกประกาศกักกันสัตว์</li> <li>- การออกประกาศเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าของสุนัขนำสุนัขมาฉีดวัคซีน</li> <li>- การจัดทำให้มีการบำรุงรักษาระบบที่พักอาศัยสำหรับสัตว์และโครงการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า</li> <li>- การจัดทำให้มีคลินิกฉีดวัคซีนสุนัข</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำให้มีการบำรุงรักษาระบบที่พักอาศัยสำหรับสัตว์และโครงการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า</li> <li>- จัดให้มีคลินิกฉีดวัคซีนสุนัข</li> <li>- ออกหลักเกณฑ์การเลี้ยงสุนัขของประชาชน</li> <li>- ออกใบอนุญาตการเลี้ยงสัตว์</li> <li>- เก็บบันทึกข้อมูลของสัตว์แต่ละตัวที่ถูกกักขัง และชื่อเจ้าของสัตว์</li> <li>- จัดหาวัคซีนป้องกันแก่สัตว์ซึ่งอยู่ในการดูแลของซิตี</li> </ul>
ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำจัดขยะมูลฝอย</li> <li>- การติดตั้งโรงเก็บขยะมูลฝอยก่อสร้าง ปรับปรุง ขยายซ่อมแซม ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เก็บขยะ บำบัดน้ำเสีย</li> <li>- การติดตั้งโรงเก็บขยะมูลฝอย</li> <li>- จัดทำแผนกำจัดขยะมูลฝอย</li> </ul>
การควบคุมมลพิษในอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนปฏิบัติการของมลรัฐ</li> <li>- พิจารณาออกใบอนุญาตการกระทำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตรวจสอบและควบคุมคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐาน</li> </ul>	-

	มลรัฐ	เคาน์ตี (County)	ซิตี (City)
	<p>ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษของยานพาหนะ</li> <li>- ออกกฎเกณฑ์จำกัดการปล่อยก๊าซต่างๆ ทั้งกับโรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะ</li> <li>- ตรวจสอบมลพิษทางอากาศโดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศให้สูงกว่ามาตรฐานกลางที่กำหนดได้</li> <li>- พิจารณาออกใบอนุญาตการค้าดำเนินการที่ก่อให้เกิดมลพิษ</li> <li>- ตรวจสอบการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน โรงกลั่น</li> </ul>	

### 3.2.3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐบาลสหพันธ์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐ (Federal state) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งการที่มีการแบ่งอย่างชัดเจนนั้นเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติถ้อยคำที่สำคัญว่า “อำนาจใดที่มีได้มอบให้รัฐบาลสหรัฐ และมีได้ห้ามให้บรรดามลรัฐที่มีอยู่ อำนาจทั้งหลายเหล่านี้ย่อมต้องเป็นของมลรัฐและประชาชน (Rights reserved to states or people)” ซึ่งทำให้อำนาจทั้งหลายที่ไม่ถูกกำหนดเป็นของรัฐบาลสหรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนมลรัฐย่อมมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่หลากหลาย ประกอบกับหน้าที่และอำนาจของรัฐตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาตามที่ถูกระบุไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 8 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ อำนาจและบทบาทเกี่ยวกับ ด้านเศรษฐกิจการคลัง ด้านการทหาร ด้านการต่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับการผลิต ธนบัตรและเหรียญ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ การออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศ และระหว่างมลรัฐ การจัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ การประกาศสงคราม การจัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง นอกจากนี้รัฐบาลสหพันธ์ยังมีอำนาจโดยนัยหรือโดยปริยาย (Implied Power) ที่จะออกกฎหมายใด โดยอ้างหลัก “จำเป็นและเหมาะสม” (Necessary and proper)

โดยที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เป็นของรัฐนั้น จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐานด้านสาธารณสุขในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ การแพทย์การรักษาพยาบาลขั้นสูง การค้นคว้า วิจัย ศึกษา การแพทย์ฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ด้านสาธารณสุขเหล่านั้น เป็นหน้าที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนทั้งประเทศซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ ทำให้การที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองย่อมเกิดผลดีมากกว่า

ขณะที่การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีหน้าที่ได้อย่างหลากหลาย และการที่แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และในรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐก็จะมีบัญญัติ ถึงโครงสร้างของหน่วยงานทางการปกครอง ลักษณะความสัมพันธ์ หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นถูกกำหนดไว้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีของซีดีที่เกิดจากการที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้มีขึ้นและมีการออกกฎบัตรเพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ก็ไม่ทำให้การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจน ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขนั้น เคาน์ตีจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นแรกที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำ เว้นแต่ในพื้นที่ใดมีหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของซีดีหรือรูปแบบอื่น เคาน์ตีก็จะให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้ดำเนินการแทนหากเห็นว่าสามารถจัดทำได้ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น

โดยการพิจารณาว่าหน้าที่ใดควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดเป็นผู้ดำเนินการนั้น สามารถแบ่งแยกโดยใช้หลักความสามารถของท้องถิ่น และหลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability) เป็นหลักการที่อธิบายถึงการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน โดยกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล แม้กฎหมายจะกำหนดให้ทั้งเคาน์ตีและซีตีสามารถจัดทำได้ แต่หากเคาน์ตีเห็นว่าซีตีสามารถดำเนินการได้เคาน์ตีก็จะไม่ทำเว้นแต่ว่าเคาน์ตีเห็นว่าซีตีเพียงหน่วยงานเดียวไม่มีความสามารถที่จะจัดทำได้เพียงลำพัง เคาน์ตีอาจเข้าไปร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาลก็ได้ ขณะที่การรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน การนัดฉีดวัคซีนในคนและในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยตามบ้านเรือน ซีตีล้วนมีความสามารถที่จะจัดทำได้ กฎบัตรของซีตีก็จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของซีตีในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเปิดโอกาสให้ซีตีสามารถจัดทำบริการด้านสาธารณสุขนอกจากที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรจัดตั้งซีตีได้ โดยยึดหลัก Home Rule ซึ่งทำให้ซีตีบางซีตีที่มีขนาดใหญ่มีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณสุขสุขด้านต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจที่กว้างและไม่แตกต่างกับเคาน์ตี อย่างไรก็ตามแม้เคาน์ตีและซีตีจะมีหน้าที่และอำนาจที่คล้ายกัน แต่เคาน์ตีมักจะมอบอำนาจให้ซีตีดำเนินการกิจการในบางเรื่องที่เราเห็นว่าซีตีสามารถทำได้ เว้นแต่ว่าเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายซีตีหรืออยู่นอกเขตการดำเนินการของซีตี ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่น หรือ การจัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ คือหากเป็นบริการสาธารณสุขที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่เกินความสามารถที่ซีตีจะสามารถจัดทำได้ก็ให้เป็นหน้าที่ของซีตีในการจัดทำ

### 3.2.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาที่มีการรูปแบบการดำเนินการหลายวิธี ดังนี้

#### 3.2.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณสุขนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเองผ่านการจัดตั้งหน่วยงานหรือแผนกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ โดยในด้านสาธารณสุขนั้นทั้งมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัสจะมีแผนกบริการสุขภาพ (Health Service) ซึ่งเป็นแผนกที่จะทำหน้าที่ในการบริการดูแลสุขภาพที่หลากหลายแก่ผู้อยู่อาศัยเช่นเดียวกับในกรณีซีตี (City) ก็จะมีการจัดตั้งมีแผนกสุขภาพของตัวเอง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุข เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอยตามบ้านเรือนของซีตี

### 3.2.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

นอกจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการเองแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในบางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียวได้หรือเป็นกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในด้านสาธารณสุขนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ เช่น เคาท์ตี้และซิตีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป อาจร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความพร้อม หรือซิตีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปในร่วมกันจัดตั้ง สร้าง จัดเตรียม และบำรุงรักษาโรงพยาบาล นอกจากนี้ท้องถิ่นอาจทำสัญญากับท้องถิ่นอื่นที่มีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อขอความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขร่วมกัน

### 3.2.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น คลินิกการฉีดยาวัคซีนที่ได้รับการสนับสนุนจากซิตี หน่วยงานด้านสุขภาพอาจสนับสนุนคลินิกฉีดยาวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า หรือการจัดเก็บขยะมูลฝอยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายเอกชนดำเนินการแทนได้

#### บทที่ 4

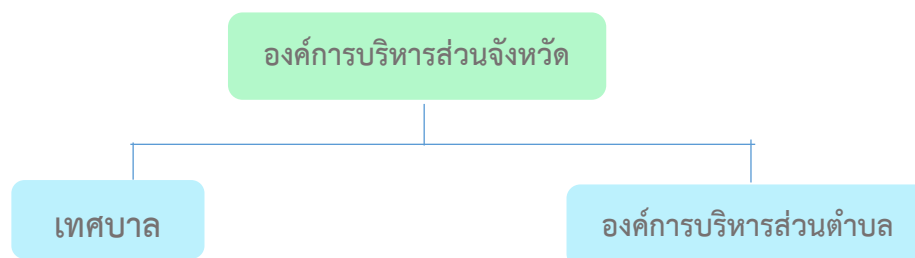
### หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทยมีโครงสร้างของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดระเบียบของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ จะทำการมุ่งเน้นไปที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุข ซึ่งในประเทศไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีอยู่ 3 ประเภท และสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (ท.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนในรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในพื้นที่ของจังหวัด<sup>170</sup> ซึ่งการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จึงทำอาจให้เกิดการทับซ้อนกันของพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพหยา ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบลซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด มีความเจริญและประชากรน้อยกว่าเทศบาลประเภทอื่น เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลที่มีความเจริญและมีขนาดเป็นอันดับสอง และเทศบาลนครซึ่งเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีความเจริญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เทศบาลนั้นจะรับผิดชอบหน้าที่เฉพาะในพื้นที่ของเทศบาล เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าเทศบาล แต่ก็มีขอบเขตหน้าที่ภายในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>170</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8.

ภาพที่ 4.1 โครงสร้างพื้นที่สองชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป



ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะของตนเองเพื่อทำหน้าที่ในการรับผิดชอบกิจการหรือภารกิจใดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ อันเนื่องมาจากการที่พื้นที่ดังกล่าวมีความพิเศษในด้านเศรษฐกิจและสังคม ภูมิศาสตร์ หรือวัฒนธรรม เช่น การมีลักษณะของการเป็นเมืองหลวงหรือมหานครขนาดใหญ่ มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เป็นต้น จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปได้ หน้าที่และอำนาจจึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

#### 4.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียว อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ จะอธิบายถึงหน้าที่และอำนาจโดยทั่วไปซึ่งจะศึกษาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหน้าที่และอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

##### 4.1.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไปในวงกว้างโดยใช้คำว่า “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ และ “กิจกรรมสาธารณะ” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำในสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยอาจเป็นกิจกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามประเพณี หรือเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิได้มีการบัญญัติให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการบัญญัติให้หน้าที่และอำนาจนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งทำให้ต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่นที่มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคท้าย<sup>171</sup> ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้การบัญญัติโดยให้คำว่าอิสระอยู่ในตอนท้ายนั้น เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ได้ให้ความเห็นว่า การที่บัญญัติกฎหมายแล้วต่อท้ายด้วยคำว่าอิสระ เป็นการลดทอนหลักความเป็นอิสระลงไป<sup>172</sup>

<sup>171</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 250 วรรคท้าย บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”.

<sup>172</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, อดีตรองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (การสัมมนางานวิจัย เรื่อง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 16 มิถุนายน 2564).

ซึ่งในรัฐธรรมนูญในอดีตอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>173</sup> และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>174</sup> จะบัญญัติไว้ในวรรคแรกของมาตรา

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญในอดีตนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 289 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ และมาตรา 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน<sup>175</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<sup>173</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 284 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”.

<sup>174</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 283 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนร่วม”

<sup>175</sup> เพิ่งอ้าง มาตรา 289 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

มาตรา 290 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจทั่วไปตามหลักแนวคิด Home Rule ที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 4.1.2 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจเป็นรายชื่อในกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

##### 4.1.2.1 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

###### (1) หน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

###### (1.1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(1.2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

###### (1.3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(1.4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(1.5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(1.6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ”.

(1.7) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการรักษาความสงบเรียบร้อย

(1.8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.9) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(1.10) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

(1.11) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(1.12) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## (2) หน้าที่และอำนาจของเทศบาล

หน้าที่และอำนาจของเทศบาลนั้น ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระดับของเทศบาลมีการแบ่งแยกเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครนั้น หน้าที่และอำนาจของเทศบาลจึงมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยตามความสามารถของเทศบาล ดังนี้

(2.1) เทศบาลตำบลมีหน้าที่และอำนาจ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล นอกจากนี้เทศบาลตำบลยังมีหน้าที่และอำนาจที่อาจจัดทำได้ เกี่ยวกับ การให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์<sup>176</sup>

<sup>176</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 และ มาตรา 51.

(2.2) เทศบาลเมืองมีหน้าที่และอำนาจ เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และมีหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นจากเทศบาลตำบล ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น นอกจากนี้เทศบาลเมืองยังอาจมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุข การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และเทศพาณิชย์<sup>177</sup>

(2.3) เทศบาลนครมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองและมีหน้าที่และอำนาจนอกเหนือจากเทศบาลเมือง ได้แก่ ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมที่พัก และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว และเทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุข การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น<sup>178</sup>

### (3) หน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และอำนาจ ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการคุ้มครอง ดูแล และ

<sup>177</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 และมาตรา 54.

<sup>178</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 56 และมาตรา 57.

บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร นอกจากนี้ยังจัดการบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำภารกิจเกี่ยวกับ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและ รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง<sup>179</sup>

#### (4) หน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองการผังเมือง การจัด ให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่งการจัดให้มีและ ควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ การอนามัยในโรงแรมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุขการ การสังคม สงเคราะห์ การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาล นคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

<sup>179</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และมาตรา 68.

กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>180</sup>

#### (5) หน้าที่และอำนาจของเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของเมืองพัทยาให้มีหน้าที่และอำนาจ ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การส่งเสริมและสนับสนุนสถานitäรวจ และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา<sup>181</sup>

#### 4.1.2.2 หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีกฎหมายพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการกำหนดภารกิจหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการกำหนดหลักการ 2 ประการ<sup>182</sup> ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญและมีความแตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีหน้าที่และอำนาจเหมือนกันตามกฎหมายนี้ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งนั้นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหลักการสำคัญอีกประการ คือการที่พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้อย่าง

<sup>180</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89.

<sup>181</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62.

<sup>182</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 38.

ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผน การประสานความร่วมมือ ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก สามารถจัดทำภารกิจใดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะต้องไม่เข้าไปดำเนินการ ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

(1) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และอำนาจ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้<sup>183</sup>

- (1.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (1.2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (1.3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (1.4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (1.5) การสาธารณสุข
- (1.6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (1.7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (1.8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (1.9) การจัดการศึกษา
- (1.10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (1.11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น
- (1.12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (1.13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (1.14) การส่งเสริมกีฬา
- (1.15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (1.16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (1.17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (1.18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

- (1.19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (1.20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (1.21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (1.22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (1.23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (1.24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (1.25) การผังเมือง
- (1.26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (1.27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (1.28) การควบคุมอาคาร
- (1.29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (1.30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (1.31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้<sup>184</sup>
- (2.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2.2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (2.3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น
- (2.4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น
- (2.5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

<sup>184</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

- (2.6) การจัดการศึกษา
- (2.7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (2.8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (2.9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (2.10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (2.11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (2.12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (2.13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (2.14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2.15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (2.16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (2.17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (2.18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (2.19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (2.20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (2.21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (2.22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2.23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (2.24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (2.25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (2.26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(2.27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(2.28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2.29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(3) กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17<sup>185</sup>

อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการวางหลักการสำคัญสองประการ คือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีหน้าที่และอำนาจเหมือนกัน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น หลักผลประโยชน์ของท้องถิ่นและหลักความรับผิดชอบในการจัดการก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น และมีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติ

#### 4.1.2.3 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น

นอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรง เช่น

(1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การก่อกองเหตุรำคาญ (แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำที่สกปรก ห้องน้ำ ห้องส้วม การเลี้ยงสัตว์ การก่อกองให้เกิด แสงสีเสียงอันเป็นการก่อกองเหตุรำคาญ) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ การจัดตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะการจัดการสิ่งปฏิกูล

<sup>185</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

และมูลฝอย การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร<sup>186</sup>

(2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการวางผังเมืองรวม หรือรวมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการวางผังเมืองรวมที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

#### 4.2 หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุข

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยงานด้านสาธารณสุขถือเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกองหรือแผนกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุข ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะมี “กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าด้วยการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีหน่วยงานภายในหรือบุคคลากรที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะซึ่งส่งผลต่อการดำเนินภารกิจด้านสาธารณสุข ขณะที่ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะมี “กองสาธารณสุข” ในการรับผิดชอบงานด้านการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ หรือหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในขณะที่กรุงเทพมหานครนั้น ภารกิจด้านสาธารณสุขจะมีสำนักงานสองสำนักงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักอนามัย ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการบริการด้านส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การให้บริการในระดับศูนย์บริการสาธารณสุข การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การวิจัย พัฒนาความรู้<sup>187</sup> และสำนักการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินโรงพยาบาล การดำเนินการให้บริการตรวจรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและ

<sup>186</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 - 20 มาตรา 25 - 26 มาตรา 29 - 30 และมาตรา 34 - 40.

<sup>187</sup> สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร, ‘ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน’ <webportal. Bangkok.go.th/health/page/sub/3524/ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน > สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2565.

ป้องกันโรค บริหารจัดการระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน การจัดการศึกษา ฝึกอบรม และพัฒนาทางวิชาการทางการแพทย์และการพยาบาล<sup>188</sup>

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานด้านสาธารณสุขที่หลากหลายซึ่งผู้ศึกษาจะทำการศึกษาในรายละเอียดถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสาธารณสุขตามขอบเขตของการศึกษาต่อไป

#### 4.2.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขในด้านเกี่ยวกับด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาล ถือเป็นภารกิจที่สำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดังนี้

##### 4.2.1.1 การจัดตั้งโรงพยาบาล

การจัดตั้งโรงพยาบาลนั้น หากพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่ามีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอาจจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาลได้นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และกำหนดให้เทศบาลตำบลอาจให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ซึ่งคำว่าป้องกันและระงับโรคติดต่อมีขอบเขตกว้างหรือแคบขนาดไหน ซึ่งอาจทำให้เกิดการตีความ ทั้งนี้ในส่วนของเมืองพัทยา นั้นแม้ไม่มีการบัญญัติเรื่องสาธารณสุข การแพทย์ ไว้โดยตรงแต่ได้มีการบัญญัติให้เมืองพัทยามีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร จึงทำให้เมืองพัทยามีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับเทศบาลนคร เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ขณะที่เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น บัญญัติให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

<sup>188</sup> สำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร, 'เกี่ยวกับหน่วยงาน' < <https://webportal.bangkok.go.th/msdbangkok/index?cover=1> > สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2565.

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาองค์คณะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นแล้วปรากฏว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีเทศบาลเมือง มาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 และมาตรา 54 (5) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ และอาจดำเนินการให้มีและบำรุงโรงพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองได้ และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้กิจการในการจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขได้<sup>189</sup>

ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีความสามารถในการดำเนินการได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้น เช่น โรงพยาบาลเทศบาลนครอุดร โรงพยาบาลเทศบาลนครนครศรีธรรมราช โรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่ โรงพยาบาลเมืองพัทยา และโรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต<sup>190</sup> เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่นและหลักผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ

<sup>189</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

<sup>190</sup> เป็นโรงพยาบาล อบจ.แห่งแรก ซึ่งชื่อโรงพยาบาลมาจากโรงพยาบาลพญาไทซึ่งปิดตัวและพัฒนาต่อมาเป็นโรงพยาบาลของ อบจ.ภูเก็ต

ในการดำเนินกิจการโรงพยาบาลแล้วก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ซึ่งผลประโยชน์ก็จะเกิดโดยตรงแก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เข้ารับการให้บริการตามหลักผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในกรณีของโรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต นั้น เกิดขึ้นภายใต้การผลักดันของนายไพบูลย์ อุปัติศฤงค์ อดีตนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยโรงพยาบาลดังกล่าวเป็นการจัดซื้อที่ดินและอาคารโรงพยาบาลพญาไท (เดิม) และปรับปรุงให้เป็นโรงพยาบาลของ อบจ.ภูเก็ต ที่มีมาตรฐานขนาด 190 เตียง รวมเงินทั้งสิ้น 845,010,732 บาท ทำให้มีโรงพยาบาลแห่งแรกของประเทศที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในช่วงแรกของการบริหารจัดการโรงพยาบาลนั้น ได้มีการทำสัญญาจ้างทีมแพทย์และพยาบาลจาก โรงพยาบาลธนบุรีมาให้บริการการรักษาโดยทำสัญญาเป็นปีต่อปี (Outsource) อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท 0808.2/12449 ลงวันที่ 25 กันยายน 2555 เรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอรื้อหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งหรือจัดหาให้ได้มาซึ่งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยการซื้อกิจการหรืออาคารของเอกชนแล้วดำเนินการจ้างเอกชนบริหาร ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข การจัดให้ได้มาซึ่งสถานที่และอาคารของโรงพยาบาลย่อมกระทำได้ เนื่องจากอาคารและสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ขณะที่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำนั้น ถ้ากิจการนั้นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย เช่น การรักษาความสะอาด หรือการดูแลรักษาความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจ้างเหมาเอกชนมาดำเนินการได้ แต่ถ้าในกรณีที่กิจการใดเป็นกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการประชาชน ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการนั้นเองตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน”

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ทำสัญญามอบหมายการบริหารจัดการโรงพยาบาลให้เอกชน โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระในการบริหารโรงพยาบาลและรับผิดชอบในการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน จัดหาแพทย์ พยาบาลมาดำเนินการ ย่อมมีผลเป็นมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ มิใช่เป็นการมอบให้เอกชนดำเนินการตามมาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจึงมีอาจจ้างเอกชนบริหารได้<sup>191</sup> ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลเป็นกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ขณะที่การจัดตั้งโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร สำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการให้บริการตรวจรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค บริหารจัดการระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน การจัดการศึกษา ฝึกอบรมและพัฒนาทางวิชาการแพทย์และการพยาบาล โดยมีโรงพยาบาลในสังกัดทั้งสิ้น 11 แห่ง ประกอบด้วย โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลตากสิน โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ ซึ่งเป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ (400 เตียง) ที่ให้บริการบำบัดรักษาผู้ป่วย การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและป้องกันโรค ส่งเสริม สนับสนุน ค้นคว้าและวิจัยทางการแพทย์ และปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนโรงพยาบาลหลวงพ่อดำ ภูเก็ต ชูติณัฐโร อุทิศ โรงพยาบาลเวชการุณย์รัศมี โรงพยาบาลลาดกระบังกรุงเทพมหานคร โรงพยาบาลราชพิพัฒน์ โรงพยาบาลสิรินธร และโรงพยาบาลผู้สูงอายุบางขุนเทียน โรงพยาบาลคลองสามวา โรงพยาบาลบางนา กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นโรงพยาบาลขนาดเล็กถึงขนาดกลาง (100-200 เตียง) ให้บริการบำบัดรักษาผู้ป่วย การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและป้องกันโรค ตลอดจนการส่งเสริม สนับสนุน ค้นคว้าและวิจัยทางการแพทย์ ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 4.2.1.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดตั้งโรงพยาบาลได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขได้ถ่ายโอนให้กลายเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>191</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .

การถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจในภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนั้นเกิดขึ้นจากการที่ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัย โรงพยาบาลชุมชนและโรงพยาบาลทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสถานีอนามัย โรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลทั่วไปที่ตั้งอยู่เขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยในระยะแรกของการถ่ายโอนให้ถ่ายโอนตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และระยะสุดท้ายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่พร้อมรับการถ่ายโอนก็ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการไปพลางก่อน ซึ่งทั่วประเทศมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้งสิ้น 9787 แห่ง อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการประกาศแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) จนถึงปี พ.ศ. 2563 พบว่ามีการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ สถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี เพียง 65 แห่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุที่เกิดความล่าช้าขึ้นเนื่องมาจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณในการจ้างบุคลากร การจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ แม้ว่าจะมีงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลก็ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านบุคลากรโดยเดิมบุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจะสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีความมั่นคงและมีความก้าวหน้าที่ค่อนข้างแน่นอน เมื่อต้องย้ายมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความกังวลใจเกี่ยวกับความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน อัตรากำลังระยะยาวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรไว้รองรับ บำเหน็จบำนาญ ความก้าวหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงานของตน ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหางบประมาณเพิ่มเติมสำหรับจ้างบุคลากร ด้านสาธารณสุข สวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ความพอเพียงของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข และปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายรับโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดความล่าช้า

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2565 และ วันที่ 26 กรกฎาคม 2565 เห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่สำนักงานประมาณเสนอจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษาและ

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รพ.สต.จำนวน 3,264 แห่ง โดยได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 ที่ผ่านมา โดยข้อมูลเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2565 มีการลงนามบันทึกการส่งมอบและ MOU ระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและ อบจ.แล้ว 40 จังหวัด รวม 2,932 แห่ง<sup>192</sup> ซึ่งการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นถือว่ามีเหมาะสมเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพร้อมในการดำเนินการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อีกทั้งการที่ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงในการดูแลประชาชน การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จึงถือเสมือนการมอบเครื่องมือเชิงรุกในการดูแลการเจ็บป่วย การบริการทางการแพทย์เบื้องต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นด้านแรกของการดำารกิจเกี่ยวกับการสาธารณสุข

#### 4.2.2 การป้องกันและระงับโรคติดต่อ

หน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อนั้นอาจแบ่งออกเป็นการป้องกันในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

##### 4.2.2.1 ในสถานการณ์ทั่วไป

การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคนั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกกระดับ โดยการจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคนั้น ในอดีตนั้นในการซื้อขายและเวชภัณฑ์หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้การซื้อขาย และเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา เช่น ผ้าก๊อซ สำลี หลอดฉีดยา เข็มฉีดยา เป็นต้น ที่องค์การเภสัชกรรมได้ผลิตออกจำหน่าย ต้องซื้อจากองค์การเภสัชกรรม หรือถ้าองค์การเภสัชกรรมมิได้เป็นผู้ผลิตแต่มีจำหน่าย ส่วนราชการจะจัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรม หรือผู้ขายหรือผู้ผลิตรายใดก็ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 62 คือ หากจัดซื้อโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคา ให้ส่วนราชการแจ้งให้องค์การเภสัชกรรมทราบด้วยทุกครั้ง และถ้าผลการสอบราคาหรือประกวดราคาปรากฏว่า องค์การเภสัชกรรมเสนอราคาเท่ากันหรือต่ำกว่าผู้เสนอราคารายอื่น ให้ส่วนราชการซื้อจากองค์การเภสัชกรรม หรือหากมีการจัดซื้อโดยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษให้ซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าราคากลางที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ซึ่งภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทำให้องค์การเภสัชกรรมอยู่ในฐานะเดียวกับผู้ประกอบการรายอื่นคือ ต้องเข้าสู่ระบบการแข่งขันกับผู้ประกอบการซึ่งอาจเป็น

<sup>192</sup> สธ.เผยถ่ายโอน รพ.สต.คืบหน้าแล้ว 40 จังหวัด 2,932 แห่ง เหลืออีก 9 จังหวัด 331 แห่ง <<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/62284>> สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2565.

ผู้ประกอบการด้านยาจากต่างชาติ เช่น จีน อินเดีย ซึ่งทำให้องค์กรเภสัชกรรมได้รับผลกระทบ จึงได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ซึ่งข้อความคล้ายกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ถูกบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดซื้อและเวชภัณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อได้ ซึ่งการจัดซื้อนั้นต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดวิธีการจัดซื้อ ขั้นตอนการจัดซื้อ แต่ไม่บังคับให้ต้องถือกับองค์การเภสัชกรรมเพียงรายเดียว นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงโรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดให้ การใช้จ่ายเงินบำรุง<sup>193</sup> ให้จ่ายได้เพื่อการสาธารณสุขและการบริหารจัดการโรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุข เช่น ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่าวัสดุทางการแพทย์และวัสดุอื่นใดของโรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุข เป็นต้น

#### 4.2.2.2 ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

สถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากการพบผู้ติดเชื้อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รายแรก เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2563 เป็นนักท่องเที่ยวสัญชาติจีนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ร่วมกับมาตรการทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มิให้แพร่ระบาดในประเทศไทย โดยมีกำหนด

---

<sup>193</sup> “เงินบำรุง” หมายถึง เงินที่โรงพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้เนื่องจากการดำเนินงานในกิจการของโรงพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณสุข ได้แก่

- (1) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2530
- (2) เงินที่โรงพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณสุขเรียกเก็บเป็นค่ารักษาพยาบาล
- (3) เงินที่โรงพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณสุขได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) เงินรายได้จากทรัพย์สิน
- (5) เงินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (6) เงิน ดอกเบี้ย และผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินบำรุง
- (7) เงินอื่น ๆ เช่น เงินบริจาค หรือเงินที่มีผู้อุทิศให้

มาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสดังกล่าวมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดและภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ดังกล่าว ได้มีการกำหนดมาตรการทางการแพทย์และสาธารณสุขร่วมกับมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อใช้บังคับและบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าว เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข เงื่อนไขสำหรับผู้เดินทางที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร การขงดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด เป็นต้น และยังได้มีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เรียกโดยย่อว่า "ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19" (ศบค.) เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์บริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งต่อมา "ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19" หรือ ศบค. ได้มีการออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ซึ่งได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่กำกับดูแลร้านค้าที่มี การจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม ร้านสะดวกซื้อ รถเข็น หาบเร่ แผงลอย ห้างสรรพสินค้า ต้องจัดให้มีทำความสะอาดพื้น พื้นผิวสัมผัสบ่อยๆ ทั้งก่อนและหลังการให้บริการ และให้กำจัดขยะมูลฝอยทุกวัน ให้ผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการต้องสวมหน้ากากอนามัย หรือหน้ากากผ้าเสมอ ให้มีจุดบริการล้างมือด้วยสบู่ หรือแอลกอฮอล์เจล หรือน้ำยาฆ่าเชื้อโรค ให้มีเว้นระยะห่างของแผง และอาจมีการจำกัดจำนวนผู้ใช้บริการเพื่อไม่ให้เกิดความแออัด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้มีการระบุถึงหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและป้องกันโรคแต่ได้มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นควรเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กฎกระทรวงกำหนด ซึ่งกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การป้องกันและบำบัดรักษาโรคเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 50 (4) มาตรา 53 (1) และ (4) และมาตรา 56 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่ง

กฎหมาย เทศบาลมีหน้าที่ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในเขตเทศบาล ดังนั้น ในกรณีของเทศบาล การพิจารณาขอเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ประกอบกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งในกฎหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็มีการบัญญัติ ในลักษณะที่คล้ายกันคือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น

ซึ่งเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 พบว่ามีการ กำหนดให้มีคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกทำให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง กระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดและเป็นประธานคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดด้วยภายใต้ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตามการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่ายังคงพบปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การบริหารจัดการพื้นที่กรุงเทพมหานครเนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่มีประชากรและผู้ป่วยจำนวนมาก การสั่งการของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเพื่อระดมสรรพกำลังจากภาคส่วนต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครก็ไม่ได้มีอำนาจเต็มที่ในการสั่งการส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร สถานพยาบาลในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา และสถานพยาบาลเอกชน จึงเป็นการร้องขอ และสั่งการผ่านคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานครซึ่งมีศักดิ์และอำนาจไม่เพียงพอให้เกิดการ ขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรทางแพทย์และสาธารณสุขในสังกัด กรุงเทพมหานครและสถานพยาบาลของรัฐในเขตกรุงเทพมหานคร จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัย สถานพยาบาลภาคเอกชนซึ่งกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจสั่งการตามกฎหมาย เช่นเดียวกับองค์การ บริหารส่วนตำบลขนาดเล็กบางแห่งซึ่งไม่ได้มีการจัดตั้งกองสาธารณสุขโดยตรงจึงขาดบุคลากร ที่รับผิดชอบในส่วนนี้ทำให้การดำเนินการตามหน้าที่และการแก้ปัญหาในสถานการณ์โควิดเกิดความ อยากรำบาก

นอกจากนี้ในการจัดหาวัคซีนนั้น ประเทศไทยมีการนำเข้าวัคซีนในการ ป้องกันและยับยั้งโรคที่ล่าช้า และไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้แสดงความประสงค์ที่จัดซื้อและนำเข้าวัคซีนป้องกันโรคดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยกรณีการจัดหาวัคซีนป้องกัน COVID – 19 ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวว่า การจัดหาวัคซีนป้องกัน COVID – 19 นั้นมีปริมาณจำกัดและถูกใช้ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการวัคซีนเป็นประโยชน์กับผู้มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งก่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้ได้รับวัคซีนอย่างสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอให้กระทรวง

สาธารณสุข และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชาสัมพันธ์และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงความประสงค์จะจัดซื้อวัคซีนทราบว่า ในระยะแรกหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะดำเนินการจัดซื้อและจัดหาวัคซีนได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์ดังกล่าวต้องระงับแผนการจัดซื้อวัคซีนโควิดทั้งที่เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อป้องกันและระงับโรคติดต่อได้ โดยในข้อ 13 ของระเบียบกำหนดให้ เมื่อเกิดโรคติดต่อ โรคติดต่ออันตราย โรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวัง หรือโรคระบาด หรือมีเหตุสงสัยว่าได้เกิดโรคดังกล่าวในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการป้องกัน การควบคุม การแพร่ และการระงับการระบาดของโรคนั้น หรือสร้างภูมิคุ้มกันโรคให้กับผู้ที่มีภาวะเสี่ยง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ องค์ความรู้เกี่ยวกับโรคติดต่อ การช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้เกิดการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งภายหลังได้มีการประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เรื่องแนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด - 19<sup>194</sup> ได้กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหาวัคซีนโควิด - 19 เพื่อมาให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ โดยจะต้องทำการซื้อผ่าน หน่วยงานกรมควบคุมโรค องค์การเภสัชกรรม สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สภาการขาด ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์<sup>195</sup> ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อและจัดหาวัคซีนได้หากมีการยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว

<sup>194</sup> ประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เรื่องแนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด - 19 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2564.

<sup>195</sup> ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ได้มีการออกประกาศราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ว่าด้วยการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ โดยกำหนดให้ สำนักงานราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์มีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ และมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ และประกาศฉบับนี้ ซึ่ง การให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ให้หมายความรวมถึง การป้องกันหรือบำบัดโรค การรักษาพยาบาล การควบคุมและฟื้นฟูสุขภาพ ตลอดจนการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จัดหา ผลิต ขยาย หรือนำเข้า หรือขออนุญาต

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่ของความเหมาะสมแล้วการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดซื้อวัคซีนโควิดในระยะแรกจึงอาจยังไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจาก สถานะทางการเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในการเข้าถึงวัคซีน ประกอบกับความพร้อมในการดูแลประชาชน ภายหลังจากฉีดวัคซีนซึ่งท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีความพร้อม การให้ท้องถิ่นสามารถจัดซื้อวัคซีนได้จึง อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการระงับและป้องกันการแพร่ระบาดมากกว่าผลดี ซึ่งการที่รัฐออกมาตรการ จำกัดการซื้อวัคซีนจากหน่วยงานของรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักหลักความได้สัดส่วนใน ความหมายอย่างแคบ หลักความเหมาะสม บรรลู่วัตถุประสงค์ของการควบคุมและป้องกันการแพร่ ระบาดและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนในการเข้าถึงวัคซีน

#### 4.2.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นกระบวนการการรักษาพยาบาลก่อนถึง โรงพยาบาล (prehospital care) โดยการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินในระยะเวลาตั้งแต่เกิดการ เจ็บป่วยจนกระทั่งถึงโรงพยาบาล เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในการช่วยเหลือด้านการแพทย์สำหรับ ผู้เจ็บป่วยฉุกเฉิน ณ สถานที่เกิดเหตุ ให้มีการดูแลผู้เจ็บป่วยในระหว่างนำส่งและมีการนำส่งไปยัง โรงพยาบาลที่ถูกต้องปลอดภัย ซึ่งหน้าที่ในการจัดทำภารกิจนั้น เนื่องด้วยการแพทย์ฉุกเฉินเป็น ภารกิจที่จำเป็นต้องมีความรวดเร็วเข้าถึงสถานที่เกิดเหตุได้ทันท่วงทีและสามารถช่วยเหลือผู้ประสบ เหตุได้ นั้น จึงจำเป็นที่หน่วยงานในพื้นที่จะต้องเป็นผู้มีบทบาทสำคัญหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการ ดำเนินการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคนไข้ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ การรักษาพยาบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้ อีกทั้ง พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 33 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่าเพื่อเป็นการ ส่งเสริมการมีบทบาท ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน สนับสนุนและประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

---

และออกใบอนุญาต การขึ้นทะเบียนยา วัคซีน เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และสิ่งอื่นที่จำเป็น หรือเกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งที่ดำเนินการในประเทศ และในต่างประเทศ ทำให้สามารถ จัดหาขึ้นได้.

ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจได้รับการอุดหนุนจากกองทุน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้

โดยบทบาทหน้าที่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ฉุกเฉินนั้น ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการรับรององค์กรและหลักสูตรการศึกษาหรือฝึกอบรมผู้ปฏิบัติการ และการให้ประกาศนียบัตรหรือเครื่องหมายวิทยฐานะแก่ผู้ผ่านการศึกษาหรือฝึกอบรม ขณะที่หน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุและสั่งการ โดยในการดำเนินการตามหน้าที่นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินการ ภายใต้การทำข้อตกลงบันทึกความร่วมมือ (MOU) ในการดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันในระดับจังหวัด โดยมีการจัดการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉิน การพัฒนาบุคลากร การฝึกอบรม การจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุและสั่งการจังหวัด และการพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินในจังหวัด เป็นต้น ส่วนการดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินร่วมกัน ละอาจเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยจะมีการลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) ในการดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันในพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีบริการการแพทย์ฉุกเฉินในพื้นที่นั้น ซึ่งงบประมาณในการดำเนินการนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้การจ้ดดำเนินการกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินเคยถูกทักท้วงว่าไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงมีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล แต่มิได้มีการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจด้านการแพทย์ฉุกเฉินไว้โดยตรง ซึ่งการแพทย์ฉุกเฉินถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาล ภายหลังคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560 ได้มีมติให้การแพทย์ฉุกเฉินเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาลอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และได้มีการออกประกาศประกาศคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน เรื่อง หลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2560 เพื่อส่งเสริมให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการและดำเนินงานระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้นั้นถือว่าเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่น และหลักผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น เนื่องจากผลของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ ย่อมทำให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในการที่มีหน่วยงานเข้าช่วยเหลือยามจำเป็นได้ทันที และอีกทั้งยังอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลดีแก่ประชาชนทุกคนซึ่งไม่อาจรู้ได้ว่าตนเองจะเกิดอุบัติเหตุที่ได้ แต่ทุกที่จะมีหน่วยการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือ

#### 4.2.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ขณะที่ในกฎหมายจัดตั้ง เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีการบัญญัติหน้าที่ไว้ในกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542<sup>196</sup> นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตการควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ได้ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ สถานที่เลี้ยงสัตว์ เพื่อประโยชน์ในการเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชนและเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่อาจเกิดจากสัตว์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้มีการออกข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น เช่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจให้คำแนะนำแก่เจ้าของสัตว์เลี้ยงที่สงสัยว่าเป็นโรคติดต่อหรือหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ที่เป็นโรคติดต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจทำลายหรือจัดการด้วยวิธีที่เหมาะสมได้ เป็นต้น<sup>197</sup>

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 มาตรา 16 (21).

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 และมาตรา 30.

ขณะที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า นั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการกำหนดให้มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ซึ่งให้ก่อเกิดการตีความว่ารวมถึงการป้องกันและระงับโรคพิษสุนัขบ้าอันเกิดจากสัตว์ด้วยหรือไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้บางประการ เช่น มาตรา 9 หากปรากฏว่าในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำสัตว์ หรือเป็นเครื่องหมายปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการจับสัตว์นั้นเพื่อกักขัง หรือ มาตรา 11 เมื่อปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนั้นแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่พบสัตว์ควบคุมนั้นมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า หรือ มาตรา 12 ในกรณีที่สัตว์ควบคุมใดถูกสัตว์ควบคุมอื่นที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้ากัด ไม่ว่าจะสัตว์นั้นควบคุมที่ถูกกัดจะได้รับการฉีดวัคซีนแล้วหรือไม่ ให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานท้องถิ่นเพื่อได้รับการฉีดวัคซีน

ขณะที่หน้าที่ในการประกาศเขตโรคพิษสุนัขบ้าหรือการดำเนินการฉีดวัคซีนนั้น ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์<sup>198</sup> โดยเมื่ออธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศเขตโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว จะมีการแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินการ จึงควรที่จะมีการมอบอำนาจการประกาศเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัตว์แพทย์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนตามหลักความสามารถทั่วไปและหลักตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ ทั้งนี้ การประกาศเขตของอธิบดีกรมปศุสัตว์นั้นทำให้ การฉีดวัคซีนแก่สุนัขไม่มีค่าธรรมเนียม ซึ่งในประเด็นการฉีดวัคซีนแล้วไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เคยมีประเด็นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ขอความเห็นไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากมีสัตว์แพทย์เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และสามารถผลิตวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าได้เองในราคาที่ถูกลงลดจนเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรมปศุสัตว์จึงมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า และมีอำนาจ

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

มาตรา 17 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อป้องกันการเกิดและแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่”.

หน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรืออำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา 67(3) แห่งพระราชบัญญัติสถาตตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 (4) มาตรา 53(1) มาตรา 56(1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 62 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา นอกจากนี้ในมาตรา 89 (16) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลด้วย อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตว์แพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการสวนท้องถิ่นให้มีอำนาจหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายโรคติดต่อ นอกจากนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดและเพื่อใช้ในการฉีดวัคซีนและจัดซื้อ ตลอดจนควบคุมกำเนิดสัตว์ของตนได้โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้<sup>199</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อพิพาทกรณีที่ดินซึ่งขจรจัดอาศัยอยู่ในที่หรือทางสาธารณะและกรณีที่ดินอาศัยอยู่ในที่ดินของเอกชน จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรมปศุสัตว์หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นหน้าที่และอำนาจของทั้งสองหน่วยงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดที่อาศัยอยู่ในที่หรือทางสาธารณะนั้น โดยที่ มาตรา 40 (3) (4) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ และมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์และในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวได้ ซึ่งหากปรากฏว่าเทศบาลตำบลได้ออกเทศบัญญัติ เรื่องการควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขเพื่อใช้บังคับแล้ว เทศบาลตำบลนั้นจึงมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการกับสุนัขจรจัดในที่หรือทางสาธารณะได้แต่การที่เทศบาลตำบลมีหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นการตัดหน้าที่หรืออำนาจของหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่หรืออำนาจในการดำเนินการกับสุนัขจรจัดเหล่านั้น

<sup>199</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสร็จที่ 442/2559 เรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535.

ได้ ดังนั้น ทั้งสำนักงานปศุสัตว์ และเทศบาลตำบล จึงมีหน้าที่และอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดที่อยู่อาศัยในที่หรือทางสาธารณะได้

สำหรับการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดที่อาศัยอยู่ในที่ดินของเอกชนนั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา 10 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้สัตว์แพทย์มีอำนาจเข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ อันเป็นที่ดินของเอกชน เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดกับสุนัขจรจัดได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า หรือได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสุนัขนั้นมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดนิยามคำว่า “สัตว์แพทย์” ให้หมายความว่า สัตว์แพทย์ของกรมปศุสัตว์ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น สัตว์แพทย์ของกรมปศุสัตว์และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตามมาตรา 10 และมาตรา 14 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีบุคลากรในตำแหน่งสัตวแพทย์ก็สามารถเข้าไปดำเนินการกับสุนัขจรจัดในที่ดินของเอกชนได้เอง<sup>200</sup> จะเห็นได้ว่าแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ แต่เมื่อพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้ามิได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการฉีดวัคซีนซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการป้องกันและระงับโรคติดต่อไว้ ทำให้เกิดการตีความจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลตรวจสอบการใช้งบประมาณ ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ กำหนดให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>201</sup> สारวัตร์ หรือสัตวแพทย์ ภายในเวลาสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ทราบว่ามีสัตว์ป่วยหรือตาย เมื่อมีกรณีมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาดหรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน<sup>202</sup> เมื่อได้มีการแจ้งเหตุดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือสารวัตรมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์จัดการ กักขัง แยก หรือ

<sup>200</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสรีจที่ 421/2562 เรื่องหน้าที่และอำนาจในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลเขาน้อย.

<sup>201</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ด้วย.

<sup>202</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 11.

ย้ายสัตว์ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขตตามวิธีการที่กำหนดฝัง หรือเผาซากสัตว์นั้น ณ ที่ที่กำหนด ถ้าการฝังหรือเผาไม่อาจทำได้ให้ทำลายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรและกักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงหรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตายไว้ภายในเขตตามวิธีการที่กำหนด<sup>203</sup> จะเห็นได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นบุคคลที่ทราบเหตุเป็นลำดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถประกาศเขตควบคุมโรคระบาด เขตปลอดโรคระบาดหรือเขตกันชนโรคระบาดได้ ถ้าปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการปรากฏว่ามีโรคระบาด โดยให้สัตว์แพทย์<sup>204</sup> เป็นผู้ที่มีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวในระยะเวลาไม่เกิน 5 กิโลเมตร<sup>205</sup> หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศ<sup>206</sup> ซึ่งสัตว์แพทย์ที่มีอำนาจประกาศนั้นจะต้องเป็นสัตว์แพทย์ที่ของกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อไปพิจารณาจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แต่งตั้งสัตว์แพทย์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พบว่ามีแต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ซึ่งมีตำแหน่งสัตว์แพทย์แม้จะทราบการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์ก็ไม่สามารถประกาศเขตควบคุมชั่วคราวในพื้นที่ได้

#### 4.2.5 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

หน้าที่และอำนาจในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ในส่วนความรับผิดชอบของกองหรือสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับซึ่งเริ่มตั้งแต่ พระราชบัญญัติสภาพาตบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล<sup>207</sup> ขณะที่พระราชบัญญัติ

<sup>203</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 12.

<sup>204</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

มาตรา 4 บัญญัติว่า “สัตว์แพทย์” หมายความว่า

(1) นายสัตวแพทย์และสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์

(2) ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นสัตวแพทย์เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และต้องมี

คุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด.

<sup>205</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 20.

<sup>206</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 21.

<sup>207</sup> พระราชบัญญัติสภาพาตบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไข

เพิ่มเติม มาตรา 67(2)

เทศบาล พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้ในลักษณะเดียวกัน<sup>208</sup> ซึ่งเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเมืองพัทยาที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 62 (8)<sup>209</sup> และ มาตรา 89 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย<sup>210</sup> และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ<sup>211</sup> ขณะที่กรุงเทพมหานครนั้นกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอื่น ซึ่งย่อมหมายถึงอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

ขณะที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการตรวจสอบ การควบคุม การกำกับดูแล การกำหนดมาตรฐานการกำจัดสิ่ง

<sup>208</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 (3) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

มาตรา 53 (1) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

มาตรา 56 (1) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53.

<sup>209</sup> พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 62 (8) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่อง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย.

<sup>210</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 (มาตรา 16(18)).

<sup>211</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 มาตรา 17(11) และ มาตรา 17(12).

ปฏิภูลและมูลฝอย สุขลักษณะอาคาร การก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ และยังกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในเขตอำนาจ โดยอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้หรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ รวมทั้งให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการบริการจัดเก็บสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

ขณะที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิภูลซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>212</sup>

<sup>212</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535

มาตรา 34/1 บัญญัติว่า “การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องล้นถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย

สิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติให้รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย<sup>213</sup> ทำให้การที่มีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่คล้ายกันย่อมก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณมูลฝอย และกิจกรรมในสถานที่นั้นโดยอย่างน้อยต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน และราชการส่วนท้องถิ่นต้องประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ และเส้นทางการเก็บและขนมูลฝอยล่วงหน้า ทั้งนี้ในการจัดเก็บขยะนั้นราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการเก็บขยะมูลฝอยเนื่องจากเห็นว่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการเพียงท้องถิ่นเดียวหรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการแทนหากเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน<sup>214</sup> และขยะมูลฝอยติดเชื้อ โดยการการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนนั้นตามกฎหมายกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563

---

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

<sup>213</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น.

<sup>214</sup> กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้ “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” หมายความว่า มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ที่เป็นวัตถุหรือปนเปื้อนสารที่มีคุณสมบัติเป็นสารพิษ สารไวไฟสารออกซิไดซ์ สารเปอร์ออกไซด์ สารระคายเคือง สารกัดกร่อน สารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่ายสารที่เกิดระเบิดได้ สารที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม สารหรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม แต่ไม่หมายความรวมถึงมูลฝอยทั่วไป มูลฝอยติดเชื้อ กากกัมมันตรังสี และของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน.

ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท หรือทิ้งมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ในที่หรือทางสาธารณะ หรือกำหนดให้มีวิธีจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ขณะที่การจัดเก็บขยะมูลฝอยติดเชื้อ<sup>215</sup> ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้กำหนดให้การจัดเก็บขยะมูลฝอยให้หมายความรวมถึง การจัดเก็บขยะมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษจากชุมชนด้วย ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่สาธารณะหรือกำหนดให้มีวิธีกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ<sup>216</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน้าที่ในการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้นจะถูกให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้กำหนดให้ราชการท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเองแต่ขยะมูลฝอยนั้นไม่รวมถึงการกำจัดขยะที่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่เป็นขยะอันตรายจากโรงงาน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าการจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ แจ้างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานต่อไป หากพ้นระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่แจ้างแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมิได้ดำเนินการอย่างใดให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

<sup>215</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

ข้อ 3 ในกฎกระทรวงนี้ “มูลฝอยติดเชื้อ” หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้นซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับมูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้.

<sup>216</sup> เฟ็งอ้าง ข้อ 4 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งมูลฝอยติดเชื้อ นอกจากถ่าย เท หรือทิ้ง หรือกำจัด ณ สถานที่ หรือตามวิธีที่ราชการสวนท้องถิ่นกำหนดหรือจัดให้.

นั้นตามสมควร<sup>217</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นอีกหน่วยงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย แต่เป็นขยะมูลฝอยจากโรงงาน ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย แต่ไม่รวมถึงสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายจากสำนักงาน บ้านพักอาศัย และร้านอาหารในบริเวณโรงงานซึ่งสิ่งเหล่านั้นถือเป็นมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายสามารถเก็บขนมูลฝอยและนำไปกำจัดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้

#### 4.2.6 การควบคุมมลพิษทางอากาศ

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยส่วนมากเป็นมลพิษที่เกิดจากควันรถ ควันจากโรงงานอุตสาหกรรม และในบางพื้นที่อาจเกิดจากการเผาไหม้ของการเกษตรกรรม ซึ่งมลพิษทางอากาศเป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระบบหายใจของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงมาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศด้วย ขณะที่การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด<sup>218</sup> เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการประกาศกำหนดมาตรฐาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางปฏิบัติ ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติหน้าที่ด้านการจัดการมลพิษทางอากาศไว้โดยตรง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ<sup>219</sup> เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการซึ่ง

<sup>217</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34 /1 วรรคหก.

<sup>218</sup> มลพิษจากแหล่งกำเนิด หมายความว่า มลพิษจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ.

<sup>219</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (4).

จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข<sup>220</sup> เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข<sup>221</sup> ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>222</sup> นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2548 และฉบับ 5 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ บุคคลตามตำแหน่งและระดับต่างๆ ในสังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยและมีอำนาจตรวจสอบว่ายานพาหนะใดก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด และมีอำนาจออกคำสั่งให้มีการแก้ไขและห้ามใช้พาหนะจนกว่าจะมีการแก้ไขได้ ทั้งนี้ หากเห็นว่าควรที่จะกำหนดค่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษให้สูงกว่าที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประกาศมาตรฐานที่สูงขึ้นได้ จังหวัดมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนเพื่อจัดการคุณภาพอากาศ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้าร่วมในการจัดทำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าร่วมจัดทำแผนเมื่อเขตพื้นที่นั้นถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2514 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่

1) กองบังคับการตำรวจจราจร มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานจราจร และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2514 ในการควบคุมรถยนต์ทุกชนิด กรมการขนส่งทางบกมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการตามพระราชบัญญัติการขนส่ง

<sup>220</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 54(7).

<sup>221</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 56(3).

<sup>222</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (3) และ (4).

ทางบก พ.ศ. 2522 ในการควบคุมรถยนต์ขนาดใหญ่ เช่น รถโดยสารประจำทาง รถบรรทุก 10 ล้อ เป็นต้น และ

3) กรมควบคุมมลพิษ และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการควบคุมรถยนต์ขนาดเล็ก (รถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์) เช่น รถกระบะหรือรถปิกอัพ รถตู้ส่วนบุคคล เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษในพื้นที่อีกหลายหน่วยงาน เช่น ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เหตุเดือดร้อนรำคาญจากสถานประกอบการ เช่น กลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง เขม่าควัน สารพิษ เสียงดัง ความสั่นสะเทือน อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมควบคุมมลพิษและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดจังหวัด เป็นต้น

ตารางที่ 4.1 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หน้าที่และอำนาจ	อบต.	เทศบาล			อบจ.	กทม.	เมือง พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
<b>1. การจัดตั้งโรงพยาบาล การพยาบาล</b>							
- การจัดให้มีโรงพยาบาล			✓	✓	✓	✓	✓
- สถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้		✓					
- จัดหาวัคซีนและยารักษาโรค	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- การแพทย์ฉุกเฉิน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>2. การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์</b>							
- การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓	✓	✓		✓	✓
- การให้บริการฉีดวัคซีนและบริการคุมกำเนิด สัตว์แก่ประชาชนในพื้นที่	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- จัดการปัญหาสุนัขจรจัดในพื้นที่สาธารณะ และเอกชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- การออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์ จัดการ กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วยหรือสงสัย ว่าป่วย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่ง ส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตการ ควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ได้	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ สถานที่เลี้ยงสัตว์ เพื่อประโยชน์ในการเป็นอยู่ที่ เหมาะสมของประชาชนและเพื่อป้องกันอันตราย จากเชื้อโรคที่อาจเกิดจากสัตว์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>3. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</b>							
- กำจัดขยะมูลฝอย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- จัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

หน้าที่และอำนาจ	อบต.	เทศบาล			อบจ.	กทม.	เมือง พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
กับประเภท ปริมาณมูลฝอย และกิจกรรมใน สถานที่นั้นโดยอย่างน้อยต้องมีภาชนะรองรับ มูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย จากชุมชน							
- ประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ และ เส้นทางการเก็บและขนมูลฝอยล่วงหน้า	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- จัดเก็บขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจาก ชุมชน และขยะมูลฝอยติดเชื้อ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>4. การควบคุมมลพิษทางอากาศ</b>							
- การควบคุมรถยนต์ขนาดเล็ก (รถยนต์ตาม กฎหมายว่าด้วยรถยนต์) เช่น รถกระบะหรือ รถปิ๊กอัพ รถตู้ส่วนบุคคล						✓	

#### 4.3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 55 ก็ได้กำหนดเพียงว่ารัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง โดยสาธารณสุขนั้นต้องครอบคลุมถึงการควบคุมโรค การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล ประกอบกับมาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณสุขและกิจการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดทำบริการสาธารณสุขและกิจการสาธารณสุขใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญยังมีได้มีถ้อยคำที่บัญญัติการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขว่าหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของรัฐ มีเพียงแต่การบัญญัติในภาพรวมว่ารัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ขณะที่หน้าที่ด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมาย

บัญญัติ ซึ่งจากที่ได้ศึกษาในต่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศที่ได้ทำการศึกษามีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนซึ่งทำให้สามารถแยกหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกจากหน้าที่ของรัฐได้ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ

เมื่อหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขไว้ โดยที่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา) มีความทับซ้อนกัน ซึ่งตามประกาศกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ป้องกันและบำบัดรักษาโรคจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ขณะที่เทศบาลกฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรืออาจจัดให้มีให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ หรืออาจจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจมีความทับซ้อน ขณะที่ในต่างประเทศนั้นแม้มีความทับซ้อนกันแต่จะมีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขเว้นแต่หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถจัดทำได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น แต่หลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการวางหลักการสำคัญในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา) เป็นองค์กรหลักในการมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำหน้าที่ในภาพกว้าง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การประสานความร่วมมือระหว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กด้วยกัน หรือจัดทำภารกิจสาธารณะที่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะทำได้ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจอธิบายได้ว่า เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเรื่องหลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ก็ควมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด และ หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) แต่ถึงกระนั้นพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงพระราชบัญญัติที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงทำให้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจยังคงขาดความชัดเจน

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกันไว้แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ขณะที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกหน้าที่หรือการกำหนดหน้าที่ที่ยังคงขาดความชัดเจนซึ่งส่งผลโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในทางปฏิบัติ

นอกจากการแบ่งแยกที่ขาดความชัดเจน การบัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขบางประการก็ขาดความชัดเจนในตัวนิยามของ เช่น คำว่า “การป้องกันและระงับโรคติดต่อ” ซึ่งการป้องกันและระงับโรคติดต่ออาจรวมถึง การจัดให้มีโรงพยาบาล การฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า การจัดหาวัคซีนรักษาโรค ซึ่งคำเหล่านี้เกิดจากตีความมากจากคำว่า “การป้องกันและระงับโรคติดต่อ” อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นการตีความทำให้บุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ สามารถตีความได้หลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งการตีความนั้นอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดหน้าที่ใหม่หรืออาจเป็นการตัดทอนหน้าที่ของท้องถิ่น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้วก็อาจเป็นคุณหรือโทษก็ได้ ซึ่งในต่างประเทศนั้นจะมีการบัญญัติหลักความสามารถทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มดำเนินการด้านสาธารณสุขนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ได้ ซึ่งการดำเนินการนั้นอาจเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นสิ่งที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ซึ่งช่วยลดปัญหาความไม่ชัดเจนของการตีความได้ โดยจะไปพิสูจน์ถึงผลประโยชน์ว่าเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือไม่แทน

#### 4.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีรูปแบบการดำเนินการหลายวิธี ดังนี้

##### 4.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้ดำเนินการเองโดยอาศัยทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ตามอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีหลาย

ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมักจะยังนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นได้ 2 ลักษณะ คือ การจัดร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลใหม่ ซึ่งเป็นเพียงการกระทำในลักษณะของการทำข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญา เช่น มาตรา 73 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>223</sup> ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำกิจการอันเป็นกิจการที่จำเป็นและเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือ มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>224</sup> ซึ่งกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยนั้นได้มีการบัญญัติเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการได้ ซึ่งในด้านสาธารณะสุขนั้น ก็ได้มีกรณีที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลตำบลอินทราชา ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของเทศบาลตำบลพระอินทราชา เทศบาล

<sup>223</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 73 บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน”.

<sup>224</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ ตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้”.

ตำบลราชคาม เทศบาลตำบลบ้านเลน เทศบาลตำบลตามเสา เทศบาลตำบลบ้านสร้าง<sup>225</sup> ขณะที่อีกกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการจัดทำบริการร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบของสหการ และ บริษัทจำกัด ซึ่งเป็นการร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งสหการนั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาล<sup>226</sup> กรุงเทพมหานคร<sup>227</sup> และเมืองพัทยา<sup>228</sup> ซึ่งกฎหมายกำหนดให้

<sup>225</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (น้่ากััง 2547) 50.

<sup>226</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”.

<sup>227</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา 95 บัญญัติว่า “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุนิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”.

<sup>228</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา 69 บัญญัติว่า “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุนิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”.

การจัดตั้งสหการนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามการจัดตั้งของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น กฎหมายไม่อนุญาตให้เทศบาลไปร่วมกับองค์กรอื่นในการจัดตั้งเทศบาลได้ ซึ่งแตกต่างจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่อนุญาตให้ร่วมกับองค์กรอื่นได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการบัญญัติไว้เป็นเวลานานและในขณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียง เทศบาลในการทำหน้าที่จึงมีการจำกัดไว้เฉพาะเทศบาล อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากเทศบาลเกิดขึ้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

#### 4.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำภารกิจในการบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพานิชย์นั้นจะปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้

การมอบให้เอกชนดำเนินการนั้น อาจแบ่งได้ 2 กรณี คือการมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัญญาทางแพ่ง และการมอบให้เอกชนดำเนินการตามกฎหมายปกครอง

**4.4.3.1 การมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัญญาทางแพ่ง** เป็นลักษณะของการที่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ย่อมสามารถก่อสิทธิ หน้าที่ และมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการได้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงการเข้าทำสัญญากับเอกชนเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนโดยสัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนนั้นอาจเป็นสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของก็ได้

**4.4.3.2 การมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัญญาทางปกครอง** เป็นลักษณะของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนกระทำการบางอย่างแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะของสัญญาจะมีวัตถุประสงค์มุ่งโดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้เอกชนดำเนินการแทนแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดจากการทำตามหน้าที่และอำนาจของเอกชนที่ได้รับมอบหมายด้วย

การมอบให้เอกชนดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังคงมีกฎหมายอื่นบางฉบับซึ่งมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งในเรื่องสาธารณสุข พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแทนท้องถิ่นได้



## บทที่ 5

### ปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเฉพาะเรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรค การควบคุมป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศ พบว่า มีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขบางประการซึ่งยังคงเกิดความไม่ชัดเจนทั้งในตัวของบทบัญญัติ ความไม่ชัดเจนในเรื่องการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากทั้งตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การตีความถ้อยคำกฎหมายซึ่งส่งผลต่อหน้าที่ด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

#### 5.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น ได้แก่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาจากกฎหมายเฉพาะที่มีการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 5.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 55 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล แต่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานดำเนินการในส่วนใดบ้าง ประกอบกับการที่หมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่นไทย มีการกำหนดเพียงว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมีได้มีการพูดถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในวรรคท้ายของมาตรา 250 บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณสุข การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์

ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย” บทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะบัญญัติต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เมื่อมีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด” ทำให้แม้กฎหมายจะกำหนดให้ต้องให้อิสระ แต่เมื่อความอิสระนั้นต้องอยู่ภายใต้ที่กฎหมายกำหนด ทำให้อาจเป็นการตัดทอนความเป็นอิสระและขอบเขตหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะลงไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 6/2563 ว่า “การพิจารณาหรือบังคับใช้กฎหมายใดต้องอยู่ในอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก หากจะมีการกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นเพียงการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบางเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องด้วย” ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้แสดงความเห็นว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องในระบบกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับหลัก Home Rule ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและผลประโยชน์เกิดแต่ประชาชน ระบบกฎหมายไทยจึงยังเป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง<sup>229</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ไม่มีการบัญญัติคำนี้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจโดยทั่วไป

เมื่อไปพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พบว่าหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นบัญญัติไว้เพียงคำกว้าง ๆ และยังมีกฎหมายอื่นที่มีการพูดถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสาธารณสุข เช่น การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการสาธารณสุข การป้องกันและระงับโรคติดต่อ แต่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตว่าหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การป้องกันและระงับโรคติดต่อรวมถึงหน้าที่จัดทำอะไรบ้าง ทำให้ต้องไปดูกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และก่อให้เกิดการ

<sup>229</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 174.

ตีความ ดังเช่น การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการตีความ ไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจได้ จึงทำให้ เห็นว่าการที่กำหนดให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ทำให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจนและอันอาจนำไปสู่การตัดทอน ลดทอน หรือจำกัดหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศนั้น ในประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้มีบัญญัติเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ข้อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองท้องถิ่น และ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน และบริหารงานธุรการขององค์กร ตลอดจนบริหารราชการ และสามารถประกาศใช้ข้อบังคับต่างๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ได้ ทำให้แม้รัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติ “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่กฎหมายที่บัญญัตินั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลัก “หลักแห่งการปกครองตนเองท้องถิ่น” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครอง ท้องถิ่นเนื่องจาก หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีนัยถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจ กระทำกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานอำนาจอธิปไตยของปวงชน ทำให้แม้จะมีการ บัญญัติว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ยังคงมีการบัญญัติกำหนดให้ต้องสอดคล้องกับหลักแห่ง การปกครองตนเองท้องถิ่นในตอนท้ายเพื่อเป็นการคุ้มครองความอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้สามารถมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ในท้องถิ่นได้ อันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ก็ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์ (Federal Government) ซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับ การกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐานด้านสาธารณสุขในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ การแพทย์การรักษาพยาบาลขั้นสูง การค้นคว้า วิจัย ศึกษา การแพทย์ฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ และกำหนดให้รัฐมี อำนาจเฉพาะเท่าที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นที่ไม่ถูกกล่าวถึง ย่อมเป็นอำนาจ ของมลรัฐหรือประชาชน (Rights reserved to states or people) ซึ่งทำให้อำนาจทั้งหลายที่ไม่ถูก กำหนดเป็นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ แทนมลรัฐย่อมมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และ อำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจส่งผล

ให้หน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจน หรือเกิดความทับซ้อนกัน หรืออาจก่อให้เกิดการป่วยเบียดกันระหว่างหน่วยงานและอาจส่งผลเสียต่อประชาชน

ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะมีการบัญญัติหลักการความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเป็นการทั่วไปในการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านสาธารณสุขด้วย

### 5.1.2 ปัญหาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการบัญญัติไว้ทั้งอย่างชัดเจนและไม่ชัดเจนที่อาจก่อให้เกิดการตีความ โดยหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่มีการบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้<sup>230</sup>และอาจจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล<sup>231</sup> ขณะที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่มีการบัญญัติไม่ชัดเจน คือการบัญญัติว่า เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องป้องกันและระงับโรคติดต่อ<sup>232</sup> ซึ่งคำว่า “ป้องกันและระงับโรคติดต่อ” นั้น มีขอบเขตหน้าที่และอำนาจอย่างไรบ้าง รวมถึงการป้องกันและระงับโรคติดต่อในสัตว์ด้วยหรือไม่ เช่น โรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งมีกฎหมายอื่นบัญญัติหน้าที่และอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหรือกรมปศุสัตว์มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกัน หรือในกรณีที่มีการบัญญัติว่า “จัดทำกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข” หากพิจารณาในเบื้องต้นนั้นก็พบว่า การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติที่เปิดกว้างเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจอย่างเต็มที่ในด้านสาธารณสุขนอกเหนือจากการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ขณะเดียวกันเมื่อมีการบัญญัติไว้อย่างกว้างนั้นย่อมทำให้เกิดการตีความของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความว่าการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่หน้าที่และอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นอำนาจของกรมปศุสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา) กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่เหมือนหรือคล้ายกัน โดยที่มีได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามหลักความสามารถของท้องถิ่น

<sup>230</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 53 (4).

<sup>231</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 54 (5).

<sup>232</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 50 (4).

ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศนั้น ในประเทศญี่ปุ่น มีการวางหลักการและแบ่งแยกอำนาจตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเคาน์ตีนั้นจะมีหน้าที่และอำนาจอย่างชัดเจนในธรรมนูญของรัฐ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับซีตี การที่ซีตีซึ่งเกิดขึ้นจากการมีกฎหมายมารับรองการจัดตั้ง ทำให้กฎหมายหรือกฎบัตรที่เขียนขึ้นเพื่อมารับรองการมีอยู่ของซีตีก็จะมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของซีตีว่าสามารถกระทำการกิจหรือมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างไรบ้างซึ่งก่อให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามหลัก Home rule เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

ดังนั้นเพื่อให้หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีอำนาจเป็นการทั่วไปอย่างแท้จริง ควรมีการที่จะบัญญัติหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มดำเนินการกิจได้เองและเพื่อให้การตีความของหน่วยงานด้านการตรวจสอบมีหลักเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาการใช้งบประมาณว่าเป็นการใช้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

### 5.1.3 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถูกตราขึ้นเนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284<sup>233</sup> ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการ

---

<sup>233</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจอย่างกว้าง<sup>234</sup> และมีการวางหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการ โดยในมาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา) เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวอีกไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่หน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซ้ำหรือเหมือนกัน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำไม่ได้หรือมีความเกี่ยวข้องกันมากกว่าหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

โดยในด้านสาธารณสุขหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล<sup>235</sup> การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย และ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดให้มีโรงพยาบาล จังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดหน้าที่ในการรักษาพยาบาลเหมือนกัน แต่การจัดทำภารกิจนั้นจะต้องไม่ซ้ำกับท้องถิ่นขนาดเล็ก เว้นแต่เห็นว่าภารกิจดังกล่าวหากองค์การบริหารจังหวัดเป็นผู้จัดทำจะเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือเกิดความคุ้มค่ามากกว่า

---

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน”

<sup>234</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 180.

<sup>235</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่ชัดเจน แต่ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางที่มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประสงค์ให้มีกฎหมายกลาง (Omnibus law) ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” แต่ประเด็นดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 156/2550<sup>236</sup> “...แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (12) จะได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากไม่ใช่การบริการสาธารณะ” จึงทำให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่อาจมีสถานะเป็นกฎหมายกลางและมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีความแตกต่างกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดเพียงมีหน้าที่ ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ทำให้เกิดความสับสนในการอ้างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้นจึงควรตรากฎหมายกลางขึ้นใหม่โดยบัญญัติให้กฎหมายนี้ชนะกฎหมายอื่นหรือกล่าวได้ว่าให้กฎหมายกลางที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาหน้าที่และอำนาจ และการบัญญัติกฎหมายให้มีการคำนึงถึงหลัก ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการ และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเป็นการทั่วไปซึ่งนอกจากทำให้เกิดความชัดเจนแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาในการตีความหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นได้

<sup>236</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 156/2550 เรื่อง แนวทางในการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

#### 5.1.4 ปัญหาการมีกฎหมายอื่นบัญญัติหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุขนั้น นอกจากมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ด้านสาธารณสุขซึ่งการที่มีกฎหมายอื่นมาบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียซึ่งในกรณีผลดีนั้นอาจไม่เป็นปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การที่มีการบัญญัติ “ยืนยัน” หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ในกรณีที่กฎหมายอื่นนั้นมาบัญญัติในลักษณะของการ “ตัด” หรือ “จำกัด” หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจนได้

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ การป้องกันพิษสุนัขบ้า นั้นในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง มีเพียงบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพยาบาล การสาธารณสุข จึงทำให้หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ การป้องกันพิษสุนัขบ้า เกิดความไม่ชัดเจน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า และฉีดวัคซีนนั้นให้แก่สุนัขของประชาชนโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและระงับโรคติดต่อในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์มีหน้าที่และอำนาจในการประกาศเขตท้องที่เพื่อป้องกันการเกิดและการแพร่ของโรคพิษสุนัขบ้า โดยการประกาศดังกล่าวของอธิบดีกรมปศุสัตว์นั้นมีผลให้การฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขของประชาชนนั้น ประชาชนไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม จึงทำให้เกิดความเข้าใจว่าหน้าที่และอำนาจในการฉีดวัคซีนเป็นของกรมปศุสัตว์ และหากกรมปศุสัตว์มิได้มีการประกาศเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้บริการฉีดวัคซีนสุนัขโดยไม่เก็บค่าธรรมเนียมไม่ได้ ดังที่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้เคยทักท้วงการกระทำในลักษณะดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่สามารถกระทำได้ จึงอาจถือได้ว่า พระราชบัญญัติโรคระบาดพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ภายหลังคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ยังคงเกิดความไม่มั่นใจในการดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์และมีความพร้อมในการดำเนินการฉีดวัคซีนแล้วด้วย

นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติโรคระบาดพิษสุนัขบ้า กำหนดให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่

ทราบว่ามีสัตว์ป่วยหรือตาย เมื่อมีกรณีมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อได้มีการแจ้งเหตุว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นบุคคลที่ทราบเหตุเป็นลำดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้หน้าที่และอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกาศเขตควบคุมโรคระบาดชั่วคราวโดยให้เป็นที่และอำนาจของสัตว์แพทย์ เป็นผู้มีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวในระยะรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศ ซึ่งสัตว์แพทย์ที่มีอำนาจประกาศนั้นจะต้องเป็นสัตว์แพทย์ของกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อไปพิจารณาจากประกาศประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องแต่งตั้งสัตว์แพทย์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พบว่ามีแต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ซึ่งมีตำแหน่งสัตวแพทย์ แม้จะทราบการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์ก็ไม่สามารถประกาศเขตควบคุมชั่วคราวในพื้นที่ได้ อีกทั้งการประกาศพื้นที่ของสัตว์แพทย์นั้นก็เป็นการประกาศชั่วคราวอาจเป็นเพียงระยะเวลาสั้น ๆ

จึงควรที่จะให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นของสัตวแพทย์ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวได้ ทั้งนี้เฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งสัตวแพทย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจำกัดการแพร่ระบาดได้ดีกว่าและประชาชนมีความใกล้ชิดกับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ขณะที่รัฐนั้นจะเป็นผู้ออกมาตรฐานการกำหนดหลักเกณฑ์ และตรวจสอบการประกาศเขตว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในกรณีที่เป็นการกิจที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแลรัฐอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่เห็นว่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถตามหลักความสามารถทั่วไป

### 5.1.5 ปัญหาการจัดตั้งสหการในการดำเนินการกิจด้านสาธารณสุข

การจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นยังคงมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสหการซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขด้วย ซึ่งข้อจำกัดทางกฎหมายในการจัดตั้งสหการนั้นเป็นข้อจำกัดในลักษณะของข้อจำกัดในการร่วมมือ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วใน หัวข้อ 4.3.2 ซึ่งเป็นผลการจากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ถูกบัญญัติตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ซึ่งในขณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีรูปแบบที่จำกัดเพียงเทศบาล (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขณะที่องค์การบริหารส่วน

ตำบลนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) และยังมีได้รับการแก้ไขทำให้การร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของเทศบาลนั้นถูกจำกัดให้ต้องเป็นสหการที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในลักษณะเดียวกัน<sup>237</sup> เทศบาลจะไปร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในการร่วมกันจัดตั้งสหการไม่ได้ นอกจากนี้แม้ว่ากรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นั้นกฎหมายจัดตั้งจะมีการกำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ แต่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาก็ไม่สามารถดำเนินการร่วมกับเทศบาลเพื่อจัดตั้งสหการได้ด้วยเหตุที่ว่า กฎหมายจัดตั้งเทศบาลไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเปิดช่องให้เทศบาล กระทำได้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กสุดอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายจัดตั้งไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งสหการไว้ จึงไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจจะมีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งสหการได้แต่เมื่อได้มีการกำหนดวิธีในการจัดตั้งสหการไว้ ทำให้การจัดตั้งสหการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นไปได้<sup>238</sup>

ซึ่งจากการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีการบัญญัติจำกัดความร่วมมือของหน่วยงานรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น สหการอาจเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาลหรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งการเปิดกว้างในการจัดตั้งสหการอาจส่งผลให้เกิดความร่วมมือด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และเกิดผลดีแก่ประชาชน

จึงควรที่จะมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีการบัญญัติไว้ในเป็นเวลานานและยังมิได้รับการแก้ไข ให้โดยกำหนดให้การร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้าน

<sup>237</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 58 บัญญัติว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”.

<sup>238</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 7) 202.

สาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งสหการนั้นไม่จำกัดเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหรือประเภทเดียวกันเท่านั้น แต่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถที่จะร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เคาน์ตีและซิตีสามารถร่วมมือกันในการจัดตั้งโรงพยาบาลได้

## 5.2 ปัญหาการตีความหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสาธารณสุข

จากปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ด้านสาธารณสุข และการขาดหลักการที่สำคัญในการกำหนดเพื่อแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้การตีความในการอธิบายขอบเขตหน้าที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขาดความชัดเจนแน่นอนและแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินการตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีการตีความไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความชัดเจน และถูกจำกัดให้มีหน้าที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 5.2.1 การจัดซื้อวัคซีนโควิด 19 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น<sup>239</sup> ซึ่งช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ประเทศไทยประสบปัญหาการนำเข้าวัคซีนซึ่งมีจำนวนจำกัดทำให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนเป็นเหตุให้องค์กร

<sup>239</sup> รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 230 บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น”.

ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความประสงค์ที่จะใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดซื้อวัคซีนป้องกัน COVID-19 อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเลขแดงที่ 180/2564 ว่าการจัดหาวัคซีนป้องกัน COVID-19 ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นการอนุญาตให้มีการใช้วัคซีนดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินนอกจากสถานการณ์ปกติ ดังนั้นเพื่อให้การใช้วัคซีนเป็นไปด้วยความปลอดภัยกับผู้ได้รับวัคซีนอย่างสูงสุด หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะดำเนินการจัดซื้อและบริหารจัดการวัคซีนได้ เพื่อการแจกจ่ายวัคซีนตรงตามกลุ่มเป้าหมายและสามารถติดตามอาการความไม่พึงประสงค์ภายหลังการฉีดวัคซีน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถจัดซื้อวัคซีนกับผู้ผลิตวัคซีนได้โดยตรง ทั้งนี้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ทั้งนี้ ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ได้ประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 โดยกำหนดให้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดหาวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 มาให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ให้จัดหาจากกรมควบคุมโรค องค์การเภสัชกรรม สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สภากาชาดไทยราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการทางการแพทย์หรือสาธารณสุขแก่ประชาชน<sup>240</sup>

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ หากเราพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน แต่การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดหาวัคซีนป้องกัน COVID-19 เป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย หากแต่เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับวัคซีนป้องกัน COVID-19 อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยได้เคยมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือสนับสนุนการป้องกันและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และขัดต่อบทบัญญัติที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

<sup>240</sup> ประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19.

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่ของความเหมาะสมแล้วการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดซื้อวัคซีนโควิดในระยะแรกจึงอาจยังไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจาก สถานะทางการเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในการเข้าถึงวัคซีน ประกอบกับความพร้อมในการดูแลประชาชน ภายหลังการฉีดวัคซีนซึ่งท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีความพร้อม การให้ท้องถิ่นสามารถจัดซื้อวัคซีนได้ จึงอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการระงับและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อย่างไรก็ดีตาม ภายหลัง ได้มีการออกประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด - 19 ซึ่งอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อวัคซีนได้ โดยจัดซื้อจากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาต ซึ่งประกอบด้วยกรมควบคุมโรค องค์การเภสัชกรรม สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สภากาชาดไทย และ ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ซึ่งการที่รัฐออกมาตรการจำกัดการจัดซื้อวัคซีนจากหน่วยงานของรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หลักความเหมาะสม เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนใน การเข้าถึงวัคซีน

### 5.2.2 การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้ ใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดีตามสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ มีการตีความการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะว่าการ ดำเนินการดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะของการ ตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการตีความหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความถูกต้องเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่หน่วยงานที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการพิจารณาตรวจสอบ หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นการกระทำที่นอกเหนือเช่น กรณีการ ควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า โดยเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลสุรนารีได้ดำเนินการเบิกจ่าย งบประมาณเพื่อดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฉีดวัคซีนจากเจ้าของสัตว์ ภายหลังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด นครราชสีมา ได้มีการเข้ามาตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบลสุรนารี ประจำปีงบประมาณ 2556 และได้มีข้อเสนอแนะและมีความเห็นว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาล แต่เป็นภารกิจ โดยตรงของกรมปศุสัตว์ ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดให้เจ้าของสัตว์

มีหน้าที่ต้องจัดให้สัตว์ของตนได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตว์แพทย์ โดยเจ้าของสัตว์นั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากมีสัตว์แพทย์เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และสามารถผลิตวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าได้เองในราคาที่ถูก ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรมปศุสัตว์จึงมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า และมีอำนาจหน้าที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรืออำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา 67(3) แห่งพระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 (4) มาตรา 53(1) มาตรา 56(1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 62 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา นอกจากนี้ในมาตรา 89 (16) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการด้านสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลด้วย อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตว์แพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายโรคติดต่อ นอกจากนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดแพร่เชื้อเพื่อใช้ในการฉีดวัคซีนและจัดซื้อ ตลอดจนคุ้มครองกำเนิดสัตว์ของตนได้โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ เห็นได้ว่าการตีความหน้าที่และอำนาจโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อจัดทำบริการสาธารณสุข

การศึกษารณคดีดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมปศุสัตว์ต่างก็มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการฉีดวัคซีน ตลอดจนการคุ้มครองกำเนิดสัตว์ในพื้นที่ แต่ควรต้องทำภายใต้การประกาศเขตท้องที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์ เพื่อให้จะให้เจ้าของสุนัขนำสุนัขไปรับการฉีดวัคซีนจาก

สัตว์แพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสัตว์แพทย์ โดยเจ้าของสุนัขไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 17

### 5.2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหามสุนัขจรจัดในพื้นที่ของเทศบาล

โดยเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลเขาน้อย อำเภอปรางค์บุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับปัญหาสุนัขจรจัด เนื่องจากมีสุนัขจรจัดอยู่อาศัยเป็นจำนวนมากในบริเวณไร่สับปะรดและไปกัดกินสัตว์เลี้ยงของประชาชนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเทศบาลตำบลเขาน้อยเห็นว่าเป็นพื้นที่ของเอกชนเทศบาลเขาน้อยจึงสามารถเข้าไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ จึงได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้ปศุสัตว์จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการ อย่างไรก็ตามปศุสัตว์จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เห็นว่าเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หน้าที่และอำนาจของปศุสัตว์จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดการปัญหาสุนัขจรจัดที่อาศัยอยู่ในที่หรือทางสาธารณะนั้น โดยที่มาตรา 50 (3) (4) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล กำหนดให้เทศบาลที่หน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ และมาตรา 29 มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์และในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่สาธารณะหรือไม่ปรากฏเจ้าของให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์นั้นได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่เทศบาลนั้นมีสัตว์แพทย์ของตนเองตามมาตรา 10 และมาตร 14 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า หากเทศบาลไม่มีสัตว์แพทย์ก็ไม่อาจที่จะเข้าไปดำเนินการตามที่ประชาชนร้องเรียนได้ ทั้งนี้แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการแต่ก็ไม่ตัดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานอื่นของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่หรืออำนาจในการดำเนินการกับสุนัขจรจัด<sup>241</sup>

### 5.2.4 การแพทย์ฉุกเฉิน

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ

<sup>241</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 421/2565 เรื่อง หน้าที่และอำนาจในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลเขาน้อย

การรักษาพยาบาล จึงอาจถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 33 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีบทบาท ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน สนับสนุนและประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจ ได้รับการอุดหนุนจากกองทุน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการทักท้วงว่า การแพทย์ฉุกเฉิน ไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงมีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจด้านการแพทย์ฉุกเฉินไว้โดยตรง ซึ่งในอดีตนั้นสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้เคยมีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อหารือหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน และได้รับการตอบข้อหารือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจที่สามารถให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินได้ทั้งเป็นการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลหรือนอกสถานพยาบาลโดยขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลและมาตรา 17 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และนอกจากนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณากำหนดบทบาทภารกิจการแพทย์ฉุกเฉินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้นำ เรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับกฎหมายกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2557 ที่ประชุมมีความเห็นว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับภารกิจการแพทย์ฉุกเฉินนั้นถือว่าเป็น ภารกิจด้านสาธารณสุขประเภทหนึ่งซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว

ดังนั้นภารกิจดังกล่าวจึงไม่เป็ภารกิจที่รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด<sup>242</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560 ได้มีมติให้การแพทย์ฉุกเฉินเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาลอันเป็น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

หากเราพิจารณาโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการเกี่ยวกับ การแพทย์ฉุกเฉินได้นั้นถือว่าเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่น และหลักผลประโยชน์มหาชน ของท้องถิ่น เนื่องจากผลของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ ย่อมทำให้เกิดผลดีแก่ ประชาชนในการที่มีหน่วยงานเข้าช่วยเหลือยามจำเป็นได้ทันที และอีกทั้งยังอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลดี แก่ประชาชนทุกคนซึ่งไม่อาจรู้ได้ว่าตนเองจะเกิดอุบัติเหตุที่ใด แต่ทุกที่จะมีหน่วยการแพทย์ฉุกเฉิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือ

---

<sup>242</sup> สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) , การดำเนินงานและบริหารจัดการระบบ การแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อาร์ตควอลิไฟท์ 2557) 12.

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเท็กซัส สามารถสรุปผลการศึกษา ปัญหาที่เกิดขึ้น ผลต่อหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย และข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

#### 6.1 บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะมีความแตกต่างในเรื่องของรูปแบบการปกครองของประเทศ และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ทั้งสองประเทศมีการเคารพในหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการวางหลักการในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุข ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สำคัญ หน่วยงานหนึ่งในการจัดทำภารกิจด้านสาธารณสุข ตามหลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) หลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) อีกทั้งยังได้มีการบัญญัติกำหนดรูปแบบวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ซึ่งสนับสนุนต่อการดำเนินการตามหน้าที่อีกด้วย โดยในด้านสาธารณสุขสามารถจัดทำภารกิจได้ 3 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งการดำเนินการเองนั้นเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่มองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในภารกิจที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รูปแบบที่สององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผล โดยอาจเกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการหรืออาจใช้คำว่า การจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นได้มีการเปิดกว้างทางความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ และรูปแบบที่สามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถมอบหมายหน้าที่ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่บุคคลอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสัมปทานหรือการว่าจ้าง

ขณะที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเป็นรายอนุมาตราในลักษณะเฉพาะเจาะจง แต่มิได้ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเป็นการทั่วไป จึงทำให้ภารกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีจำกัดและแม้ว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการบัญญัติเป็นรายอนุมาตรา แต่ก็ยังคงมีการตีความของหน่วยงานอื่นที่ทำให้หน้าที่ด้านสาธารณสุขเกิดความไม่ชัดเจนและตัดทอนอำนาจบางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการบัญญัติหลักการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองไว้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งในต่างประเทศนั้นนอกจากมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังคงมีการบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองไว้ด้วย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มิได้มีการบัญญัติถึงหลักการแบ่งหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เป็นหน้าที่ของรัฐกับหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หน้าที่และอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติหน้าที่ด้านสาธารณสุขในลักษณะเป็นรายข้อ แม้จะมีการใช้คำที่อาจตีความได้หลากหลาย เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ แต่ก็ได้มีการกำหนดขอบเขตในภารกิจดังกล่าว ทำให้การดำเนินการตีความหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายครั้งการตีความนั้นเป็นการตีความโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น มีแนวโน้มที่จะตีความไปในทางจำกัดหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดโดยการที่ไม่มีการบัญญัติหลักการเรื่องความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นและกฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถริเริ่มจัดทำบริการสาธารณสุขที่เห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นในปัจจุบันหรืออนาคตได้

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล มีหน้าที่ด้านสาธารณสุขที่คล้ายกันโดยมิได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่ขณะที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กลับมีการบัญญัติหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ซึ่งปัญหาความ

ไม่ชัดเจนนั้นเป็นผลมาจากการขาดการกำหนดหลักการเรื่องประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการ และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ซึ่งทั้งสามหลักการนี้ถือเป็นการหลักการสำคัญในการพิจารณาแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศนั้นได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาในการแบ่งแยกอำนาจและยังถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาตีความหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งทำให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสาธารณสุขมีความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่ถึงกระนั้นพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมิใช่กฎหมายกลาง เป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดแผนการกระจายอำนาจจึงทำให้ยังไม่มีผลมากนักในทางปฏิบัติ

และการที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำแต่กลับมีการจำกัดรูปแบบในการดำเนินการตามหน้าที่ โดยในกรณีของเทศบาลนั้นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามหน้าที่ในรูปแบบของสหการจะต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลเท่านั้น ไม่สามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นได้ ซึ่งอาจส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขบางประการไม่บรรลุผลเนื่องจากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังและท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ติดกันไม่นั้นเป็นท้องถิ่นคนละประเภทกัน นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเกิดความร่วมมือในการจัดตั้งสหการได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และยังทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อหน้าที่ด้านสาธารณสุข ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

### 6.2.1. การตรากฎหมายกลาง

การที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการแบ่งแยกที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลจากการมิได้บัญญัติเรื่องหลักการแบ่งหน้าที่และอำนาจไว้ในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวอย่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายกลาง และยังมีความทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยกันเอง มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและบางฉบับมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานานโดยที่ยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุง

ดังนั้น เพื่อให้หน้าที่และอำนาจเกิดความชัดเจนและมีการการแบ่งหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรตรากฎหมายกลางขึ้นใหม่โดยบัญญัติให้ กฎหมายนี้ชนะกฎหมายอื่นหรือกล่าวได้ว่าให้กฎหมายกลางที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาหน้าที่และอำนาจ และ การบัญญัติกฎหมายให้มีการคำนึงถึงหลัก ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการ และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเป็นการทั่วไปซึ่งนอกจากทำให้เกิดความชัดเจนแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาในการตีความหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นได้

### 6.2.2 การเพิ่มหรือถ่ายโอนอำนาจด้านสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขบางประการยังมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความสามารถของท้องถิ่นและหลักความรับผิดชอบในการจัดการ จึงควรที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศเขตควบคุมโรคระบาดในสัตว์ชั่วคราวนั้น การที่พระราชบัญญัติโรคระบาดพิษสุนัขบ้า กำหนดให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ทราบว่าสัตว์ป่วยหรือตาย เมื่อมีกรณีมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อได้มีการแจ้งเหตุว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นบุคคลที่ทราบเหตุเป็นลำดับต้นๆ

จึงควรที่จะให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นของสัตวแพทย์ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวได้ ทั้งนี้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งสัตวแพทย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจำกัดการแพร่ระบาดได้ดีกว่าและประชาชนมีความใกล้ชิดกับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ขณะที่รัฐนั้นจะเป็นผู้ออกมาตรฐานการกำหนดหลักเกณฑ์ และตรวจสอบการประกาศเขตว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

### 6.2.3 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดและบรรลุนิติประสงค์ ควรที่จะมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้การร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งสหกรณ์นั้นไม่จำกัดเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหรือประเภทเดียวกันเท่านั้น แต่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถที่จะร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เคาน์ตีและซิตีสามารถร่วมมือกันในการจัดตั้งโรงพยาบาลได้



## บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

โกวิทย์ พวงงาม, *ท้องถิ่นอภิวัดณ์* (สถาบันวิชิตรรศน์ 2551).

-- *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 8 , สำนักพิมพ์  
วิญญชน 2555).

-- *มองมุมใหม่การบริหารท้องถิ่น : ประสบการณ์เรียนรู้จากต่างประเทศสู่ไทย* (เสมาธรรม 2555).

ฉัตรสมน พฤทธิภิญโญ, *การปกครองส่วนท้องถิ่นกับงานอนามัยสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม* (คณะ  
สาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 2560).

ตระกูล มีชัย, *การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2559).

ธเนศวร์ เจริญเมือง, *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย*  
(179การพิมพ์ 2537).

ธวัชชัย สัตยสมบุญรณ์, *กฎหมายสาธารณสุข* (โครงการสวัสดิการวิชาการ สบช. 2542).

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, *การจัดการสุขภาพท้องถิ่นในบริบทการกระจายอำนาจ กรณีศึกษาองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางารปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*  
(วิญญชน 2546).

นรนิติ เศรษฐบุตร, *การปกครองท้องถิ่นในรัฐเทกซัส สหรัฐอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 1 , สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, *กฎหมายว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยและการจัดทำบริการทางด้านสุขภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 2  
โรงพิมพ์เดือนตุลา 2563).

นันทวัฒน์ บรรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่น* (สำนักพิมพ์วิญญชน 2552).

-- *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (ศาลรัฐธรรมนูญ 2555).

บุญรงค์ นิลวงศ์, *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* (เจริญวิทย์การพิมพ์ 2522).

บุษอริ ยีหมะ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2 , โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ 2555).

ปธาน สุวรรณมงคล, *แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น* (น้ำก้ง 2547).

-- *การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554).

- ประยูร กาญจนกุล, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย* (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544).
- ปรัชญา เวสารัชช์, *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย* (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. 2542).
- ปรีดา แต่อารักษ์ และคณะ, *กฎหมายสาธารณสุขกับการกระจายอำนาจอุปสรรคและข้อเสนอแนะในกับปรุงเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ* (เรือนแก้วการพิมพ์ 2548).
- มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา* (วิญญูชน 2552).
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้* (สถาบันพระปกเกล้า 2550).
- ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ลีลี โกศัยยานนท์ หกตวน ชูเพ็ญ และฉัชนเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา 2557).
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกาและไทย* (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย 2563).
- สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.), *การดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (อาร์ตควอลิตี้ 2557).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549).
- *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (ธรรมมถการพิมพ์ 2550) .
- *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2565).
- สมาน รังสิโยภักดิ์, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ* (สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2543).
- สุพิศ ปราณีตพลกรัง และสุพิชญา ปราณีตพลกรัง, *คู่มือกฎหมายเกี่ยวกับโรคโควิด (COVID - 19)* (นิติธรรม 2563).
- อุษา ไบหยก, *วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, พิมพ์ดี 2554).
- เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, *คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ 2564).
- The Constitution of Japan (สุดา วิศรุตพิชญ์ ผู้แปล, พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2541).

## ภาษาต่างประเทศ

Alan Norton, *International Handbook of local and Regional Government* (Edward Elgar 1994).

David C Saffell, *State and Local Government : Politics and Public Policies* (8th ed Herry Baehart 2004).

Michio Muramatsu, *Local Power in the Japanese State* (Edwards Brothers 1997).

Tamura Shigeru, *Local Politicians in Japan* (Graduate School Of Modern Society and Culture, Niigata University 2007).

Thomas R Dye, *Politics in state and communities* (6th Edn).

## รายงานการวิจัย

### ภาษาไทย

พงศกร อธกเศวตพฤทฺธ, ‘ระบบการแพทย์ฉุกเฉินในประเทศไทยญี่ปุ่น’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556).

วสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 2549).

สาพวุฒิ เหราบัตย์, ‘การแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556).

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองกุล, ‘การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น : ศึกษาด้านการคลัง’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).

อุดม ทุมไธสิต, ‘รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (รายงานวิจัยเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2551).

## วิทยานิพนธ์

### ภาษาไทย

คมไท หิรัญสาย, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564).

- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา , 'วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิง  
ข้อความคิด' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529).
- โชติ ชูติกาญจน์ , 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนใน  
กฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2561).
- ภิรมย์พร ไชยยนต์ , 'การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม  
เจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- รัฐวิทย์ อมรสันต์ 'มาตรการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย :  
ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).
- ลีลา เขตขุนทด , 'มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และบำบัดโรคระบาดสัตว์ ศึกษากรณี  
ปศุสัตว์' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).
- อารีย์ ปะจะกุล , 'ประเมินมาตรฐานการให้บริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารภายใต้การกำกับดูแลของ  
เทศบาลนครลำปาง' (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และ  
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ 2555).

## อื่นๆ

### ภาษาไทย

- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 'แนว  
ทางการ ปฏิบัติงาน ด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.  
เทศบาล) และกระทรวงสาธารณสุข (รพ.สต.)' <[http://web2.pro.moph.go.th/w54/images  
/pdf/2563/PublicHealthPracticeGuidelines.pdf](http://web2.pro.moph.go.th/w54/images/pdf/2563/PublicHealthPracticeGuidelines.pdf) > สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2565.
- เกษม ตันติผลาชีวะ, 'การให้บริการสุขภาพจิตในประเทศญี่ปุ่น' <[http://www.psychiatry.or.th  
/JOURNAL/v4438.html](http://www.psychiatry.or.th/JOURNAL/v4438.html)> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.
- ข่าวสด, 'สธ. ตั้งเป้าปี 58 ต้องไม่มีผู้เสียชีวิตด้วยโรคพิษสุนัขบ้า ภายในปี 63 โรคนี้ต้องหมดไปจาก  
ประเทศไทย' *ข่าวสด* (27 กุมภาพันธ์ 2557) .

นันทวัฒน์ บรมานันท์, ‘การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และ แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง’ <<http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=461>> สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2565.

อัศวิน เทพาคำ, ‘การแพทย์’, ในสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน (เล่ม 12, โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน 2531).

ยศธร ทวีพล สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ รัฐศิริรินทร์ วังกานนท์ และนภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ, ‘ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว’ วารสารญี่ปุ่นศึกษา<<http://arcbs.bsru.ac.th/journal/File70558.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2565.

วสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น’<<https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/E0B8AB%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%202.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

วิชัย โชควิวัฒน์, ‘แลระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่น’ <<https://www.hfocus.org/content/2013/12/5909>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

## ภาษาต่างประเทศ

Bureau of Social Welfare and Public Health <<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/bunya/index.html>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565.

California air resources board (carb), ‘Government Roles and Contacts’ <<https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/resource-center/introduction-communityairquality/government-roles-and-contacts>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

California City, ‘Wastewater Treatment’ <<https://www.californiacityca.gov/CC/index.php/work-orders-3>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

California state association of counties, ‘Public works’ <<https://www.counties.org/county-office/environmental-health>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565.

California state association of counties, ‘Public works’ <<https://www.counties.org/county-office/public-works>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565.

Georgetown Law Library, ‘Local Governments’ <<https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=275786&p=1838520>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.

Public Health of county of Los Angeles < <http://publichealth.lacounty.gov/ve/vaccination.html> > สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2565.

Shibuya city, 'Living, Procedures, Health and Welfare' <<https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kusei/ku/contact.html#anchor11>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565.

Texas Local Public Health Organizations <[www.dshs.texas.gov/rls/localservices/](http://www.dshs.texas.gov/rls/localservices/)> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2565.

The Future of Public Health < <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK218212/> > สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.

