

คู่มือ

เทคนิคการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535



กรมอนามัย

ศูนย์อนามัยที่ 5 ราชบุรี

คูKon 290823

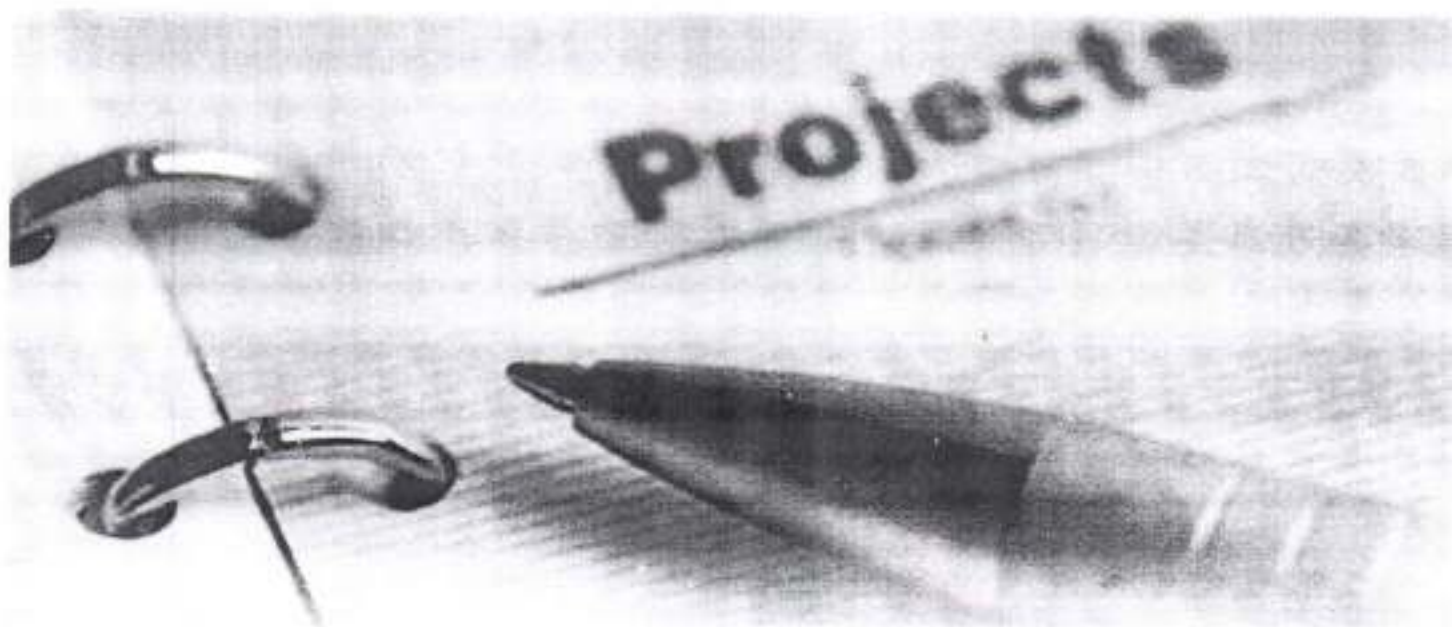
คำถาม

ข้อ

กำหนดของท้องถิ่น
ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน
ให้การบังคับใช้กฎหมายตาม
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์
ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและเป็นไปตาม
หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่พบว่าใน
ปัจจุบันส่วนใหญ่ข้อกำหนดท้องถิ่นยังไม่ถูกต้องตาม
หลักกฎหมายทั่วไปและหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นอันส่งผลให้
การบังคับกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ เช่นการให้
คำนิยามไม่ถูกต้อง การกำหนดข้อบัญญัติที่ขัดกับพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้นการยกร่างข้อกำหนด
ของท้องถิ่นที่ดี บุคลากรที่ดำเนินการยกร่างฯ จำต้องเข้าใจในหลัก
หลักกฎหมายเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
และยังต้องเข้าใจถึงหลักทั่วไปของการร่างกฎหมายด้วย

ด้วยเหตุนี้คณะผู้จัดทำจึงได้จัดทำคู่มือเทคนิคการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรวมถึงบุคลากรทางหน่วยงานด้านสาธารณสุขได้ใช้เป็นแนวทางในการร่าง
ข้อกำหนดของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้อง
กับสถานการณ์คณะผู้จัดทำขอขอบคุณทางคณะเจ้าหน้าที่ที่ร่วมวิพากษ์เนื้อหาในคู่มือ
เล่มนี้จนสามารถจัดพิมพ์ออกมาเป็นรูปเล่ม หากเนื้อหาสาระในคู่มือเล่มนี้มีข้อผิดพลาด
หรือบกพร่องเป็นประการใด ทางคณะผู้จัดทำต้องขออภัยมา ณ ที่นี้

กลุ่มพัฒนานามัยสิ่งแวดล้อม
ศูนย์อนามัยที่ 4 ราชบุรี
กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. บทนำ	1
2. บทที่ 1 กฎหมายแม่คืออะไร ?	2
3. บทที่ 2 องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย	4
4. บทที่ 3 ขั้นตอนการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	7
5. บทที่ 4 การใช้ถ้อยคำในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	14
6. บทที่ 5 เทคนิคการเขียนชื่อและบทนำของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	17
7. บทที่ 6 เทคนิคการเขียนบทนิยามศัพท์	31
8. บทที่ 7 เทคนิคการเขียนบทบังคับ	38
9. บทที่ 8 เทคนิคการเขียนบทกำหนดโทษ	44
10. บทที่ 9 การเขียนบทเฉพาะกาล	47
11. บทที่ 10 การเขียนบทท้ายและส่วนแนบท้าย	49
12. บทที่ 11 อัตราค่าธรรมเนียมกำหนดอย่างไรให้ “ถูกต้อง” และ “ดี”	50
13. ภาคผนวก	



บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ให้อำนาจแก่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายใช้บังคับในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ดูแล รักษา ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนได้อยู่อาศัยสภาพแวดล้อมที่ดีและมีสุขอนามัยที่ดี

ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยไม่ออกข้อกำหนดท้องถิ่น ก็อาจเข้าข่ายมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157) ซึ่งก็มีตัวอย่างการฟ้องร้องคดีให้เห็นกันอยู่

แต่ถึงแม้จะออกข้อกำหนดท้องถิ่นมาแล้ว ก็ยังต้องพิจารณาอีกว่า ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นถูกต้องหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายหรือไม่ เจตนารมณ์ ความหมาย ขอบเขต ครอบคลุมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายให้อำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น และเป็นไปตามรูปแบบ วิธีการขั้นตอนของการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งหากไม่พิจารณาข้อเหล่านี้ อาจส่งผลให้ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจถึงกับไม่สามารถใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฉบับนั้นได้เลย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระและข้อกฎหมายต่างๆ ที่นำมาใช้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ดีนั้นไม่ใช่เรื่องยากและไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย หากมีความเข้าใจในองค์ประกอบต่าง ๆ ของการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับต่อไปนั้น ก็จะสามารถทำการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอแนะแนวทางในบทนำนี้ว่า คู่มือที่ท่านกำลังอ่านอยู่ในขณะนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ท่านจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเนื้อหารายละเอียดจากคู่มือ แนวทางการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่จัดทำโดยกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขเสียก่อนที่จะมาอ่านทำความเข้าใจในคู่มือเล่มนี้ เนื่องจากคู่มือเล่มนี้จะเป็นคู่มือเสริมที่สามารถนำมาใช้ช่วยหรือต่อเติมหรือปรับปรุงร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นโดยเนื้อหาในคู่มือที่กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุขได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นการกล่าวถึงแนวทางในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นว่ามีขั้นตอนอย่างไรเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในแต่ละหมวดนั้นเป็นอย่างไร รวมไปถึงมีตัวอย่างแบบฟอร์มที่สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างในการออกแบบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดท้องถิ่นได้

ในบทต่อไปจะมาทำความเข้าใจถึงคำว่า “กฎหมายแม่” ก่อนว่า ทำไมออกกฎหมายแล้วจึงต้องออกตามกฎหมายแม่ แล้วกฎหมายแม่คืออะไร

บทที่ 1

กฎหมายแม่ คืออะไร?



การออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นฉบับใดก็ตาม บุคคลหรือหน่วยงานที่ออกกฎหมายจะต้องมีอำนาจที่สามารถออกกฎหมายให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงก่อนที่จะทำการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็คือ “การออกกฎหมายต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจบัญญัติไว้” โดยไม่ขัดกับกฎหมายที่ให้อำนาจ

ในภาษาของนักกฎหมายที่เรียกกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ว่า “กฎหมายแม่” ส่วนกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายนั้น จะเรียกว่า “กฎหมายลูก”

การออก “กฎหมายลูก” สามารถออกอย่างไร แบบไหนก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดกับ “กฎหมายแม่”

คำว่า “ขัด” นี้ หมายความว่า การออกกฎหมายที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กฎหมายแม่(กฎหมายที่ให้อำนาจ) บัญญัติไว้ เช่น บัญญัติหลักเกณฑ์ที่เกินเลย ตัดทอนหลักเกณฑ์บางอย่างลงทั้งที่กฎหมายแม่ไม่ได้บัญญัติให้สามารถทำได้ หรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่ เป็นต้น ซึ่งการทำเช่นนี้ก่อให้เกิดบทบัญญัติที่ขัดแย้งกัน

จึงสามารถสรุปหลักง่าย ๆ ได้ว่า “กฎหมายลูก ต้องไม่ขัดกับ กฎหมายแม่”

ในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายที่ต้องคำนึงถึงตามหลักการข้างต้น คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเนื้อหาสาระรายละเอียดต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นหากจะทำการออกข้อกำหนดท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นให้มีข้อบัญญัติที่ไม่ขัดต่อ พระราชบัญญัติการสาธารณสุขในเรื่องนั้น ๆ ถ้าพูดตามหลักการที่อธิบายมาข้างต้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ถือเป็น “กฎหมายแม่” ส่วนข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเป็น “กฎหมายลูก” หากฝ่าฝืนหลักการนี้ ข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องนั้น ๆ จะไม่มีผลบังคับในบางข้อที่ขัดกันหรือหากข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นขัดกันทั้งฉบับ ก็เป็นใช้ไม่ได้เลยทั้งฉบับเช่นกัน

ตัวอย่าง : เรื่องของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข บัญญัติว่า ให้ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี ข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับใบอนุญาตก็ต้องกำหนดอายุใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะไปกำหนดในข้อกำหนด ๆ ว่าให้ใบอนุญาตมีอายุเกิน 1 ปีไม่ได้ เป็นต้น¹

แต่การออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายแม่ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในบางกรณีก็ไม่ถือว่าเป็นการออกกฎหมายที่ขัดกับพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถือเป็นการออกกฎหมายที่ไม่ครบตามที่พระราชบัญญัตินั้นได้ให้อำนาจไว้หรือได้วางเจตนารมณ์ไว้ ยกตัวอย่างเช่น

¹ มาตรา 55 ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (1) – (6) ที่บัญญัติให้ทางราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามขอบเขตที่ได้วางไว้ ดังนั้นหากราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ไม่ครบตามขอบเขตดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นขัดกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพราะตามมาตราดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เป็นไปตามขอบเขตที่วางไว้ทุกข้อ แต่ถือได้ว่าเป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ไม่ครบ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายนั้นได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งหากมีปัญหาร้องเรียนจนฟ้องร้องคดีกันในภายหลังก็จะกลายเป็นประเด็นว่าทางราชการส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยละเลยไม่กำหนดหลักเกณฑ์นั้นในข้อกำหนดของท้องถิ่น ทั้งที่กฎหมายก็บัญญัติให้สามารถกระทำได้

วิธีนี้หากออกข้อกำหนดของท้องถิ่นมาแล้วขัดกับ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ต้องบังคับสามารถปฏิรูประบ.พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งอยู่ในฐานะกฎหมายให้ให้อำนาจ หรือ “กฎหมายแม่” และบทในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงในเรื่องนี้ๆ ถือได้ว่าข้อกำหนดของราชการส่วนท้องถิ่น “กฎหมายลูก” ที่ออกมาขัดแย้งกับ ไม่มีความจำเป็น อาจจะเป็นที่ฉบับ หรือเฉพาะบทบัญญัติ ในบางข้อ หรือบางประเด็นก็ได้

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะต้องออกให้อยู่ภายในขอบเขตบทบังคับตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะออกเกินกว่า นอกเหนือกว่า หรือขัดท่อนลดลง ในบางเรื่องกว่าที่พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไม่ได้



บทที่ 2

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ การร่างกฎหมาย



ก่อนที่จะทำการร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายหรือคณะทำงานจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ในมือก่อน ซึ่งหากทำความเข้าใจง่าย ๆ ก็เปรียบเหมือนเวลาที่เราจะเดินทางไปท่องเที่ยวที่ไหนสักแห่ง เราจำเป็นต้องมีข้อมูลสถานที่ที่เราจะไปก่อน เพื่อจะได้เที่ยว ณ สถานที่นั้นได้อย่างมีความสุขและเพลิดเพลิน มิฉะนั้นเราก็จะท่องเที่ยวไปเรื่อย ๆ ไม่ได้รรถรสหรือติดต่อกับสถานที่ต่าง ๆ ดังนั้นการร่างกฎหมายก็เช่นกัน ก็จะทำให้ร่างกฎหมายไปอย่างไม่รู้ว่าจะทำอะไร หรือรู้จุดประสงค์แต่ไม่รู้เจตนารมณ์ที่แท้จริง หรือไม่รู้อะไรประกอบด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งอาจถือได้ว่าอาจจะเป็นความบกพร่องที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ในอนาคต

ดังนั้นเราจึงควรมีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายเสียก่อน

องค์ความรู้ที่ควรรู้สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ความรู้เกี่ยวกับที่มาหรือพัฒนาการของกฎหมาย
- 2) ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและแบบของกฎหมาย
- 3) ความรู้ทางด้านวิชาการ

1) ความรู้เกี่ยวกับที่มาหรือพัฒนาการของกฎหมาย

1.1) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในการออกกฎหมายจำเป็นต้องตรวจสอบความจำเป็นในการมีกฎหมาย

ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายฉบับใดก็ตาม โดยเฉพาะข้อกำหนดของท้องถิ่น ด้านกฎหมายสาธารณสุขอันถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายใช้ ซึ่งจะมีแหล่งที่มา เจตนารมณ์ และบทอาศัยอำนาจอย่างชัดเจนอยู่แล้ว (ให้ศึกษาจากคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น)

การตรวจสอบก็เพื่อทำให้เราไม่หลงประเด็นในการออกกฎหมาย เพื่อทำให้เราพึงพิเคราะห์ว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งบังคับใช้ ยกตัวอย่างเช่น ในท้องถิ่นไม่มีกิจการแปรรูปอยู่ในพื้นที่และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ไม่ได้กำหนดบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการนั้น แต่เราก็ก่อข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว เพราะยังเข้าใจว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นได้บังคับให้ต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นให้ครอบคลุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งหมดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้น แสดงว่าก่อนออกกฎหมายใช้ ผู้ร่างกฎหมายหรือคณะทำงานไม่มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายใช้ ซึ่งส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้นำมาใช้งานเลย เหมือนกับการซื้อของใช้มาแต่ไม่ได้ใช้

1.2) นโยบาย

ในการออกกฎหมายจะต้องมีการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนเพื่อการสร้างกรอบมาตรการทางกฎหมาย
ได้แก่

ก) นโยบายของหน่วยงาน / ของรัฐ

ข) ความต้องการ หรือ วัตถุประสงค์ที่ต้องการออกกฎหมายนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์นี้สามารถดูได้จาก
ความจำเป็นในการออกกฎหมายเรื่องนั้น ๆ และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งในที่นี้
ก็คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั่นเอง

1.3) การศึกษาและตรวจสอบสภาพปัญหาและความต้องการของสภาพสังคม

ข้อนี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก ในการออกกฎหมายไม่ว่าฉบับใด ๆ แม้แต่ข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ตาม
เพราะว่าการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งความต้องการของคนในสังคมหรือท้องถิ่น จะทำให้
มาตรการทางกฎหมายที่ออกมามีผลสอดคล้องกันและเป็นไปตามความต้องการของสังคม อันจะส่งผลต่อการแก้ปัญหา
และการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ

แต่มีรายการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ไม่ได้มีการสำรวจสภาพปัญหาและสถานการณ์ หรือ ความต้องการของ
ประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นจริงก่อนร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งทำให้

- ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องนั้น ๆ ไม่สามารถเอามาใช้ได้ หรือ มีแต่ไม่รู้จะใช้กับใคร
- ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย
- ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้
- ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมระดับท้องถิ่น

ดังนั้นการศึกษาและตรวจสอบสภาพปัญหาและความต้องการของสภาพสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญของการ
ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจุดหนึ่งที่ไม่ควรละเลย ซึ่งต้องย้ำว่า **ไม่ควรละเลย!** รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

2) ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและแบบของกฎหมาย

การสร้างที่อยู่อาศัย อาคาร หรือ การสร้างสรรค์สิ่งประสิษฐ์ต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการ “ขึ้นโครง” หรือ
“สร้างโครงสร้าง” ของสิ่งเหล่านั้นเสียก่อนเพื่อกำหนดรูปแบบหรือรูปร่างให้เป็นไปตามที่เราต้องการ ซึ่งเมื่อมองย้อน
กลับมาเปรียบเทียบกับกรร่างกฎหมายใช้สักฉบับหนึ่ง ก็ต้องมีการกำหนดโครงสร้างของกฎหมายที่จะออกเสียก่อน

ทั้งนี้ขอเปรียบเทียบกับกรเขียนนิยายที่ต้องมีโครงเรื่องก่อนว่าตอนขึ้นต้น ตอนกลาง และตอนจบของเรื่อง
จะเป็นอย่างไร ตัวเอกของเรื่องมีอะไรบ้างเมื่อกำหนดดังนี้แล้วจึงค่อยมาใส่รายละเอียดปลีกย่อยเพื่อแต่งเติมให้นิยาย
เล่มนั้นเกิดความสมบูรณ์ เมื่ออ่านแล้วเข้าใจและรู้เรื่อง

ดังนั้นจากตัวอย่างเปรียบเทียบดังกล่าวสรุปได้ว่าหากเราไม่รู้ว่โครงสร้างและแบบของกฎหมายที่เราจะออก
เป็นแบบไหน หรือไม่ลำดับโครงสร้างก่อนก็จะทำให้การร่างกฎหมายนั้นหลงทิศทาง และเกิดข้อบกพร่องที่อาจนำไป
สู่การไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

รูปแบบของโครงสร้างกฎหมายนั้นสามารถติดตามอ่านได้ในหนังสือ คู่มือแนวทางการยกร่างข้อกำหนดของ
ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่จัดทำโดย กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย
กระทรวงสาธารณสุข ได้

ส่วนในรายละเอียดที่เป็นหลัก ๆ ของการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น จะจำแนกแจกแจงรายละเอียดในตอนต่อไป

3) ความรู้ทางด้านวิชาการ

ในข้อกำหนดของท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เพียงแต่ให้อำนาจแก่ทางท้องถิ่นในการออกข้อกำหนด เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เอง ยกตัวอย่างเช่นตาม มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ทางราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ทางด้านวิชาการในเรื่องที่จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้ว จะทำให้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการ เช่น

ข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่มีการกำหนดว่า ถังน้ำแข็งของสถานที่จำหน่ายอาหารต้องวางสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 30 เซนติเมตรโดยจากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าหลักวิชาการทางด้านสุขาภิบาลอาหารนั้นได้กำหนดการวางภาชนะที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เช่น ถังน้ำแข็ง ต้องวางสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร ซึ่งเป็นระยะความสูงที่ได้มีการทำการสังเคราะห์วิจัยจาก หลักมาตรฐานทางด้านวิชาการมาแล้ว ดังนั้นเมื่อผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นขาดองค์ความรู้ทางด้านวิชาการเวลาไปร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นก็จะไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ความรู้ทางวิชาการสามารถแบ่งที่มาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก) ความรู้ทางวิชาการที่มีอยู่ในตัวผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเอง (Tacit Knowledge) คือ ความรู้ที่เกิดมาจากประสบการณ์และการผ่านการศึกษาค้นคว้าความรู้มาก่อนซึ่งส่วนใหญ่มักจะพบในนักวิชาการสาธารณสุข วิชาการ หรือ สิ่งแวดล้อมที่เป็นผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเอง

ข.) ความรู้ทางวิชาการที่ต้องอาศัยจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ หรือ บุคคลอื่น (Explicit Knowledge) คือ ความรู้ที่ได้มาจากบุคคลอื่น หรือ จากการค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการมาจาก ทั้งคู่มือ หรือ ตำราเอกสารต่าง ๆ ซึ่งในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นี้ ส่วนใหญ่มักจะได้มาจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานสาธารณสุขที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือสุขาภิบาลและวิธีที่จะได้มาก็คือการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมกันร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งต้องถือว่าความรู้ที่ได้มา โดยวิธีนี้จะค่อนข้างครอบคลุมเนื้อหาหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ มากที่สุดเพราะจะเป็นการได้รับความรู้จากบุคคลหลายคน หลายหน่วยงาน และหลายมุมมอง

การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องมีความชัดเจนในนโยบาย และที่สำคัญคือ ความจำเป็นของการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ได้มาจากการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์ว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนขอบเขตจะเป็นอย่างไร รวมถึงการศึกษาโครงสร้างของกฎหมายและการเตรียมองค์ความรู้ทางด้านวิชาการในเรื่องที่จะต้องการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น เพื่อให้เกิดครอบคลุมและถูกต้องทั้งทางหลักกฎหมายและหลักวิชาการ



บทที่ 3

ขั้นตอนการร่างข้อกำหนด ของท้องถิ่น



ตอนที่แล้วเราได้ทราบถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง ต่อไปถึงขั้นเตรียมตัวก่อนร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าควรเตรียมตัวอย่างไรบ้าง

ขั้นตอนที่ 1 สืบหาข้อมูลสถานการณ์ของเรื่องที่จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่น (Determining the Sponsor's Intent)

ขั้นตอนนี้เป็นการเตรียมข้อมูลสถานการณ์ซึ่งจะสามารถทราบได้จากการทำการสำรวจข้อมูลและสถานการณ์สำหรับเหตุผลที่ต้องทำการสำรวจข้อมูลสถานการณ์ก่อนนั้นได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปัจจุบันมีถึง 135 ประเภทแล้ว โดยมีกิจการแปปลาเป็นหนึ่งในกิจการ 135 ประเภทนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ครบ 135 ประเภท หากไม่ทำการสำรวจข้อมูลหรือสถานการณ์ในพื้นที่ของเราก่อน ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ไม่มีแปปลาเลยสักแห่งและไม่สามารถจะมีกิจการแปปลาได้เลย แล้วออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้ง 135 ประเภท กรณีนี้ถือว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นมีผลบังคับควบคุมกิจการแปปลา แต่ไม่รู้จะไปบังคับกับใคร ?

หากเมื่อพิจารณาในกรณีนี้ให้ตีความความเห็น 2 มุมมอง คือ

- มุมมองที่ 1 เป็นสิ่งที่ตีเพราจะออกกฎหมายควบคุมไว้เลยแม้จะไม่กิจการดังกล่าว เอาไว้เผื่ออนาคตจะมีแปปลา
- มุมมองที่ 2 ไม่ใช่เพราจะออกกฎหมายมาแต่ไม่รู้จะไปบังคับใคร เป็นการออกกฎหมายแบบพุ่มเพิวย

ถ้าหากมอง 2 มุม แล้วพิจารณาสองมุมมองกลับ ใช้เหตุผลเชิงการปกครองและกฎหมายผนวกเข้ากันจะเห็นว่าการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควรมีการพิจารณาว่า

- 1.) ออกกฎหมายมาแล้วใช้บังคับได้หรือไม่ คือ ผลทางกฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่
- 2.) กฎหมายมีแล้วใช้บังคับใครในท้องถิ่น คือ ทางการปกครองนั้นจะควบคุมบังคับใครและบังคับ

อย่างไร

หากไม่สามารถตอบใจห้ทั้ง 2 ข้อนี้ได้ ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือกฎหมายนั้นก็ถือว่า มีใช้แต่ไม่รู้ว่าจะใช้อย่างไรกับใคร

แล้วใครจะเป็นผู้สำรวจ ??

การสำรวจหาข้อมูลในลักษณะนี้เป็นการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และแนวโน้ม ความน่าจะเป็นว่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะกิจการหรือการกระทำอันเป็นสาเหตุที่เราจะนำมาร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นมีอยู่จำนวนมากน้อยแค่ไหน มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร มีความสำคัญมากน้อยแค่ไหนในพื้นที่ของเรา

ดังนั้นมาถึงตอนนี้จึงขอสรุปอีกครั้งว่า อันดับแรกของการจะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องสำรวจสถานการณ์ที่เป็นไปและเป็นผู้ในท้องถิ่นของตนก่อน

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาและตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในขณะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น (Researching the Existing Law)

หัวข้อนี้อาจดูเหมือนซ้ำกับในบทที่ 2 แต่จะเป็นแนวทางการปฏิบัติให้เห็นภาพมากขึ้น และที่กล่าวมาต้องศึกษาและตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่มีอยู่ในขณะทำการร่าง ก็เพราะว่า กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมีการแก้ไขในบางมาตรา หรือมีการแก้ไขหรือเพิ่มคำนิยามใหม่ ดังนั้นหากยังคงใช้กฎหมายฉบับเก่าอยู่ก็จะทำให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกมาผิดพลาด ไม่ครอบคลุม หรือ ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นด้านกฎหมายสาธารณสุข คือ

2.1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้เราคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นกฎหมายหลัก หรือ กฎหมายที่ทั้งให้อำนาจและเป็นแนวทางในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

เราจึงต้องทำความเข้าใจในหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ชัดเจน ตั้งแต่บทบัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หลักเกณฑ์รายละเอียดรวมไปถึงส่วนของบทกำหนดโทษ

เพราะว่าหากเราไม่ทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติก่อนแล้วอาจจะทำให้เกิดข้อกำหนดของท้องถิ่นเกิดความคลาดเคลื่อนและบกพร่องได้

ยกตัวอย่างเช่น เราจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่อง ตลาด ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ทางราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดเพื่อกำกับดูแลตลาดโดยมีข้อหนึ่งที่กำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด นั้นหมายความว่าในข้อนี้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นควบคุมได้เฉพาะ เวลาเปิด - ปิด ตลาด เท่านั้น ไม่รวมถึง วันเปิด-ปิดตลาดโดยหากเราศึกษาและตรวจสอบข้อกำหนดกฎหมายนี้มาก่อน ก็จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมเวลาตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ถ้าเราไม่ศึกษามาก่อน ซึ่งส่วนใหญ่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกำหนดวันเปิดทำการของตลาดได้ ก็จะได้ถือว่าเป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกินกว่าที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ และข้อกำหนดของท้องถิ่นในข้อนี้ก็ไม่สามารถบังคับได้

2.2) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากจะต้องศึกษาและตรวจสอบกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้วยังต้องทำการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะต้องระมัดระวังว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น แม้จะเป็นกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับที่เหนือกว่ามาออกข้อกำหนดของท้องถิ่นบังคับใช้ ดังนั้นหากไม่พิจารณากฎหมายอื่นด้วย ก็อาจจะส่งผลให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นถึงขั้นไม่มีผลบังคับใช้ได้เลยสามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตามกฎหมายกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ในข้อที่ 2 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมี ผลใช้บังคับ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยแล้วแต่กรณี”

จะเห็นได้ว่าแม้จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือกฎหมายทั้งทางวิชาการและทางด้านกฎหมายการสาธารณสุขอย่างไรก็ตาม กิจการนั้นก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก่อน นั่นแสดงว่าแม้ผู้ประกอบการจะมีการจัดการให้ถูกต้องตามข้อกำหนดของท้องถิ่นทุกประการ แต่หากขัดหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ถือว่าประกอบกิจการโดยผิดกฎหมาย

ดังนั้นหากมถกกลับมาถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่บัญญัติรายละเอียดไว้แล้วไปขัดกับกฎหมายอื่น เช่นในเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ที่กำหนดพื้นที่ไหนที่เป็นเขตห้ามเลี้ยงสัตว์ทุกชนิด โดยมีวิ สุกร ซึ่งเป็นสัตว์ที่ห้ามเลี้ยงในพื้นที่นั้นด้วย แล้วเชอญว่าในพื้นที่ที่กำหนดดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ตามกฎหมายผังเมืองประกาศให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและทำปศุสัตว์ได้ ก็เท่ากับว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกมาขัดกับกฎหมายผังเมือง ส่งผลให้เกิดการขัดกันของกฎหมาย อันทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้

ดังนั้นการศึกษาและตรวจสอบกฎหมายอื่น ๆ นอกจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นสิ่งสำคัญ

ขั้นตอนที่ 3 ตั้งคณะกรรมการในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น (Nominating to Work)

การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือ กฎหมายฉบับใด ๆ ไม่สามารถทำได้ด้วยคนเพียงคนเดียว ต้องให้บุคคลหลายคนเข้ามาในภาควิชากรทำงาน เพราะว่าข้อกำหนดจะต้องออกมาต้องมีความครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ทั้งทางข้อกำหนดและหลักวิชาการ ดังนั้นการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรมีต้องมีคณะกรรมการ

คณะกรรมการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.1 ส่วนที่ 1 ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

1.2 ส่วนที่ 2 ที่ปรึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ก.) ภาควิชาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ข.) ภาควิชาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีทักษะทางด้านวิชาการ

ส่วนที่ 1 ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น คือ บุคลากรของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเอง โดยต้องให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหรือเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านกฎหมายสาธารณสุข หรือด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จึงคณะกรรมการด้านที่ 1 นี้จะประกอบด้วย

1) นิติกร ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย จะเป็นผู้คอยตรวจสอบด้วยกฎหมายและบางครั้งอาจถึงขั้นเป็นผู้ที่ต้องจัดทำร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเองเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแต่พบว่าราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีนิติกรประจำอยู่เลย ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ แต่หากไม่มีก็ไม่ต้องกังวล เนื่องจากการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นยังมีคณะกรรมการส่วนที่ 2 อยู่ คือ ภาควิชาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสาธารณสุข ที่จะคอยช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อกำหนดรวมถึงเสนอความเห็นด้วย

2) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทางการสาธารณสุข บุคลากรของราชการส่วนท้องถิ่นด้านนี้มีความสำคัญอยู่ไม่น้อยทีเดียว เนื่องจากกฎหมายสาธารณสุขนั้นมีความหมายที่จะคุ้มครองสุขภาพอนามัย ของประชาชนตลอดจนสภาวะแวดล้อมต่างๆ ในชุมชน ดังนั้นการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ดีจึงจำเป็นต้องให้บุคลากรทางด้านนี้ด้วย ซึ่งในราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีนิติกรก็จะให้ทางนิติกรเป็นผู้จัดทำร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นมาเอง จึงอาจทำให้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องของหลักวิชาการทางด้านสุขาภิบาลหรืออนามัยสิ่งแวดล้อมไม่ค่อยถูกต้องเท่าไร ทำให้บุคลากรด้านนี้จึงมีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านิติกรเลย

ส่วนที่ 2 ที่ปรึกษา

ก) ภาควิชาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นที่อาจจะต้องมีการให้บุคลากรที่เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสาธารณสุขเข้ามามีบทบาทในคณะทำงาน โดยอยู่ในลักษณะของที่ปรึกษาของคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการตรวจสอบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นว่า มีความครอบคลุมหรือขัดกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือไม่อย่างไร อันรวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย

ภาคีประเภทนี้มักเป็นหน่วยงานด้านสาธารณสุข คือ

- สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- ศูนย์อนามัยที่ 1 - 12 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
- กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ข) ภาควิชาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีทักษะทางด้านวิชาการ

นอกจากการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น จะต้องไม่ขัดกับกฎหมายแล้ว ข้อมูลรายละเอียดเนื้อหาทางวิชาการก็ต้องครอบคลุมและถูกต้องเช่นเดียวกัน ดังนั้นการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงต้องเป็นการทำงานแบบประสานกันระหว่างด้านกฎหมายและวิชาการทางด้านการสาธารณสุขการขาดองค์ประกอบทั้ง 2 อย่าง อาจส่งผลให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นออกมาไม่สมบูรณ์ขาดตกบกพร่องได้

ภาคีประเภทนี้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) นักวิชาการ อาจมาจาก

1.1) หน่วยงานทางด้านสาธารณสุข เช่น

- สถานีอนามัย
- สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- ศูนย์อนามัยที่ 1 - 12 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด/สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

2) สถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในเขต หรืออยู่นอกเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

3) ชมรมผู้ประกอบการ สมาคม ผู้แทนภาคประชาชน หรือ ผู้ประกอบกิจการ เช่น

- ผู้นำชุมชน
- ผู้แทนประชาชนในพื้นที่
- ชมรมผู้ประกอบการร้านอาหารและแผงลอย
- ชมรมผู้ประกอบการค้าตลาดสด
- ชมรมผู้ประกอบการโรงแรม

ภาคีลักษณะนี้จะเป็นภาคส่วนของประชาชนซึ่งอาจเป็นผู้นำชุมชนทั้งแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นผู้ที่ได้รับผลจากการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยตรงเช่นเดียวกับผู้ประกอบการหรือภาคส่วนของเอกชนที่ก่อตั้งรวมตัวกันเป็นกลุ่มซึ่งมักจะเกิดมาจากการดำเนินการของภาครัฐและภาครัฐนี้เองที่มีการให้ความรู้ทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องให้แก่สมาชิกในชมรม หรือสมาคมเพื่อให้เกิดการพัฒนา

ในกิจการอื่นๆ ให้ได้มาตรฐาน เช่น ชมรมผู้ประกอบการร้านอาหารและแผงลอยก็จะมีความรู้ทางด้านสุขาภิบาลอาหารเป็นอย่างดีเป็นต้น ที่ควรต้องมีภาคีลักษณะนี้ก็เพราะว่านอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้แล้ว ยังถือได้ว่าจะเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้ข้อกำหนดท้องถิ่นด้วย ทำให้เกิดการกลั่นกรองความเหมาะสมของรายละเอียดเนื้อหาว่าจะสามารถบังคับใช้หรือจะปฏิบัติในท้องถิ่นนั้นได้มากน้อยแค่ไหน

ดังนั้นการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องหนึ่งจึงจำเป็นต้องมีคณะทำงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิด ความสมบูรณ์สามารถใช้บังคับได้ในท้องถิ่นของตนเอง และบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องทั้งทางวิชาการและทางกฎหมายด้วย

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำร่างเค้าโครงของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น (Developing an Outline)

การร่างเค้าโครงนี้มีประโยชน์เพราะเป็นการสรุปย่อรวมความคิดของผู้ร่างและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นและเพื่อให้เกิดความชัดเจนให้มากที่สุด นอกจากนี้โครงสร้างกฎหมายยังทำให้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นมีตรรกะจะช่วยลดช่องว่างในการเขียนที่อาจซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ข้อดีก็คือ ทำให้เราไม่หลงทิศทางในการจัดทำข้อกำหนดท้องถิ่นจะได้รู้ว่ามีประเด็นหรือองค์ประกอบครบหรือไม่อย่างไร

ร่างเค้าโครงที่เห็นกันอยู่ก็คือตัวร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ทางกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณะเป็นผู้จัดทำไว้ให้เป็นตัวอย่างนั่นเอง

ขั้นตอนที่ 5 เตรียมข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับร่าง (Preparing a First Draft)

หลังจากทำโครงร่างแล้วสิ่งที่ต้องทำต่อมาคือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นมาให้เห็นเป็นรูปร่างตามโครงร่างที่จัดทำขึ้นตามขั้นตอนที่ 4 โดยให้มุ่งไปที่ภาพใหญ่ของหลักการ หรือเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยยังไม่ต้องสนใจรายละเอียดหรือความถูกต้องชัดเจนของถ้อยคำมากนัก และพยายามอย่าไปกังวลเพราะขั้นตอนนี้ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้าย หากกังวลจะทำให้การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นกลายเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะกลัวว่าจะผิดอย่างนั้นอย่างนี้จนไม่สามารถทำการร่างต่อไปได้และจะส่งผลให้เกิดความยุ่งยากจนหันไปหาทางออกสุดท้ายที่ไม่ดีนักคือ การคัดลอกตัวอย่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจากที่อื่นมาเป็นของตนเอง

ในขั้นตอนนี้เองผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจะรู้ว่าสาระสำคัญตอนใดขาดหรือตกหล่นหายไป โดยอาจต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่ทำการสำรวจ หรือหากตนเองไม่ใช่ผู้รับผิดชอบงานนี้ ก็อาจต้องทำการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเนื้อหาสาระ

ขั้นตอนที่ 6 แก้ไขปรับปรุงร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น (Revising)

ขั้นตอนนี้ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องใช้ความสามารถในการวิเคราะห์ความคิดและการอ่านเป็นสำคัญ ต้องอ่านร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นอย่างเป็นกลาง ไม่ควรถือความเข้าใจของตนเองเป็นหลัก พยายามพิจารณาว่าหากเป็นผู้อื่นจะเข้าใจหรือไม่ เข้าใจอย่างไร เข้าใจอย่างที่เราเข้าใจหรือไม่ ซึ่งจะทำให้เกิดข้อคิดสะกิดใจว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ต้องการเป็นอย่างไร ไม่ใช่มาจากการเข้าใจของตนเอง

ในการแก้ไขให้ตั้งคำถามดังนี้

1. มีความชัดเจนแล้ว หรือ มีปัญหาในการตีความกฎหมายหรือไม่
2. ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งฉบับสอดคล้องกันหรือยัง
3. ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งฉบับสอดคล้องกับกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ (โดยไม่ต้องไม่ขัดหรือแย้ง

หรือสร้างความสับสนให้กับกฎหมายอื่นที่ไม่ต้องการยกเลิก)

4. ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องตรวจสอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สถานการณ์และหลักวิชาการอันถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายไปพร้อมๆ กันด้วย

และสุดท้าย ผู้ร่างต้องสลัดแนวคิดที่ว่า ร่างคนเดียว ตรวจคนเดียว ผ่านคนเดียวทิ้งไป เพราะการจะร่างกฎหมายขึ้นมาสักหนึ่งฉบับย่อมต้องผ่านการพิจารณาที่ละเอียดถี่ถ้วนทั้งทางด้านอักษรวิธี คำนียาม ความครอบคลุมของเนื้อหา และความถูกต้องของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

หากออกกฎหมายมาเร่งด่วนแบบแนวคิดข้างต้นก็อาจต้องพบปัญหาของการบังคับใช้เกิดขึ้นในอนาคตและถ้าลอกเลียนแบบข้อกำหนดของท้องถิ่นของอื่นๆ มา ก็อย่าพึ่งมั่นใจว่าสิ่งที่คัดลอกมานั้นจะถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตนเองเสียทั้งหมด ซึ่งมีท้องถิ่นหลายแห่งที่เร่งดำเนินการจนมี การตรวจทานเพียงครั้ง สองครั้ง ซึ่งพบว่าเกิดปัญหาอย่างมากหลังจากที่ข้อกำหนดของท้องถิ่น นั้นมีผลใช้บังคับแล้ว

ท่านอาจารย์ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยกล่าวไว้ว่า การแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายจะต้องมีการแก้ไขร่างกฎหมายครั้งแล้วครั้งเล่า ซึ่งท่านอาจารย์ได้เน้นคำว่า Revising Again! โดยเฉพาะคำว่า Again (แปลว่าอีกครั้ง) โดยท่านอาจารย์ได้เคยกล่าวทิ้งท้ายไว้ว่า “และท้ายที่สุดโปรดสังเกตคำว่า Again ซึ่งน่าจะสื่อความหมายบางอย่างให้กับผู้อ่านได้”²

ขั้นตอนที่ 7 เสนอต่อคณะทำงาน/คณะกรรมการตรวจร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น(Submitting the Bill for Review)

หลังจากที่ได้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นและแก้ไขแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการเสนอร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต่อคณะกรรมการตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งซึ่งจะช่วยให้เกิดความรอบคอบในขั้นนี้ผู้ตรวจร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจะพิจารณาด้วยสายตาที่มีมุมมองต่างออกไป (A Fresh Pair Of Eyes) ซึ่งจะทำให้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นมีคุณภาพขึ้น การตรวจพิจารณาที่ดีจะช่วยลดช่องว่างในกฎหมายและเป็นการให้คำแนะนำในการแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้อง ซึ่งการรับฟังคำแนะนำนี้ยังมีผลที่จะทำให้ผู้กร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นสามารถที่จะปรับปรุงเทคนิคของตนให้ดียิ่งขึ้นต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 8 เสนอร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามขั้นตอนการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

ขั้นตอนอันดับนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย ก็คือ เสนอร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามระเบียบขั้นตอนของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งท้องถิ่นของตนเองซึ่งรายละเอียดขั้นตอนนี้อ่านเพิ่มเติมได้ในคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ๓

จากขั้นตอนการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น 8 ขั้นตอนข้างต้น สามารถสรุปเป็นแผนผังเพื่อให้ดูง่ายๆ ได้ดังนี้

² เอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมการร่างกฎหมาย ภาคปฏิบัติ หลักสูตรประกาศนียบัตรนักกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 19 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพฤหัสบดีที่ 20 มกราคม 2548 และ วันพฤหัสบดีที่ 27 มกราคม 2548

แผนผังขั้นตอนการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



การร่างข้อกำหนดท้องถิ่นที่ดีมีสิ่งสำคัญ คือ ควรมีการสำรวจข้อมูล
สถานการณ์ในพื้นที่และตั้งคณะกรรมการ และยึดหลักประจำใจไว้ว่า
ไม่ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นคนเดียว ตรวจคนเดียว ผ่านคนเดียว
ซึ่งกว่าจะผ่านออกมาเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีการตรวจ
และแก้ไขจนแน่ใจแล้วว่าถูกต้องและครอบคลุม ทั้งข้อกฎหมาย เนื้อหา
และหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการ



บทที่ 4

การใช้ถ้อยคำในร่างข้อกำหนด ของท้องถิ่น



การใช้ถ้อยคำถือว่ามีความสำคัญในกระบวนการร่างกฎหมาย ทั้งนี้เพราะระบบกฎหมายในประเทศไทยเรานั้นยึดตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ถือตัวอักษรเป็นหลักและตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด แม้ว่าบางครั้งจะใช้แนวทางคำพิพากษาของศาลสูง (ศาลฎีกา) มาเป็นหลักในการพิจารณาจนดูเหมือนว่าระบบกฎหมายบ้านเราเป็นแบบระบบจารีตประเพณี (Common Law) ที่ยึดถือแนวทางการปฏิบัติจากคำวินิจฉัยก่อน ๆ

เมื่อเราทราบแล้วว่ากระบวนการกฎหมายของบ้านเราเป็นแบบตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการใช้ภาษาในกฎหมายไม่ว่าจะเป็นฉบับใดก็ตามต้องมีความระมัดระวังรัดกุมอย่างมากเพื่อป้องกันปัญหาจาก “การตีความ” ที่จะเกิดตามมาในภายหลัง

หลักของการใช้ภาษาในร่างกฎหมายหรือร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) สุกภาพ
- 2) กระชับ ได้ใจความ
- 3) รัดกุม ไม่คลุมเครือ
- 4) เหมาะสม

อธิบายได้ดังนี้

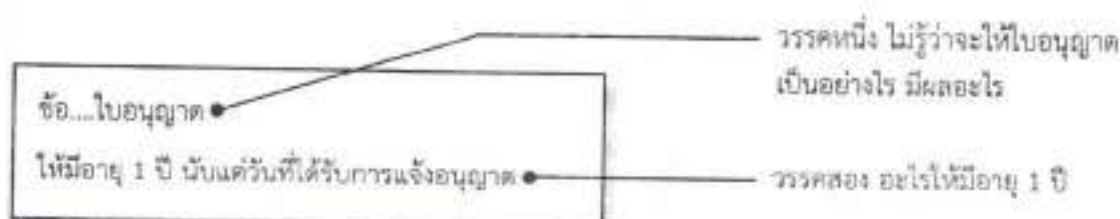
1) สุกภาพ

* “สุกภาพ” ตรงตัวอยู่แล้วคือ ให้ใช้คำสุภาพ ใช้ภาษาราชการ ไม่ใช้ภาษาพูด เช่น ใช้ภาษาที่เป็นธรรมดาสามัญ ที่บุคคลธรรมดาทั่วไปสามารถเข้าใจได้โดยผู้เขียนไม่ต้องมีความรู้สูงนัก

2) กระชับ ได้ใจความ

* ไม่เขียนคำซ้ำไปมา อ่านแล้ววุ่นวาย หาทางจับไม่ได้ หรือ กล่าวซ้ำรื้อร่ำวกวนวกวนก่อนค่อยกล่าวถึงใจความสำคัญ

* รูปประโยคในร่างข้อกำหนดฯ ควรสั้น หนึ่งย่อหน้าควรกล่าวถึงสิ่งเดียว ย่อหน้าเมื่อควรย่อหน้าและไม่ควรย่อหน้าเมื่อความยังไม่จบ เนื่องจากจะมีผลให้เกิด “วรรค” ของกฎหมายขึ้นมาโดยไม่จำเป็น เช่น



ตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องอายุของใบอนุญาตแต่ไม่พิมพ์ติดต่อกันมีการขึ้นย่อหน้าใหม่โดยไม่จำเป็นทำให้เกิด “วรรค” ของกฎหมายโดยไม่จำเป็นและไม่มีความหมายหรือผลบังคับแต่อย่างใดเลย จัดอยู่ในประเภทที่ว่า “ย่อหน้าเมื่อข้อความยังไม่จบ”

- เนื่องจากมีหลักการตีความว่า ถ้อยคำต้องมีความหมาย และคำเดียวกันย่อมเจตนาให้มีความหมายอย่างเดียวกัน จึงไม่ควรใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ใช้เท่าที่จำเป็น เช่น

- ในกรณีที่ปรากฏว่า ควรน่าจะใช้คำว่า เมื่อ
- ในกรณีที่ ควรน่าจะใช้คำว่า ถ้า
- เมื่อมีเหตุการณ์ ควรน่าจะใช้คำว่า เมื่อ

- หลักเลี่ยงการใช้คำซ้อนคำ หรือ ใช้คำที่เป็นการซ้อนปฏิเสธ แต่ปัจจุบันมักจะนิยมใช้กัน ซึ่งตามหลักทางภาษาหากหลีกเลี่ยงได้ควรหลีกเลี่ยง เช่น “ห้ามมิให้” จุดประสงค์คือให้มีการบังคับเป็นการ “ห้าม” ก็ควรใช้คำตรง ๆ ก็ควรใช้คำว่า “ห้าม” เลย

3) วัจนไมตรี

* ใช้ภาษาให้ชัดเจน อ่านแล้วให้เกิดการตีความให้น้อยที่สุด

* พึงระวังคำที่ให้เงื่อนไขอยู่ในตัว คือ และ, หรือ, รวมทั้ง, ตลอดถึง, หมายความว่ารวมถึง เนื่องจากคำเหล่านี้เป็นการให้ทางเลือก หรือ รวมเป็นอย่างเดียวกัน ดังนี้

ลักษณะภาษาเชิงตรรกะ	ตัวอย่าง	ความหมาย
และ	ก และ ข	ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ก กับ เงื่อนไข ข จึงจะมีผลบังคับหรือให้มีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย
หรือ	ก หรือ ข	ทำตามเงื่อนไข ก หรือ เงื่อนไข ข ก็ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ เป็นไปตามเงื่อนไข ก หรือ เงื่อนไข ข อย่างใดอย่างหนึ่งก็มีผลบังคับหรือมีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย
หมายความว่ารวมถึง, รวมทั้ง, รวมตลอดถึง	หมายความว่ารวมถึง ก	ให้มีความครอบคลุม หรือ รวมไปถึงเงื่อนไข ก
และหรือ	ก และหรือ ข	อาจเป็นไปตามเงื่อนไข ก หรือ เงื่อนไข ข อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ก กับเงื่อนไข ข ก็ได้ โดยสามารถเป็นได้ทั้ง 2 อย่าง

ลักษณะภาษาเชิงตรรกะ	ตัวอย่าง	ความหมาย
อย่างใดอย่างหนึ่ง ³	ยื่นคำร้องและ หลักฐานอย่างใด อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้	อย่างใดก็ได้แต่ต้องเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ตามตัวอย่างจะหมายความว่า ให้ยื่นคำร้อง พร้อมด้วยหลักฐานตามที่กำหนดไว้ข้อใดก็ได้ แต่ต้องเลือกหลักฐานประกอบคำร้องเพียง อย่างเดียว
อย่างหนึ่งอย่างใด	ยื่นคำร้องและ หลักฐานอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้	อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ได้ตามตัวอย่าง จะหมายความว่า ให้ยื่นคำร้องพร้อมด้วยหลักฐาน ตามที่กำหนดไว้ข้อใดก็ได้ โดยสามารถเลือก หลักฐานประกอบคำร้องได้มากกว่า 1 ข้อ

4) เหมาะสม

* ใช้ภาษาให้เหมาะสมกับยุคสมัย

* หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่เป็น “วลี” หรือ “ภาษากฎหมายที่ล้าสมัย” เช่น ผู้ใดประกอบกิจการดังกล่าวใน
ข้อ.. โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหาได้ไม่ ซึ่งที่เหมาะสมควรใช้ภาษาให้เป็นปัจจุบันและเป็นประโยค จากตัวอย่างดังกล่าว
ควรเขียนเป็น “ห้ามผู้ใดประกอบกิจการดังกล่าวในข้อ.. โดยไม่ได้รับใบอนุญาต”

* การใช้คำภาษาต่างประเทศในข้อกำหนดฯ นั้นอาจกระทำได้ โดยมีกติกามจะใช้ในกรณีที่ไม่สามารถแปล
คำเป็นภาษาไทยได้ หรือคำภาษาต่างประเทศนั้นเป็นที่เข้าใจคุ้นเคยกันดีในภาษาไทย ซึ่งให้ยึดพจนานุกรมฉบับ
ราชบัณฑิตยสถานเป็นหลัก และศัพท์เทคนิคจะต้องเป็นไปตามการบัญญัติศัพท์ตามหลักวิชาการนั้นๆ ตัวอย่างต่อไป
นี้เป็นกรณีที่เคยใช้ภาษาต่างประเทศในกฎหมายไทย เช่น

- “อิเล็กทรอนิกส์” (พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544)
- “สารออกซิไดส์” (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5-2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ)
- “กิจการสปาเพื่อสุขภาพ” (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5-2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตราย

ต่อสุขภาพ)

³ พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นราชนิกุลได้ประทานให้ความเห็นว่า “คนหนึ่งคนใด” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “any person”
หมายถึง คนหนึ่งคนใด ส่วนคำว่า “คนใดคนหนึ่ง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “a person” หมายถึง คนหนึ่งหรือคนเดียวการที่นำ
คำว่า “..ใด..หนึ่ง..” หรือ “..หนึ่ง..ใด..” ไปใช้ประกอบกับคำอื่น ก็มีหลักเกณฑ์และนัยเช่นเดียวกับข้างต้น ซึ่งปัจจุบัน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยึดตามความเห็นของเสด็จในกรมฯ อีกทั้งในการประชุมของวุฒิสภาครั้งที่ 28 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
ก็มีมติให้ยึดแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

บทที่ 5

เทคนิคการเขียนชื่อและบทนำ ของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น



เมื่อได้เตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์ความรู้และทำความเข้าใจในเรื่องของขั้นตอนการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้ว ต่อไปนี้จะมาสู่การเรียบเรียงเนื้อหาในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ก่อนอื่นต้องรู้ก่อนว่าองค์ประกอบในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นมีอะไรบ้าง?

ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น จะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ชื่อ
- ส่วนที่ 2 บทนำ
- ส่วนที่ 3 บทนิยามศัพท์
- ส่วนที่ 4 บทบังคับ
- ส่วนที่ 5 บทกำหนดโทษ
- ส่วนที่ 6 บทเฉพาะกาล
- ส่วนที่ 7 บทท้าย
- ส่วนที่ 8 ส่วนแนบท้าย

ทั้งนี้ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบทั้ง 8 ส่วนนี้ ซึ่งต้องพิจารณาตามความจำเป็นว่าส่วนใดควรมี โดยให้ศึกษาในคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฯ ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ชื่อ

ชื่อข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญเพราะชื่อเป็นการบ่งบอกว่าข้อกำหนดนี้เป็นของท้องถิ่นใด และข้อกำหนดดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องอะไร และข้อกำหนดนั้นมีใช้ใน พ.ศ. ใด

1) ชื่อบ่งบอกว่าข้อกำหนดท้องถิ่นนี้เป็นของท้องถิ่นใด :

- ชื่อของข้อกำหนดนั้นใช้ว่าจะสามารถใส่ได้ หรือไม่ก็ได้ ต้องใส่ให้ถูกต้องตามสถานะของท้องถิ่นคือ

สถานะของท้องถิ่น	ชื่อของข้อกำหนดท้องถิ่น
องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล...ชื่อตำบล.....
เทศบาล	เทศบัญญัติ...ชื่อเทศบาล.....
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ข้อบัญญัติจังหวัด...ชื่อจังหวัด.....
กรุงเทพมหานคร	ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เมืองพัทยา	ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ซึ่งยังพบว่ามีบางท้องถิ่นใช้ชื่อข้อกำหนดท้องถิ่นผิดอาจจะมี 2 สาเหตุ คือ

ก) เข้าใจผิด

ข) นำข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมมาแก้ไขแล้วไม่เปลี่ยนชื่อโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกสถานะเป็นเทศบาล แล้วยังคงใช้ชื่อข้อกำหนดท้องถิ่นเป็น “ข้อบัญญัติตำบล...” อยู่
ดังนั้นผู้ร่างฯ และผู้ตรวจร่างฯ ต้องระมัดระวังอย่างมากในการใช้ชื่อข้อกำหนดท้องถิ่น

2) ชื่อบอกว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเกี่ยวกับเรื่องอะไร :

ชื่อของข้อกำหนดฯ ต้องสื่อว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร รูปแบบก็คือ

ชื่อข้อกำหนดฯ ตามสถานะของท้องถิ่น เรื่อง ชื่อเรื่องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535
ประเภท ชื่อกิจการย่อย พ.ศ.

เช่น ...

เทศบาลตำบล ก. จะออกข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งหมดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ชื่อของข้อกำหนดท้องถิ่นก็ต้องใช้ชื่อว่า เทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก. เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ... เป็นต้น

หากนำไปเทียบกับรูปแบบข้างต้นจะสามารถแจ่งได้ดังนี้



แต่หากจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นมาควบคุมประเภทกิจการที่ย่อยลงไปอีกและต้องการควบคุมโดยเฉพาะ ก็สามารถแยกข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นประเภท ๆ ได้อีก ส่วนมากจะเห็นในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปัจจุบันมีถึง 135 ประเภท กิจการ หากใครยังเข้าใจว่ามีอยู่ 133 ประเภท ก็สามารถติดตามอ่านได้ทางเว็บไซต์ของกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข หรืองานกฎหมายสาธารณสุข ศูนย์อนามัยที่ 4 ราชบุรี โดยกิจการที่เพิ่มเข้ามาคือ การประกอบกิจการให้บริการเลี้ยง และดูแลเด็กที่บ้านและการประกอบกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน) เพราะถ้าออกข้อกำหนดของท้องถิ่น แบบควบคุมทั้ง 135 ประเภท เกณฑ์ควบคุมผู้ประกอบการก็จะออกในภาพกว้าง ไม่เฉพาะเจาะลึกในรายละเอียด บล็อกย่อยต่าง ๆ ดังนั้นหากสามารถออกแยกประเภทกิจการได้ก็ควรแยก แต่จะรู้ว่ากิจการใดควรแยกหรือไม่ควรแยกก็ต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ในบทที่ 3 ด้วย

เมื่อจะทำการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะควบคุมประเภทกิจการย่อย ก็ต้องระบุชื่อกิจการย่อยนั้นลงไป ในชื่อข้อกำหนดท้องถิ่นด้วย ยกตัวอย่างเช่น

เทศบาลตำบล ก. จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมฟาร์มสุกร ก็ต้องพิจารณาว่าฟาร์มสุกร เข้าข่ายอยู่ในเรื่องใดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็คือ ฟาร์มสุกรเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ก็ต้องใช้ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้เป็น “เทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก. เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท กิจการฟาร์มสุกร พ.ศ.”

เมื่อนำมาเทียบกับรูปแบบการเขียนชื่อ สามารถแจกแจงได้ดังนี้



ถึงตรงนี้อาจยังมีคำถามอยู่ว่า ทำไมไม่เขียนบอกไปเลยว่า เรื่อง กิจการฟาร์มสุกร ทำไมต้องมีกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เหตุที่เขียนแบบนี้ก็เพื่อให้ชัดเจนในบทบัญญัติและไม่สับสนว่าเรื่องที่จะทำการควบคุมนั้นเกี่ยวกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งในเรื่องอื่น ๆ นั้นไม่ค่อยมีปัญหาเท่าใดเพราะจะเป็นลักษณะเฉพาะตรงตัว ไม่มีกิจการแบบแยกย่อยลงไปอีก เช่น ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร เป็นต้น

แต่ในเรื่องของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น หากเราไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้วท่านจะมีความรู้สึกกำกวมระหว่าง การควบคุม การเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท การทำปศุสัตว์ เพราะว่า การทำฟาร์มสุกรนั้นถือว่าเป็นการเลี้ยงสัตว์ชนิดหนึ่ง ดังนั้นเวลาที่ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นอาจหลงทิศทางได้โดยนำเรื่องทั้ง 2 มารวมกัน คือ ในเรื่อง กิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไปกำหนดว่าเขตใดให้เลี้ยงสัตว์ เขตใดไม่ให้เลี้ยงสัตว์ ส่วนเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ไปกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติในการทำฟาร์มสัตว์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าจะซ้ำกับหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สุดท้ายก็จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ภายหลังได้

ดังนั้นเวลาเขียนชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงต้องระบุให้ชัดเจนเลย ว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทอะไร โดยเขียนชื่อประเภทของกิจการย่อยตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือ ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นกิจการอะไรให้เฉพาะเจาะจงย่อยลงไปอีก แต่ต้องอยู่ในขอบเขตของประกาศกระทรวงสาธารณสุข ตามตัวอย่างข้างต้น

3) ชื่อบอกว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นใช้เมื่อใด :

คำว่า “ใช้เมื่อใด” หมายถึงระยะเวลา และโดยส่วนมากทางกฎหมายเมื่อถามถึงระยะเวลาว่าใช้เมื่อใดก็มักจะบอกเป็น พ.ศ. แต่หากถามลึกลงไปกว่านั้น ก็จะเป็นว่ามีผลใช้บังคับเมื่อใด หรือ ประกาศใช้เมื่อใด ทำให้ในกฎหมายไม่ว่าฉบับใด ลำดับใด ก็ต้องระบุ พ.ศ. ไว้ด้วย

แล้วทำไมต้องระบุ พ.ศ. ? ให้รู้เลยว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ออกใช้เมื่อใดแค่นั้นหรือ ?

ข้อดีของการที่เราระบุ พ.ศ. คือ ทำให้ทราบว่าข้อกำหนดของท้องถิ่น มีผลใช้บังคับเมื่อใด ส่วนผลทางอ้อมที่ได้คือ ทำให้ทราบว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเก่าหรือยัง ใช้มานานแค่ไหน ควรปรับปรุงได้หรือไม่ เป็นต้น

ในบางท้องถิ่นยังใช้ชื่อบังคับมาตั้งแต่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจนกระทั่งเปลี่ยนเป็นเทศบาลก็ยังใช้ข้อกำหนดเดิม บางแห่งใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2537 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งยังมีกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงออกมาหลายฉบับ ทำให้วนเข้าไปสู่ปัญหาเดิม ๆ คือ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหา

การเขียน พ.ศ. ลงในข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น ชื่อ หรือ คำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. หากเป็นฉบับร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น มีรูปแบบการเขียนคือ

พ.ศ.

สังเกตจุดหลัง พ.ศ. จะมีจำนวน 4 จุด มีความหมายแทนจำนวนตัวเลขที่เป็น พ.ศ.

สำหรับในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้มีการใช้และอ้างปีเพื่อออกกฎหมายโดยใช้คำว่า “พุทธศักราช” ในข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาและอ้างอิงเปรียบเทียบกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พบว่ามีการอ้างปีเพื่อออกกฎหมายอยู่ 3 แบบดังนี้

- | | |
|-------------------------------|---------------------|
| 1) ระหว่างปี 2456 - 2471 | ใช้ “พระพุทธศักราช” |
| 2) ระหว่างปี 2472 - 2489 | ใช้ “พุทธศักราช” |
| 3) ระหว่างปี 2490 ถึงปัจจุบัน | ใช้ “พ.ศ.” |

ดังนั้นเมื่อนำมาเปรียบกับข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็น่าจะควรใช้การเขียนบอกปีที่ออกมาบังคับใช้ เป็น “พ.ศ.” เช่นเดียวกัน

ส่วนที่ 2 บทนำ

บทนำนี้เป็นส่วนที่บอกรายละเอียดเกี่ยวกับการอ้างอิงอาศัยอำนาจตามตราต่าง ๆ แห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ (ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่) และได้ผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวโดยง่าย ก็คือ การอารัมภบทให้รู้ว่าเอาอำนาจใดมาออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

๑. หน้ามีอยู่ 2 ส่วน

ก) หลักการและเหตุผล

ข) บทนำในส่วนของการบัญญัติ

ก) หลักการและเหตุผล เป็นส่วนที่อยู่ในหน้าแรก ๆ ของข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นการบอกถึงเหตุผลความจำเป็นว่าเป็นอย่างไร โดยส่วนนี้ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย หากเปรียบเทียบให้ดูง่ายขึ้นก็คือ คำนำของหนังสือต่าง ๆ นั้นเอง

รูปแบบมาตรฐานการเขียนคือ

หลักการ ให้มีข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ว่าด้วย ชื่อเรื่องที่จะออกบังคับเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่น เหตุผล เพื่อ เหตุผลว่าทำไมต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุม ในเขต ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้กระทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ จึงตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินี้
--

ตามปกติแล้วการอาหรับกับหน้าแรกนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะรู้จักรูปแบบและแนวทางการเขียนอยู่แล้ว แต่พบว่ายังมีส่วนใหญ่ที่ยังขึ้นต้นลงท้ายยังฉวมหรือไม่ถูกต้อง โดยปัญหาที่พบคือ

- เขียนฉวม
- ลำดับความไม่ถูกต้อง
- อ้างบทกฎหมายผิด / อ้างบทกฎหมายละเอียดมาก
- อ้างเหตุผลไม่เข้ากับเรื่องที่จะออกข้อกำหนดท้องถิ่น เช่น จะออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่อง ตลาด

แต่เขียนเหตุผลเป็นเรื่องสิ่งปฏิกูล

- ให้ถ้อยคำไม่กระชับ ฟุ่มเฟือย

จึงขอยกตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่างที่ 1

หลักการ ให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เหตุผล ด้วยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพิ่มแก้ไขจนถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 มาตรา 30 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 65 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ประกอบกับ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้
--

ตัวอย่างที่ 2

หลักการ	
ให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล	ว่าด้วยการควบคุมกิจการตลาด
เหตุผล	
อหิวาต์มาตามความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 ประกอบมาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 58 มาตรา 63 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อให้ผู้จัดตั้งตลาด ผู้ขายของ และผู้ช่วยขายของในตลาด เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำกับการตลาด โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผัง สิ่งปลูกสร้างสุขลักษณะ การจัดสถานที่ การวางผังของ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด เวลาเปิด และเวลาปิดตลาด วิธีการเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาด ปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ และอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำ การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ วิธีการให้ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธี การจำหน่าย ทำประกอบ บรรจุ เป็นหีบห่อแพคเกจ หรืออื่นใดอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ บรรจุ และของใช้ต่าง ๆ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรถ การออกใบอนุญาต ใบแทนใบอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียม บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้	

ตัวอย่างนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีการเขียน หรือใช้ถ้อยคำที่กำกวมเกินไป ไม่กระชับ และอ้างตัวบทกฎหมาย สะท้อนถึงปัญหาการอ้างหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตัวอย่างที่ 3

หลักการ	
ให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล	ว่าด้วยการจัดการน้ำเสียในอาคาร โดยการจัดการสิ่งปฏิกูลโสโครก
เหตุผล	
ด้วยรัฐบาลมีนโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยการเร่งรัดการควบคุมมลพิษจากน้ำเสียซึ่งให้กรมส่งเสริมการจัดการระบบการบำบัดน้ำเสียในครัวเรือน ชุมชน เพื่อเป็นการช่วยเหลือปริมาณน้ำเสีย เป็นการปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ดีขึ้น และพิจารณาเห็นว่าการจัดการระบบน้ำเสียภายในอาคาร ครัวเรือน เป็นการแก้ปัญหาที่ต้นทาง และเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาคุณภาพน้ำ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย องค์การบริหารส่วนตำบลพระแท่น จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้ขึ้นใช้ต่อไป	

ตัวอย่างนี้เหตุผลค่อนข้างชัดเจน แต่กล่าวถึงกฎหมายผิดบท เนื่องจากเมื่อมาอยู่ในส่วนของเนื้อหาข้อกำหนดควรอ้างอำนาจตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่กลับอ้างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการอ้างตัวกฎหมายผิดบทไม่เกี่ยวข้องกัน

และหากมองให้ลึกและดูด้านภาษาแล้วก็ต้องบอกว่ายังไม่ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนด ๓ เรื่องนี้ในท้องที่ของตนเองสักเท่าไร ส่วนใหญ่เป็นนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้นจะขอยกตัวอย่างการเขียนที่ทางกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัยได้เคยทำเป็นตัวอย่างร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ในเรื่องของการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ดังนี้

หลักการ

ให้มีข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

เหตุผล

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล..... ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้กระทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ จึงตราข้อบัญญัตินี้

ข้อความข้างต้นสังเกตว่ากระชับ ชัดเจน อ้างกฎหมายได้ถูกต้อง และไม่ลงรายละเอียดตามตราของกฎหมาย เพราะบทนำในส่วนของข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ต้องอ้างอยู่แล้ว

ข) บทนำในส่วนของบทบัญญัติ : ในส่วนของบทนำนี้ถือว่าเป็นการเริ่มเนื้อหาบทบัญญัติซึ่งมีผลและบังคับได้ตามกฎหมาย โดยบทนำนี้มีส่วนประกอบมาตรฐานอยู่ 4 ส่วนคือ

- บทนำรายละเอียดอำนาจตามกฎหมายที่ใช้มาออกข้อกำหนดของท้องถิ่น
- ข้อกำหนดนี้เรียกว่าอะไร
- กำหนดวันที่บังคับใช้
- การยกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ คำสั่งที่ออกไว้เดิม หรือที่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดฉบับปัจจุบันนี้



รูปแบบการเขียนส่วนประกอบมาตรฐานทั้ง 4 ส่วน คือ

ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น	
เรื่อง พ.ศ.	
โดยที่เป็นการสมควรตรา ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น ว่าด้วย ชื่อเรื่อง	
ส่วนที่ 1	
อาศัยอำนาจตามความใน มาตราตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นฯ ประกอบ มาตราตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่ง มาตราตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของ ชื่อสภาของท้องถิ่น และชื่อผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น จึงตราข้อบัญญัติ / เทศบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้	
ส่วนที่ 2	
ข้อ 1 ข้อบัญญัติ / เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “ชื่อของข้อกำหนดของท้องถิ่น”	
ส่วนที่ 3	
ข้อ 2 ข้อบัญญัติ / เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขต ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระยะเวลาตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ	
ส่วนที่ 4	
ข้อ 3 บรรดาข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติเทศบัญญัตินี้ ให้ใช้ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินี้แทน	

รายละเอียดในแต่ละส่วนอธิบายได้ดังนี้

1) บทนำรายละเอียดอำนาจตามกฎหมายที่ใช้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

บทนำรายละเอียดฯ นี้เป็นการอ้างอำนาจตามกฎหมายที่ใช้นำมาออกข้อกำหนดท้องถิ่น

ซึ่งบทนำนี้มักพบว่ามีกรอ้างอุกบท(กฎหมายที่ให้อำนาจ) แต่ผิดมาตรา แม้จะไม่มีผลอะไรต่อการบังคับใช้ แต่ก็สามารถทำให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นขาดความเชื่อถือหรือทำให้เจ้าหน้าที่ที่มารับผิดชอบดำเนินการต่อภายหลังเข้าใจคลาดเคลื่อน

ในส่วนนี้จะมีการอ้างกฎหมายอยู่ 3 ส่วนย่อย ๆ ซึ่งแต่ละส่วนมีความหมายในตัวเอง คือ

- เอาอำนาจจะไรมาออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อใช้ในท้องถิ่น
- เอาอำนาจจะไรมาออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมในเรื่องนั้น ๆ
- เอาอำนาจจะไรมาตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เมื่อดูความหมายแล้วนำความหมายมาเทียบกับตัวบทกฎหมายพบว่าได้มีการอ้างกฎหมายอยู่ 3 ฉบับ คือ

ลำดับกฎหมาย	ความหมาย / เจตนา	ตัวบทกฎหมาย
ฉบับที่ 1	เอาอำนาจอะไรมาออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่นเพื่อใช้ในท้องถิ่น	กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น
ฉบับที่ 2	เอาอำนาจอะไรมาออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่นควบคุมในเรื่องนั้น ๆ	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
ฉบับที่ 3	เอาอำนาจอะไรมาตรอนสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยในกฎหมายแต่ละฉบับมีการอ้างมาตราต่างๆ ด้วย ซึ่งรูปแบบในการอ้างมาตราของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
มีดังนี้ (สำหรับเหตุผลในการอ้างจะอธิบายในลำดับต่อไป) ทั้งนี้จะขอแยกออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) กฎหมายทั่วไป
และ 2) กฎหมายสาธารณสุข ดังนี้...

1) กฎหมายทั่วไป

กฎหมายที่อ้างอิง	มาตราที่ใช้อ้างอิง	
	เทศบาล	อบต.
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ไม่ต้องระบุ พ.ศ. เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะถูกแก้ไข หรือปรับเปลี่ยนก็ไม่มีผลต่อการบังคับใช้ข้อกำหนด ท้องถิ่นที่ออกตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น)	ม.29 ประกอบกับ ม.32 ม.33 ม.34 ม.41 และ ม.43	
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไข เพิ่มเติม	ม.60	
3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม		ม.71



2) กฎหมายสาธารณสุข

กฎหมายที่อ้างอิง	เรื่อง	มาตราที่อ้างอิง
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (จะใช้ชื่อพระราชบัญญัติข้างต้นก็ได้ หรือจะใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ได้เช่นกัน)	การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (ไม่ว่าจะออกรวมกัน หรือ แยกกัน ระหว่างการจัดการสิ่งปฏิกูล หรือ การจัดการมูลฝอย)	ม.20, ม.54, ม.55, ม.58, ม.63, ม.65
	การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์	ม.29
	กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งแบบรวมกิจการและแบบแยกกิจการ	ม.32, ม.54, ม.55, ม.58, ม.63, ม.65
	ตลาด	ม.35, ม.37, ม.54, ม.55, ม.58, ม.63, ม.65
	สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร (ไม่ว่าจะออกรวมกัน หรือ แยกกันระหว่างสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือ สถานที่สะสมอาหาร)	ม.40, ม.48, ม.50, ม.54, ม.55, ม.58, ม.63, ม.65
	การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	ม.43, ม.54, ม.55, ม.58, ม.63, ม.65
	แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย	ม.20
	บ่อส้วกชุมชน	ม.20

และด้วยเหตุที่เคยมีผู้สงสัยว่าในแต่ละมาตราของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีความหมายและความสำคัญอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดของท้องถิ่นด้านการสาธารณสุขอย่างไร สามารถอธิบายได้ดังนี้ (ส่วนข้อกฎหมายอื่น ๆ สามารถศึกษาได้จากคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฯ ของกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข)

เนื่องจากการออกกฎหมายใดสักฉบับหนึ่งนอกจากจะถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนแล้วยังมีการจำกัดสิทธิของประชาชนด้วย ดังนั้นการบอกว่าจะให้ประชาชนอยู่ได้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงต้องบอกว่ามีกฎหมายฉบับใด มาตราใดที่สามารถให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการมาจำกัดสิทธิ

กฎหมายนั้นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตราที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดของท้องถิ่นด้านการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั้น มีความหมายดังนี้

1) มาตรา 29

“มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ด้วยอนุโลม"

มาตรานี้เป็นมาตราหลักในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องอ้างในบทนำรายละเอียดกฎหมายที่ใช้ มาออกข้อกำหนดของท้องถิ่นบอกถึงอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมประชาชน ส่วนเหตุผลได้กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ต้น จะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

จึงจะเห็นว่าเวลาที่เขียนจะใช้ภาษาทางกฎหมายว่า

...อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 41 และ
มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย...

ส่วนที่ใช้คำว่า "...ประกอบกับมาตรา..." หมายถึงมาตราที่จะกล่าวต่อไปเป็นมาตราที่ใช้ประกอบ หรือเป็น
มาตราปลีกย่อย ซึ่งมีความหมายดังนี้

2) มาตรา 32

"มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในร่างกาย

การทรมานและการทารุณกรรม หรือ การลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้แต่การ
ลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม
ตามความในวรรคหนึ่ง

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมาย

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคล
อื่นใด เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะ
กำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้"

มาตรานี้บอกถึงอำนาจของหน่วยงานรัฐในการเข้าตรวจค้น การจับ การคุมขัง เพราะตาม พระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับทั้งการเป็นเจ้าพนักงาน
ตามประมวลกฎหมายอาญา และวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องอ้างอำนาจตามมาตรานี้เป็นมาตราประกอบด้วย

3) มาตรา 33

"มาตรา 33 บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือ การตรวจค้นเคหสถานหรือในที่
รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ "

มาตรานี้บอกถึงอำนาจในการเข้าตรวจค้นในสถานหรือในที่สาธารณะคำว่า "ที่สาธารณะ" หมายความว่า สถานที่ที่เป็นของส่วนบุคคล เช่น บ้านที่หักอาศัย เป็นต้น

เพราะ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบตามมาตรา 44 ของ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาล

4) มาตรา 34

"มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การก่อกวนสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ "

เพราะตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดเขตพื้นที่ว่าบริเวณใดให้ตั้งสถานประกอบกิจการ หรือ ประกอบกิจการใด ๆ ได้หรือไม่ หากยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจน คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุม สถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ข้อ 3 บัญญัติไว้ว่า "สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด...ทั้งนี้ในกรณีที่สถานประกอบกิจการไม่เข้าข่ายโรงงาน ให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดในข้อกำหนดท้องถิ่น โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภท..." ข้อความที่ขีดเส้นใต้บอกได้ว่าท้องถิ่นสามารถกำหนดระยะห่างของสถานที่ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่าใดก็ได้ตาม ความเหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของกิจการ เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สามารถทำได้เพราะได้บัญญัติไว้ว่า "...เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์..."

5) มาตรา 41

"มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ชอบเขตแห่งสิทธิและ การก่อกวนสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เนื่องจากใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสามารถ ยึดอายัด ตลอดจนเข้าดำเนินการแทนเจ้าของสถานที่นั้น ๆ เพื่อบำบัดปิดป้องให้เหตุต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนในบริเวณดังกล่าวหมดไป เช่น อำนาจตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถกระทำได้

6) มาตรา 43

"มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม

การกำจัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน "

มาตรานี้จะเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงของประเทศ สุขภาพของประชาชน เป็นต้น เพราะหากให้ใครประกอบอาชีพได้ตามอำเภอใจ บ้านเมืองก็จะหาความสงบเรียบร้อยได้ไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่หลายบทบัญญัติ จะขอยกตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่างที่ว่านั้น เช่น ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมแล้ว จะต้องมาขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจะประกอบกิจการ เป็นต้น จะเห็นว่าใครจะประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น โรงงานทำขนมจีน โรงงานสุรา จะประกอบกิจการเลยไม่ได้หากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมกิจการเหล่านี้แล้วต้องมาขออนุญาตประกอบกิจการ

2) ข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้เรียกว่าอะไร

ส่วนนี้เป็นส่วนเน้นย้ำว่า ข้อกำหนดนี้เรียกว่าอะไร และจะใช้เป็นชื่อเรียกข้อกำหนดนี้สำหรับ การใช้และการอ้างอิงกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรา หรือ ข้อบัญญัติแรกของกฎหมายไม่ว่าจะฉบับใด ๆ

(ข้อ 1 มาตรา 1 ในกฎหมายไทย)

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีแนวปฏิบัติว่า

"...และต้องถือชื่อตามมาตรา 1 เป็นตัวกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติศาลการ ทุทธศักราช 2469 แต่ใน มาตรา 1 ใช้ว่า พระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช 2469 ..."

อีกทั้งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยสังการว่า

"...ชื่อของพระราชบัญญัติศาลการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายคือมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกว่า "ชื่อของพระราชบัญญัติศาลการ พระพุทธศักราช 2469" ที่ใช้ชื่ออื่น ถ้าไม่เป็นไปตามนั้น ย่อมผิดทุกแห่งต่อไปขอให้ใช้ให้ถูกต้องด้วย.. " (คำสั่งในเรื่องเสร็จที่ 36-37 / 2538)

3) กำหนดวันที่บังคับใช้

ส่วนนี้เป็นส่วนที่ค่อนข้างจะมีปัญหาบ่อย เพราะมีความสำคัญดังนี้

ก) บ่งบอกถึงการมีผลบังคับทางกฎหมายเมื่อใด

ข) บ่งบอกถึงการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อใด

ค) บ่งบอกว่านับแต่วันที่กำหนดนี้ หากใครฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นนี้ ต้องระวางโทษตามกฎหมาย

การกำหนดวันดังกล่าวใช้ว่าจะกำหนดอย่างไรก็ได้ เพราะมีกฎหมายที่ได้กำหนดวันที่ข้อกำหนดท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

¹ บันทึกแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายร่างกฎหมาย คณะ 1-4 เรื่องที่ 37 และเรื่องที่ 41

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น

ประเภทของข้อกำหนด	การกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับ	กฎหมายที่อ้างอิง
เทศบัญญัติ	นับแต่วันที่ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล...(ชื่อเทศบาล) แล้ว 7 วัน	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ม.63
ข้อบัญญัติตำบล	1. นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2. นับถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	ดูคำอธิบาย

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มิได้กำหนดเรื่องระยะเวลาและวิธีการทำให้ข้อบัญญัติตำบลมีผลใช้บังคับแต่อย่างใด จึงต้องนำมาตรา 7 และ มาตรา 8 ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งทาง คณะอนุกรรมการตอบข้อหารือข้อมูลข่าวสารของราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้แนวทางโดยสรุป ได้ดังนี้⁵

ข้อสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

1. การส่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้นำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือ
2. ดำเนินการเผยแพร่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบอย่างทั่วถึง และเผยแพร่ข้อบัญญัติที่กำลังจะมีผลใช้บังคับให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร
3. กรณีมีผู้โดยยกประเด็นการไม่นำข้อบัญญัติไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นข้อโต้แย้งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถยกประเด็นต่อสู้ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการประกาศเผยแพร่ข้อบัญญัติดังกล่าวโดยทางอื่นให้แพร่หลายพอสมควรแล้ว และบุคคลนั้นได้รู้ถึงข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นเวลาพอสมควรแล้ว

และสำหรับความหมายของภาษาที่ใช้เขียนในการกำหนดวันที่จะให้ข้อกำหนดท้องถิ่นมีผลใช้บังคับนั้นมีลักษณะของคำที่ใช้กันอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 คำว่า “นับตั้งแต่วันที่...” “นับแต่วันที่...” มีความหมายว่า ให้ข้อกำหนดท้องถิ่นมี ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ที่กำหนดไว้เป็นต้นไป

ลักษณะที่ 2 ส่วนคำว่า “นับถัดจากวันที่...” หรือ “นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่...” หมายความว่าให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ในวันรุ่งขึ้นจากวันที่กำหนดไว้

4) การยกเลิกกฎหมายเดิม ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ คำสั่งที่ออกไว้เดิม หรือที่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับปัจจุบันนี้ มีความหมายว่า :

4.1 เป็นการยกเลิกไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิม ประกาศ กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ก็ตามที่ออกตามข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิม ให้เป็นอันสิ้นผล ไม่มีผลบังคับต่อไป

4.2 หากข้อกำหนด กฎ ระเบียบ คำสั่งเดิมอื่น ๆ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่นี้ ก็ให้ใช้ข้อบัญญัติในข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้แทน

⁵ หนังสือคณะอนุกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร 0108/1200 ลงวันที่ 18 เมษายน 2551 เรื่อง การแก้ไขปัญหากรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

บทที่ 6

เทคนิคการเขียนบทนิยามศัพท์



ในบทนี้จะกล่าวถึงการเขียนบทนิยามศัพท์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีความสำคัญและพบว่ามีปัญหากับผู้ร่างข้อกำหนดฯ อยู่ไม่น้อยทีเดียว

ส่วนที่ 3 บทนิยามศัพท์

การกำหนดนิยามศัพท์ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องยากและไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เพราะตามระบบกฎหมายบ้านเมืองไทยนั้นเป็นแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ยึดถือตัวอักษรเป็นหลัก ดังนั้นการตีความอะไรก็แล้วแต่ในกฎหมายไม่ว่าฉบับใด ก็ตีความตามตัวอักษรนั้น ๆ เช่น กิน หรือ ไม่ให้กิน ความหมายทั้ง 2 คำนี้ไม่เหมือนกัน การตีความหมายก็จะไปคนละความหมาย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้การกำหนดความหมายของคำที่จะใช้ในกฎหมายจึงมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยทีเดียว

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเขียนและให้คำนิยามศัพท์ในข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พอสรุปหลักสำคัญมี 10 ประการ ดังนี้

1. การเขียนคำนิยามศัพท์คำใด ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน หรือ เพื่อย่อคำนั้น หากไม่ได้มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ก็ไม่ต้องเขียนคำนิยามศัพท์ไว้

2. การเขียนคำนิยามศัพท์ต้องไม่ขัดกับคำนิยามที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3. การเขียนคำนิยามศัพท์โดยอ้างอิงคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่นต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้น

4. ไม่ควรนำคำใด ที่มีความหมายเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วในความหมายหนึ่งมาใช้และให้คำนิยาม ในอีกความหมายหนึ่ง เพราะนอกจากจะทำให้ผู้อ่านเกิดการสับสนในเวลาอ่านแล้ว ยังอาจหลงลืมหรือ สับสนในการใช้คำนั้นด้วยหรือในบางกรณีเมื่อจำเป็นต้องใช้คำ ๆ นั้นในความหมายตามปกติก็จะเกิดปัญหาขึ้นได้

5. การนิยามคำ หรือ วลีใด ๆ ไม่ควรให้ความหมายถึงสิ่งที่โดยปกติจะมีความหมายไปไม่ถึงหรือใกล้เคียงกับคำนั้น เพราะจะทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ และก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือสับสนในการใช้กฎหมาย

กรณีคำใด ๆ มีใช้เพียงแห่งเดียวหรือมาตราเดียว ไม่ควรเขียนเป็นคำนิยามศัพท์ หากแต่ควรเขียนให้ชัดเจนในมาตรานั้น ๆ โดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมายและง่ายต่อการเข้าใจ

7. ระมัดระวังการเขียนคำนิยามศัพท์ที่เป็น คำ หรือ วลีที่บ่งบอกถึงขอบเขตแห่งความหมายเมื่ออยู่หลายลักษณะ แต่ละลักษณะจะบอกถึงขอบเขตแห่งความหมายที่แตกต่างกันได้แก่คำว่า “หมายความว่า” “ให้หมายความรวมถึง” “ได้แก่” “เช่น” เป็นต้น

8. หากถ้อยคำนั้นเป็นที่รู้จักอยู่ในเหล่าบรรดานักวิชาการสาขานั้นๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ และเป็นการยากที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ เวลาที่กำหนดคำนิยามศัพท์จะต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้เสียก่อน และต้องระมัดระวังไม่ให้ความหมายที่กำหนดนั้นมีความแคบหรือกว้างเกินไปจากความหมายที่ใช้กันอยู่ในทางวิชาการหรือในกิจการนั้น ๆ

9. ไม่เขียนนิยามศัพท์ในลักษณะที่สร้างอำนาจ กำหนดเงื่อนไข หรือ นำสาระสำคัญของกฎหมายมาบัญญัติไว้ในคำนิยามศัพท์

10. คำนิยามศัพท์ไม่สามารถใช้ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ทั้งหมด

หลักทั้ง 10 ประการมีรายละเอียดได้ดังนี้

หลักประการที่ 1 : การเขียนคำนิยามศัพท์คำใด ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน หรือเพื่อย่อคำนั้น หากไม่ได้มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดแล้วก็ไม่ต้องเขียนคำนิยามศัพท์ไว้

เช่น...

“การประปานครหลวง” หมายความว่า การประปานครหลวง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

: เป็นคำอธิบายที่ไม่ได้ความหมายอะไรเพิ่มเติมหรือเกิดประโยชน์อะไรเลย

หลักประการที่ 2 : การเขียนคำนิยามศัพท์ต้องไม่ขัดกับคำนิยามที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

คำว่า “ไม่ขัด” ที่กล่าวถึงนั้นหมายความว่า ครอบคลุม ต้องไม่แย้งหรือขัดแย้งจนเป็นคนละความหมายหรือเกินไปจากความหมายที่มีบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเรื่องนั้น ๆ

เช่น...

1. “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดูก เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ มูลเสียดึกษาขณะที่ใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ ขยะอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

: เป็นการให้คำนิยามที่เกินไปกว่าที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้ “มูลฝอย” ให้อ้างอิงถึงขยะอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ทำให้เกิดการ “ขัดกัน” ของความหมายขึ้น ตัวอย่างข้างต้นจึงไม่มีผลทางกฎหมาย ต้องหันมาใช้ความหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน

2. “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดูก เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ มูลเสียดึกษาขณะที่ใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

: เป็นการให้คำนิยามที่ไม่ครบ ไม่ครอบคลุมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ขาดคำว่า เศษผ้า) ทำให้เกิดการ “ขัดกัน” ของความหมายขึ้น ตัวอย่างข้างต้นจึงไม่มีผลทางกฎหมาย ต้องหันมาใช้ความหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน

การให้คำนิยามที่ขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะส่งผลให้คำนิยามตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นไม่มีผลทางกฎหมาย โดยกล่าวเป็นว่าต้องใช้คำใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน

ปัญหาจากการกำหนดคำนิยามที่ “ขัด” กับ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันจะยกตัวอย่าง ให้พิจารณาต่อจากนี้เป็นประเด็นข้อคำถามที่ได้จากการอบรมหลักสูตรกฎหมายสาธารณสุข ปี 2553 เรื่อง การยกร่าง ข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยตัวอย่างเป็นดังนี้

อย่างกรณีศึกษา

เมืองการบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งร่างข้อบัญญัติตำบลเรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยกำหนด คำนิยามของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ดังนี้

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษอาหาร ภาชนะที่ใส่อาหาร เศษมูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใด ที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่นและหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื่อมมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย

จากคำนิยามข้างต้นขาดคำว่า “เศษผ้า เศษสินค้า เศษวัตถุ ดungsพลาสติก”

ซึ่งมีปัญหาคือ หากมีผู้ประกอบการจะประกอบการค้าเก็บ ขน หรือ กำจัดมูลฝอยที่เป็นเศษผ้า เศษสินค้า เศษวัตถุ ดungsพลาสติก ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ เนื่องจากในข้อบัญญัติตำบลไม่มีกล่าวถึง เศษผ้า เศษสินค้า เศษวัตถุ ดungsพลาสติก เลย

เป็นที่แน่นอนว่าหากพิจารณาแต่ข้อบัญญัติตำบลซึ่งมีศักดิ์เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ผู้ประกอบการ รายนั้นก็ไม่ ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพราะคำว่า “มูลฝอย” ไม่ได้กล่าวถึง เศษผ้า เศษสินค้า เศษวัตถุ ดungsพลาสติกเลย

แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่าคำว่า “มูลฝอย” ในข้อบัญญัติตำบล “ขัด” กับ คำว่า “มูลฝอย” ใน มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นก่อนที่จะประกอบ กิจการเก็บ ขน หรือ กำจัด ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ดังนั้นเมื่อคำนิยามในข้อบัญญัติตำบลขัดกับคำนิยามในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็จำเป็นต้องใช้คำนิยามในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบกิจการจึงต้องขออนุญาต เพียงแต่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือกำหนดอัตราค่าบริการขึ้นสูงของผู้ประกอบการ ในการเก็บ ขน หรือกำจัด ประเภทของมูลฝอยที่ไม่มีกำหนดไว้ในข้อบัญญัติตำบลคือ เศษผ้า เศษสินค้า เศษวัตถุ ดungsพลาสติกได้

หลักการที่ 3 : การเขียนคำนิยามศัพท์โดยอ้างอิงคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่น อาจทำได้ 2 วิธี คือ

วิธีที่ 1 อ้างอิงคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่นโดยไม่มีคำอธิบาย ในกรณีเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องแน่ใจ ว่ามีความประสงค์ที่จะให้คำนั้นมีความหมายตรงตามที่ปรากฏในคำนิยามศัพท์ ของกฎหมายนั้น ๆ และไม่ว่าต่อไป ในภายหลังกฎหมายดังกล่าวจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ความหมายในข้อกำหนดของท้องถิ่นก็จะเปลี่ยนแปลง ตามกฎหมายที่อ้างอิงได้โดย ไม่จำเป็นต้องยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่ โดยวิธีการเขียนมักนิยมใช้รูปแบบดังนี้

“คำที่ต้องการนิยามให้ความหมาย” หมายความว่า คำที่ต้องการนิยามให้มีความหมายตามกฎหมาย ว่าด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำนั้น

เช่น...

- “อาหาร” หมายความว่า อาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

- “ปิโตรเลียม” หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและให้หมายความรวมถึง น้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

วิธีที่ 2 คัดลอกคำอธิบายของกฎหมายอันมาใส่ไว้ทั้งหมดในกรณีเช่นนี้จะใช้ต่อเมื่อมีความพอใจในความหมายของคำนั้นเพียงพอที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายดังกล่าวในวันที่มีการร่างข้อกำหนด ของท้องถิ่นนั้น หากต่อไปในภายหน้ามีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ลอกมาเป็นอย่างอื่น ความหมายที่ใช้ก็จะไม่เปลี่ยนแปลงการเขียนคำนิยามศัพท์โดยวิธีนี้จะมีผลเหมือนกับการเขียนคำอธิบายขึ้นใหม่เพียงแต่ใช้คำอธิบายเดียวกับกฎหมายอื่น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องอ้างว่าคำอธิบายนั้นมาจากกฎหมายใด

เช่น...

- “ข้าว” หมายความว่า ข้าวเปลือกทุกชนิด ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว และรวมตลอดถึงปลายข้าว รำ และสิ่งใด ๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว (พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489) (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522)

หลักประการที่ 4 : ไม่ควรนำคำใดที่มีความหมายเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วในความหมายหนึ่งมาใช้และให้คำนิยามในอีกความหมายหนึ่ง เพราะนอกจากจะทำให้เกิดการสับสนในเวลาอ่านแล้ว ยังอาจหลงลืมหรือสับสนในการใช้คำนั้นด้วย หรือ ในบางกรณีเมื่อจำเป็นต้องใช้คำ ๆ นั้นในความหมายตามปกติก็จะเกิดปัญหาขึ้นได้

เช่น...

- “ข้อกำหนดท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

- “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล xxxx และหมายรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกเทศมนตรีตำบล xxxx

หลักประการที่ 5 : การนิยามคำ หรือ วลีใด ๆ ไม่ควรให้มีความหมายถึงสิ่งที่โดยปกติจะมีความหมายไปไม่ถึงหรือใกล้เคียงกับคำนั้น เพราะจะทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ และก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือสับสนในการใช้กฎหมาย

เช่น...

- “ดิน” หมายความว่า รวมถึง หิน กรวด หวาย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่างๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย (พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526)

หลักประการที่ 6 : กรณีที่คำใด ๆ มีใช้เพียงแห่งเดียวหรือมาตราเดียว ไม่ควรเขียนเป็นคำนิยามศัพท์ หากแต่ควรเขียนให้ชัดเจนในมาตรานั้นๆ โดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมายและง่ายต่อการเข้าใจ

เช่น...

- “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

: มีกำหนดเป็นนิยามศัพท์ แต่เมื่อพิจารณาในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้วปรากฏว่าไม่มีการใช้คำนี้ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเลย ถือว่าเป็นการกำหนดคำฟุ่มเฟือยไม่มีความจำเป็น (จึงพบว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมักจะละเลยหลักประการนี้ไป)

หลักประการที่ 7 : ระมัดระวังการเขียนคำนิยามศัพท์ที่เป็นคำ หรือ วลีที่ไปบอกรถึงขอบเขตแห่งความหมาย มีอยู่หลายลักษณะ แต่ละลักษณะจะบอกถึงขอบเขตแห่งความหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ คำที่ว่า “หมายความว่า” “ให้หมายความรวมถึง” “ได้แก่” “เช่น” เป็นต้น

หลักในชั้นนี้หากอธิบายง่าย ๆ ก็คือ ต้องระมัดระวังการใช้คำ หรือ วลี เพราะบางครั้งขอบเขตของความหมายไม่เหมือนกัน สามารถยกตัวอย่างได้ดังนี้

“หมายความว่า” และ “ได้แก่” มีความหมายเป็นการอธิบายและจำกัดความหมายไว้เพียงเท่าที่ได้อธิบายไว้ เช่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

“หมายความรวมถึง” หรือ “ให้หมายความรวมถึง” เป็นวลีขยายความ ซึ่งนอกจากจะมีความหมายตามปกติของคำหรือวลีหรือตามที่กำหนดไว้แล้ว ยังมีความหมายกว้างไกลไปถึงความหมายอื่นที่โดยปกติ คำหรือวลีนั้นจะไม่มีมีความหมายไปถึง เช่น “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึง มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

หลักประการที่ 8 : หากถ้อยคำนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่ในเหล่าบรรดานักวิชาการสาขานั้น ๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ และเป็นการยากที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ เวลาที่กำหนดคำนิยามศัพท์จะต้องทำความเข้าใจให้ต้องแน่เสียก่อนและต้องระมัดระวังไม่ให้ความหมายที่กำหนดนั้นแคบหรือกว้างเกินไปจากความหมายที่ใช้กันอยู่ในทางวิชาการหรือไม่กิจกรรมนั้น ๆ

เช่น...

“อาการของโรคพิษสุนัขบ้า” หมายความว่า ในกรณีของสุนัข อาการที่สุนัขนั้นดุร้าย ร้องเพ่นพ่าน กัดสิ่งกีดขวางหรือสิ่งอื่นซึ่งตัวในที่มีด ปากอ้า ลิ้นห้อยและสีแดงคล้ำ น้ำลายไหล ตัวแข็ง หรือ ซาฮอนเปลี่ยนเด่นชัด และในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่นอาการตามที่อธิบดีประกาศกำหนด (พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535)

• ตัวอย่างนี้เป็นตัวอย่างที่ผู้ร่างมีความรู้ความเข้าใจกระจ่างในเรื่องของอาการของโรคพิษสุนัขบ้า

– “น้ำเสีย” หมายความว่า น้ำที่ผ่านการใช้งานในกิจกรรมต่างๆ โดยที่คุณสมบัติของน้ำนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในทางกายภาพ เคมี หรือชีววิทยา

• ตัวอย่างนี้เป็นกรกำหนดคำนิยามตามความเข้าใจของผู้ร่างเอง โดยไม่ได้อ้างอิงตามวิชาการ ซึ่งหากพิจารณาจากความเหมาะสม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วพบว่า จะมีความหมายตรงตามหลักวิชาการมากกว่า คือ “น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลวรวมทั้งมวลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลว⁶

– “สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ซื้อขายกัน

• ตัวอย่างนี้เป็นการให้ความหมายที่คนทั่วไปเข้าใจกันดีอยู่แล้ว

หลักประการที่ 9 : ไม่เขียนนิยามศัพท์ในลักษณะที่สร้างอำนาจ กำหนดเงื่อนไข หรือนำสาระสำคัญแห่งกฎหมายมาบัญญัติไว้ในคำนิยามศัพท์

เช่น...

– “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบกิจการที่ต้องขอรับใบอนุญาตประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ

บทนิยามขอบเขตและความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายค่อสุขภาพ
ตามเทศบัญญัติการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายค่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๑

ชื่อกิจการ	ขอบเขตและความหมาย	หมายเหตุ
๑.กิจการที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์ ๑ (๑) การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงคลาน หรือแมลง สัตว์เลี้ยงคลาน หรือแมลง ๑ (๒) การเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เพื่อการเกษตร ๑ (๓) การประกอบกิจการเลี้ยง รวบรวมสัตว์ หรือธุรกิจอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกันเพื่อประชาชนเจ้ารวม หรือเพื่อประโยชน์ของกิจการนั้น ทั้งนี้จะมีการเรียกเก็บค่าดูแลหรือค่าบริการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่ก็ตาม ๒. กิจการที่เกี่ยวข้องกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ ๒(๑) การฆ่าสัตว์ ยกเว้นในสถานที่จำหน่ายอาหารการเช่าขาย การขายในตลาดและ การฆ่าเพื่อบริโภคในครัวเรือน	หมายถึง สถานที่ที่เลี้ยงสัตว์ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็น สัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงคลาน หรือแมลง โดยมิได้มีการจำกัดจำนวนว่าต้องมีจำนวนกี่ตัว เช่น การเลี้ยงโค กระบือ ช้าง ม้า วัว เป็ด ไก่ นกพิราบ นกแก้ว ฯลฯ จะเลี้ยง กี่ตัวกี่ตัว เป็นคอก หมายถึง สถานที่ที่เลี้ยงสัตว์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เพื่อการเกษตร เช่น แพะ โค เป็นต้น หมายถึง สถานที่ที่เลี้ยงสัตว์หลายชนิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเจ้ารวมจะได้มีการเก็บค่าเช่ารวมหรือไม่ก็ตาม เช่น สวนสัตว์พาต้า สวนสัตว์อาธารณะ สวนสัตว์ในร้านอาหาร เป็นต้น คำว่าธุรกิจอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกัน จะรวมสัตว์ที่ไม่ใช่ประชาชนเจ้ารวม หรือเพื่อประโยชน์ของกิจการนั้น เช่น การแสดงละครสัตว์การเลี้ยงสุนัขตำรวจเพื่อฝึก เป็นต้น จึงอ้าวมการเก็บค่าเช่ารวม ก็เป็นการค้า ถ้าไม่เก็บก็ไม่ใช่เป็นการค้า แต่ต้องปฏิบัติให้สิ่งอำนวยความสะดวกและความที่ท้องถิ่นกำหนด หมายถึง สถานที่ที่ทำการฆ่าสัตว์ทุกชนิด ยกเว้น การฆ่าสัตว์เพื่อประกอบเป็นอาหารไว้จำหน่ายในร้านอาหารหรือเพื่อขาย หรือเพื่อขายในตลาด หรือเพื่อการบริโภคในครัวเรือน	- กรณีการเลี้ยงไว้ดูเล่น หรือเป็นงานอดิเรก ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของท้องถิ่นแต่ไม่ต้องขอใบอนุญาต - กรณีการเลี้ยงสัตว์ไปทำร้านอาหาร เพื่อจูงใจให้คนเข้าร้านนั้น ถือว่าเป็นการเลี้ยงสัตว์เพื่อให้เข้ารวม แต่ไม่เป็นการค้าจึงลักษณะตามที่ท้องถิ่นกำหนด ส่วนร้านอาหาร นั้น จะต้องเข้มงวดเรื่องการป้องกันการปนเปื้อนจากการเลี้ยงสัตว์ในร้านอาหารอยู่แล้วตามบทบัญญัติในหมวด ๔ - แม้ว่าจะขอใบอนุญาตตาม พรบ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ก็ยังต้องขอใบอนุญาตตาม พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ - ส่วนกรณีการฆ่าสัตว์บนทางเท้าในช่วงเทศกาลตรุษจีนให้ถือเป็นกรณียกเว้นด้วย

จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ทำการขยายความของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือว่าเป็นการให้คำนิยามกิจการเหล่านั้น แม้ว่าความตั้งใจจริงจะเพียงแค่นี้ให้เป็นแนวทางในการตีความกิจการ ต่าง ๆ ก็ตาม รวมทั้งแม้ว่าจะมีประกาศกระทรวงกำหนดว่ากิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ตามแต่ก็ไม่เคยมีบทบัญญัติใดทั้งใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือ กฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวงที่ได้ขยายความของกิจการเหล่านั้นออกมา ดังนั้นแม้หากทางท้องถิ่นจะได้กำหนดขอบเขตความหมายของกิจการที่ตนเองได้ประกาศควบคุมไว้ในส่วนแนบท้ายก็ตาม ก็ยังถือได้ว่าขอบเขตเหล่านี้เป็นคำนิยาม หรือ คำจำกัดความ ซึ่งมีผลทางกฎหมายในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหากอยู่ๆ มีผู้ประกอบการมาขออนุญาต และเมื่อเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบขอบเขตความหมายดังกล่าวพบว่าไม่เข้าข่ายในความหมายที่กำหนดไว้ในส่วนท้าย ก็ทำให้ผู้ประกอบการรายนั้นไม่ต้องขออนุญาตสามารถประกอบกิจการได้เลย โดยถือว่าเป็นการขัดกับเจตนารมณ์และข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

สำหรับขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในคู่มือแนวทางการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นของกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข ถือว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานหรือในการขยายความ แต่ไม่ถือว่าเป็นผลทางกฎหมายตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น เช่น วันหนึ่งมีผู้ประกอบการยางมะตอยมาขออนุญาตจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบก็ต้องพิจารณาว่ากิจการผลิตยางมะตอยนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการใด แต่เมื่อไปดูในประกาศกระทรวงแล้วจะพบว่าไม่มีพูดถึงการผลิตยางมะตอยเลย ก็ต้องมาย้อนดูในคู่มือดังกล่าวว่ามีการขยายความไว้ว่าอย่างไร ถือว่าคู่มือเป็นเอกสารทางวิชาการที่บอกว่า การผลิตยางมะตอย ถือว่าเป็น การผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอย่างหนึ่ง ซึ่งก็จะทำให้ทราบว่า การผลิตยางมะตอยเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมาขออนุญาตจากทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน

ดังนั้นโดยสรุป ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงต้องระมัดระวังและพึงระลึกเสมอว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่ ใส่ไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นจะมีผลเป็นกฎหมายเป็นบทบังคับประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าเนื้อหาของท่านจะไปใส่อยู่ในส่วนใดของข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ตาม

การเขียนบทนิยามศัพท์ในร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตาม
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีข้อคำนึงที่สำคัญ คือ

1. ต้องไม่ขัดกับคำนิยามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
2. อย่ากำหนดความหมายขึ้นมาเองโดยไม่จำเป็น



บทที่ 7

เทคนิคการเขียนบทบังคับ



บทบังคับถือว่าเป็นส่วนเนื้อหาของข้อกำหนดของท้องถิ่น เพราะเป็นส่วนที่บรรยายละเอียดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากไม่มีความเข้าใจหรือวางรูปแบบให้เป็นระบบก็จะทำให้การกำหนดบทบังคับนี้ทำได้ยาก

ส่วนใหญ่พบว่ามักคัดลอกบทบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อื่น ๆ มาเป็นของตนทำให้เกิดข้อผิดพลาดทั้งทางกฎหมายและหรือทางวิชาการ ทำให้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ หรือบังคับได้ไม่มีประสิทธิภาพ

หลักหรือเทคนิคของการร่างบทบังคับนี้อาจดูเหมือนยาก แต่หากมีการลำดับเรียบเรียงเนื้อหาหัวข้อแล้วก็จะทำให้เรื่องยากกลายเป็นเรื่องง่าย สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ทำความเข้าใจในเจตนารมณ์ของเรื่องที่จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

หลักข้อนี้เป็นหลักสำคัญ เพราะเวลาที่จะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องใดต้องทำความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ ก่อน เพื่อที่จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ได้อย่างถูกต้องและไม่หลงประเด็น ซึ่งเจตนารมณ์นั้นให้ศึกษาจากคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฯ ของกรมบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

2. ไม่ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนของบทบังคับให้ขัดกับ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงและ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ข้อนี้เป็นส่วนสำคัญ เพราะอาจส่งผลทำให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นไม่มีผลบังคับและต้องบังคับตามข้อบัญญัติ กฎกระทรวง และประกาศกระทรวงตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน

โดยเฉพาะกฎกระทรวง หากข้อกำหนดท้องถิ่นใดขัดกับกฎกระทรวงก็ให้ใช้บังคับตามกฎหมายกระทรวง แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข⁷

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันพึงระวังสำหรับการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนของบทบังคับพอสรุปได้ดังนี้ คือ

⁷ มาตรา 7 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	รายละเอียดข้อกฎหมาย
● กฎกระทรวงว่าด้วย สุขลักษณะของตลาด พ.ศ. 2551	■ กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร ■ ไม่มีผลบังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแต่สามารถนำมาใช้เป็นหลักในการออกข้อกำหนดฯ ได้
● กฎกระทรวงว่าด้วย การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545	กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเฉพาะดังนี้ 1.) ข้อกำหนดในกฎกระทรวงทุกข้อบังคับในท้องที่ - กรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา - เทศบาลนคร - เทศบาลเมือง 2.) ยกเว้นข้อกำหนดเฉพาะเรื่อง การขน และกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ...ไม่ให้ใช้บังคับ...ในท้องที่ - เทศบาลตำบล - องค์การบริหารส่วนตำบล - องค์การบริหารส่วนจังหวัด
● กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ มาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545	กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับในท้องที่ที่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้กิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว (ต้องมีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ)
● กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงอื่น ๆ	หากมีกฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวงก็ต้องทำความเข้าใจก่อนที่จะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนของบทบังคับ
● การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	- มาตรา 18 - มาตรา 19
● สุขลักษณะอาคาร	** หมวดนี้ไม่ต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่ทางราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้โดยไม่ต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่น(ดูประกาศกระทรวงเรื่อง กำหนด
● เหตุว่าความ	จำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป) ** หมวดนี้ไม่ต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่ทางราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการทันทีโดยไม่ต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

กฎหมายตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	รายละเอียดข้อกฎหมาย
● การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์	- มาตรา 30
● กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	- มาตรา 33
● ตลาด	- มาตรา 34 - มาตรา 35 (3) : ข้อนี้ต้องระวังเพราะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดเฉพาะ เวลา เปิด - ปิดตลาดได้เท่านั้นจะกำหนด วัน เปิด - ปิดตลาดไม่ได้ - ดูกฎกระทรวง ว่าด้วย สุขลักษณะตลาด พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย
● สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร	- มาตรา 38
● การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	- มาตรา 41 - มาตรา 42 : ข้อนี้ต้องระวังเนื่องจากเป็นข้อบัญญัติที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรก่อนถึงจะออกประกาศกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 นี้ได้
● อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานสาธารณสุข และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	- มาตรา 44 : มาตรานี้เป็นอำนาจที่มีขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงอาจไม่ต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นก็ได้
● อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	- มาตรา 45 - มาตรา 46 : มาตรานี้เป็นอำนาจที่มีขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงอาจไม่ต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ได้ - มาตรา 47 : มาตรานี้เป็นอำนาจที่มีขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงอาจไม่ต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ได้
● หนังสือรับรองการแจ้ง	- มาตรา 48 วรรคสอง ถึง วรรคห้า - มาตรา 49 - มาตรา 50 - มาตรา 51 - มาตรา 52 - มาตรา 53

กฎหมายตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	รายละเอียดข้อกฎหมาย
● ใบอนุญาต	- มาตรา 55 วรรคแรก ถึง วรรคสอง - มาตรา 56 - มาตรา 57 - มาตรา 58 วรรคแรก - มาตรา 59 - มาตรา 60 - มาตรา 61 - มาตรา 62
● ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	- มาตรา 64

3. หากพบบังคับในข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องหนึ่ง ๆ มีสาระสำคัญของข้อกฎหมายหลายเรื่อง
ควรแยก ข้อบังคับ ในเรื่องนั้นๆ ออกเป็นหมวดหมู่

การแยกข้อกำหนดในแต่ละเรื่องออกเป็นหมวด ๆ จะทำให้สามารถ...

- 1) ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ขาดตกบกพร่อง
- 2) ทำให้สืบค้น หรือ อ้างอิงตามข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ง่าย เป็นระบบ

โดยการที่จะกำหนดหมวดหมู่ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการพิจารณาสำคัญของข้อกฎหมายหรือเรื่องที่
กำหนดหลายเรื่อง และเรื่องเหล่านั้นเกี่ยวข้องกันหรือมีประเด็นข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน จึงสมควรที่จะต้องจัด
เป็นหมวดหมู่ ดังนั้นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ควรจะต้องจัดหมวดหมู่ในส่วนของบริษัท เช่น

เรื่องตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535	ลักษณะการจัดหมวดหมู่
● การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	1. หลักเกณฑ์ทั่วไป : กำหนดในเรื่อง... - อำนาจของท้องถิ่น (มาตรา 18 , 19) - หลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 ที่ไม่เป็นลักษณะของ กิจการเก็บ ขน และ กำจัด 2. การอนุญาต : (ในลักษณะที่เป็นกิจการ) กำหนดในเรื่อง... 2.1 เกณฑ์การปฏิบัติด้านการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูล ของผู้ขอรับใบอนุญาต 2.2 เกณฑ์การปฏิบัติด้านการเก็บ ขน และกำจัด มูลฝอย ของผู้ขอรับใบอนุญาต 2.3 เกณฑ์การปฏิบัติด้านการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูล ของผู้ได้รับใบอนุญาต

เรื่องตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ.2535

ลักษณะการจัดหมวดหมู่

	2.4 เกณฑ์การปฏิบัติด้านการเก็บ ชน และกำจัด มูลฝอย ของผู้ได้รับใบอนุญาต 2.5 เกณฑ์การขอและการต่อใบอนุญาต 3. หลักเกณฑ์อื่น ๆ กำหนดในเรื่อง... 3.1 การขออนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต 3.2 การเพิกถอน การพักใช้ใบอนุญาต อัตรา ค่าธรรมเนียม เป็นต้น
● ตลาด	สามารถแบ่งหมวดหมู่ตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยสุขลักษณะตลาด พ.ศ. 2551 โดยอาจเพิ่มเติม เรื่อง อำนาจของท้องถิ่นตามมาตรา 34 ได้
● สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร	1. หลักเกณฑ์ทั่วไป กำหนดในเรื่อง... - อำนาจของท้องถิ่น (มาตรา 38) 2. การอนุญาต (ใบอนุญาต) กำหนดในเรื่อง... - ใช้กับสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหารที่มี พื้นที่เกิน 200 ตร.ม. 3. การรับรองการแจ้ง (หนังสือรับรองการแจ้ง) กำหนดในเรื่อง... - ใช้กับสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตร.ม. 4. หลักเกณฑ์อื่น ๆ กำหนดในเรื่อง... 4.1 การขออนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต 4.2 การเพิกถอน การพักใช้ใบอนุญาต อัตรา ค่าธรรมเนียม เป็นต้น ++ หากร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแบบรวมทั้งสถานที่ จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารรวมอยู่ในฉบับ เดียวกันก็อาจจะแยกหลักเกณฑ์ของระหว่างสถานที่ จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารออกเป็นคนละ หมวดก็ได้ แต่หากแยกระหว่างสถานที่จำหน่ายอาหารและ สถานที่สะสมอาหารออกเป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น คนละฉบับแล้วก็สามารถจัดหมวดหมู่ตามที่กล่าวมา ข้างต้นได้

จากตารางข้างต้นเป็นเพียงความเหมาะสมในการจัดแบ่งหมวดหมู่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วโดยเฉพาะในเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่มีเรื่องของการขอหนังสือรับรองการแจ้งและการขอรับใบอนุญาต หากไม่ทำการแบ่งหมวดหมู่อาจส่งผลเกิดความสับสนในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นและส่งผลให้ขาดคนปกครองได้หรือผิดพลาดได้

ลักษณะการเขียนบทบังคับที่แบ่งออกเป็นหมวด ไม่มีอะไรยุ่งยากซับซ้อน วิธีเขียนก็ง่าย ๆ ดังนี้

หมวด ลำดับของหมวด ชื่อเรื่องของหมวด

เช่น ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

หมวด 1

บททั่วไป

หมวด 2

การอนุญาต

ทั้งนี้หลักการในข้อนี้ไม่ได้บังคับว่าจำเป็นต้องทำ ต้องแบ่งตามที่จัดไว้ให้ในตารางข้างต้น หรือมีบทบัญญัติในกฎหมายบัญญัติว่าต้องทำแต่อย่างใดและโดยให้อยู่ในดุลยพินิจของทางราชการส่วนท้องถิ่นหรือคณะผู้ทำการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั่นเอง หากได้เล็งเห็นจากประโยชน์ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

การเขียนบทบังคับที่ดีนั้น สรุปลักษณะคือ...

1.) อย่าให้บทบังคับไปขัดกับบทบังคับที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่ออกตาม
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2.) หากเนื้อหาละเอียด และสามารถจัดกลุ่มเนื้อหาที่มีลักษณะคล้ายกันได้
ก็ควรจะแบ่งบทบังคับในร่างข้อกำหนดฯ ออกเป็น "หมวด" เพื่อง่ายแก่การตรวจสอบ
แก้ไขและใช้ข้อกำหนดฯ นั้น โดยข้อกำหนดฯ ที่ควรแยกบทบังคับออกเป็น "หมวด"
เช่น ตลาด, สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร, กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อ
สุขภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ให้ดูความเหมาะสมของเนื้อหาในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น
เป็นหลัก



บทที่ 8

เทคนิคการเขียนบทกำหนดโทษ



ส่วนนี้ดูเหมือนว่าจะง่ายในทางข้อเท็จจริง แต่เมื่อมาพิจารณาทางด้านกฎหมายนั้นไม่ได้ง่ายอย่างที่คิดหากไม่ทำความเข้าใจให้ชัดเจนเสียก่อน

เนื่องจากว่า ราชอาณาจักรส่วนท้องถิ่นเองจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น หรือตามชื่อเต็มในกรณีเป็นเทศบาล ก็คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และสำหรับกรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โดยทั้ง 2 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจในการดำเนินการแก่ผู้ที่ประพฤติปฏิบัติฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ คือ

1. กรณีที่เป็นเทศบาล : มาตรา 60 บัญญัติว่า "เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ ...ในเทศบัญญัตินั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่า 1,000 บาท"

2. กรณีที่เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล : มาตรา 71 บัญญัติว่า "องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น"

เมื่ออ่านแล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ฉบับ ได้กำหนดอำนาจของทางท้องถิ่นในการดำเนินการลงโทษไว้คือ หากเป็นโทษจำคุก ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยไม่จำกัดโทษ เว้นแต่โทษที่จะทำการปรับเท่านั้นที่ท้องถิ่นสามารถปรับได้ไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งขัดกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีโทษปรับ ในการกระทำที่ฝ่าฝืนบางสถานจะเกินกว่า 1,000 บาท

ซึ่งหากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกลับพบว่าไม่มีปัญหา เพราะในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ได้มีคำอยู่ประโยคหนึ่งว่า "...แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของการเปรียบเทียบปรับ หากมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติตำบลการเปรียบเทียบปรับหรือการลงโทษกรณีฝ่าฝืนข้อบัญญัติตำบลก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น

แต่หากเป็น "เทศบาล" มักจะมีปัญหาเกิดขึ้น เนื่องจากมาตรา 60 ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือ บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นแต่อย่างใด

อีกทั้งมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบปรับได้ไม่เกิน 1,000 บาท ประกาศออกมา จึงทำให้เกิดข้อกังขาสำหรับผู้ปฏิบัติงานว่าจะสามารถเปรียบเทียบปรับตามกำหนดโทษในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้หรือไม่

และหากมีผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นจะดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้เท่าไร และการเขียนบทกำหนดโทษในข้อกำหนดของท้องถิ่นจะต้องเขียนอย่างไร เพราะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาออกข้อกำหนดของท้องถิ่น จึงมีประเด็นปัญหาอยู่ 2 ประเด็น คือ 1.ปรับได้หรือไม่ และ 2.จะกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นอย่างไร ?

พิจารณาประเด็นที่ 1 กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือหารือกับทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีหนังสือที่ น/ท 0804.4/55552 ลงวันที่ 5 กันยายน 2549 ตอบข้อหารือว่ามีใจความสำคัญดังนี้

"เนื่องจากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2547 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ขอความเห็นในประเด็นดังกล่าวจากกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองมีความเห็นโดยสรุปว่า

บทบัญญัติของมาตรา 85⁸ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นพิเศษ สามารถจะทำการเปรียบเทียบคดีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด"

ดังนั้นประเด็นปัญหาว่จะเปรียบเทียบปรับตามโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้หรือไม่ คำตอบสุดท้ายคือ ...สามารถเปรียบเทียบปรับได้...

พิจารณาประเด็นที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบปรับได้ แล้วจะเขียนอย่างไรในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัยได้ทำหนังสือหารือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด และทางสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้ให้ความอนุเคราะห์ตอบข้อหารือตามหนังสือที่ อส 0017/11066 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2544 สรุปได้ดังนี้

"สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตราเทศบัญญัติ หรือออกข้อบัญญัติตำบลได้โดยไม่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ดังนั้น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบัญญัติตำบลโดยกำหนดระยะเวลาโทษให้ต่ำกว่าบทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 15 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้ อีกทั้งจะกำหนดระยะเวลาโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาทหรือห้าร้อยบาทแต่ละกรณีไม่ได้เพราะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ที่ให้อำนาจไว้

8 มาตรา 85 ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า "ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

๑.) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

2.) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ถ้าเห็นว่ามีโทษไม่ถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบ สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย"

อย่างไรก็ดี การที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 หรือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 บัญญัติไว้ว่า จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติหรือผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลไว้ด้วยก็ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ละเมิดเทศบัญญัติหรือผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลมีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 15 อยู่แล้ว เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะตรา เทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดระวางโทษไว้ด้วยเพื่อมิให้เกิดการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าว"

จากการตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุดพอให้เห็นเป็นแนวทางว่าการจะเขียนหรือกำหนดระวางโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติก็...จะต้องไม่เขียนกำหนดระวางโทษลงไป

หมายความว่า ไม่ใช่ไม่ให้กำหนดโดยกล่าวถึงโทษตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพียงแต่ไม่ให้เขียนจำนวนโทษที่ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับลงไป เช่น ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ซึ่งมี พื้นที่เกิน 200 ตร.ม. โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือ ปรับไม่เกิน 10,000 บาท เป็นต้นหากเขียนเช่นนี้จะทำให้แก้ต่างว่าไปขัดกับอำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายจัดตั้งของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ดังนั้นการเขียนหรือกำหนดระวางโทษในข้อกำหนดท้องถิ่นมีรูปแบบดังนี้

ข้อ... ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเทศบัญญัติ / ข้อบัญญัตินี้ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในบทกำหนดโทษแห่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตัวอย่างการเขียนกำหนดระวางโทษในข้อกำหนดท้องถิ่นที่ไม่ถูกต้อง... เพราะเขียนโดยระบุระวางโทษลงไป

ข้อ 39 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเทศบัญญัติข้อ 17 หรือข้อ 23 มีความผิดตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ข้อ 40 ผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัติข้อ 17 หรือข้อ 23 มีความผิดตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การเขียนบทกำหนดโทษให้ใช้บังคับได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายในร่างข้อกำหนดท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คือ

อย่าเขียนระบุมাত্রาที่เป็นโทษและจำนวนโทษหากฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น



บทที่ 9

การเขียนบทเฉพาะกาล



บทเฉพาะกาล หมายถึง บทกฎหมายที่กำหนดให้บังคับใช้ แม้กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ หรือ ใช้ในเวลาที่กำหนด หรือใช้ในบางช่วงเวลาตามเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อเป็นการยกเว้นหรือบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนถ้อยระวางกฎหมายฉบับเก่ากับกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งเนื้อหาสาระอาจครอบคลุมถึงบุคคลหรือคณะบุคคล

ดังนั้น บทเฉพาะกาลในส่วนข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะใช้ กรณีที่จะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นใหม่มาแทนข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องเดิมแต่ต้องการให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นเดิมยังสามารถกระทำต่อไปได้ หรือ ต้องการยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นพิเศษในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น

การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขึ้นมาใหม่แทนข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิม ซึ่งกำหนดเกณฑ์สุขลักษณะของผู้ได้รับใบอนุญาตไว้น้อย ไม่รัดกุม แต่ในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ จะมีการกำหนดเกณฑ์ไว้รัดกุมมากขึ้น ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ผู้ประกอบกิจการรายเก่าที่ขออนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมและใบอนุญาตยังไม่หมดอายุจะต้องปฏิบัติตามแบบใดอย่างไร

จากตัวอย่างข้างต้นทางแก้ปัญหาที่จะต้องยกเว้นให้ผู้ประกอบกิจการรายเก่าที่ขออนุญาตถูกต้อง ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่นั้นสามารถกระทำได้ แต่ต้องเพียงแค่ช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยขอยกเว้นเงื่อนไขตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่พร้อมขอยกเว้นระยะเวลาแห่งการยกเว้นนั้นจะถูกกำหนดไว้ในส่วนหนึ่งของร่างข้อกำหนด ฯ เรียกส่วนนี้ว่า “บทเฉพาะกาล”

ลักษณะการเขียนก็ไม่ยาก เพียงแต่ต้องกำหนดเวลาและเงื่อนไขให้ชัดเจนว่าให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมต่อไปได้มากน้อยเท่าไรนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่มีผลบังคับ ยกตัวอย่างเช่น...

บทเฉพาะกาล

ข้อ.. ผู้ใดที่ได้รับใบอนุญาตก่อนที่เทศบัญญัติ / ข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับ ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตเดิมจะสิ้นอายุ

ทั้งนี้ต้องระลึกไว้เสมอว่าบทเฉพาะกาลต้องอยู่ในส่วนสุดท้ายต่อจากบทบังคับของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น เพราะมีราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มักจะทำบทเฉพาะกาลไปรวมอยู่กับบทบังคับหรือใช้ชื่อของหมวดหมู่เรื่องนี้ผิด และที่สำคัญบทเฉพาะกาลนี้ไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ กล่าวคือ หากเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกใช้ครั้งแรก หรือ ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นมีความสมบูรณ์แล้ว ก็อาจไม่จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเลย

เนทีนี้จะขอยกตัวอย่างการเขียนบทเฉพาะกาลที่ไม่ถูกต้อง เช่น...

หมวด ๕
บทเปิดคดี

ข้อ ๓๓ ผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอื่นเป็นที่ยอมรับ หรืออาจเป็นอันควรด้วยคุณวุฒิ ก่อนวัน
ใช้เทศบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นประกอบกิจการนั้นต่อไปได้เสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามเทศบัญญัติแล้ว แต่เมื่อ
ใบอนุญาตดังกล่าวสิ้นอายุ และผู้นั้นยังคงประสงค์จะดำเนินการต่อไปผู้นั้นจะต้องมาดำเนินการขอรับ
ใบอนุญาตตามเทศบัญญัตินี้ก่อนการดำเนินการ

ข้อ ๓๔ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการนี้ ตาม
อัตราที่เทศบาลบัญญัติ

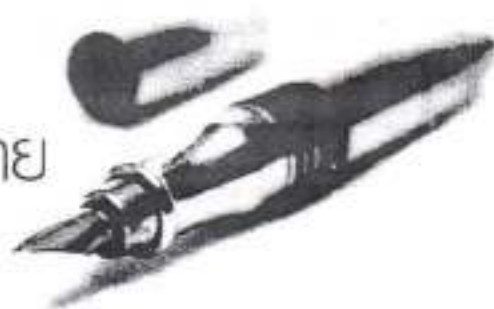
การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต้องไว้ในส่วน
แนบท้ายไม่ใช่อยู่ในบทเฉพาะกาล

ใช้ชื่อผิด ควรต้องใช้ว่า "บทเฉพาะกาล"



บทที่ 10

การเขียนบทท้าย, ส่วนแนบท้าย



บทท้าย

บทท้ายนี้เป็นส่วนที่เป็นการบอกถึงการกำหนดผู้รักษาการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นและการให้อำนาจผู้รักษาการในการออกระเบียบ ประกาศใดๆ ตามข้อกำหนดดังกล่าว รวมทั้งเป็นการบอกถึงวันประกาศใช้ ผู้ให้ความเห็นชอบหรือผู้อนุมัติให้ใช้ และ ผู้มีอำนาจตราข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งจะต้องมีการลงนามของผู้มีอำนาจทุกคน จึงจะทำให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับดังกล่าวสมบูรณ์

สรุปในส่วนของ “บทท้าย” นี้ มีองค์ประกอบดังนี้

- 1.) การกำหนดผู้รักษาการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น
 - 2.) การให้อำนาจแก่ผู้รักษาการในการออกระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ตามข้อกำหนดของท้องถิ่น
 - 3.) วันประกาศใช้ (ต้องเข้าใจว่าไม่ใช่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ เพียงเป็นวันที่ประกาศใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ๆ หากจะมีผลเป็นการบังคับได้นั้นต้องทำตามขั้นตอนของกฎหมายอีกทีหนึ่ง)
 - 4.) ผู้ให้ความเห็นชอบ / ผู้มีอำนาจอนุมัติข้อกำหนดของท้องถิ่น โดย...
 - 4.1) กรณีที่เป็นเทศบาล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 4.2) กรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล คือ นายอำเภอ
 - 5.) ผู้ที่มีอำนาจตราข้อกำหนดของท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี หรือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนของบทท้ายพบว่าไม่มีปัญหาในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นสักเท่าไร เว้นแต่กรณีที่เกิดลอกข้อกำหนดท้องถิ่นของผู้อื่นมาแล้วปรับเปลี่ยนชื่อ

ส่วนแนบท้าย

ส่วนแนบท้าย คือ ส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ใช้ประกอบกับข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งจะมีลักษณะเป็นรายละเอียดเฉพาะเรื่อง เช่น บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม บัญชีรายชื่อกิจการที่ต้องควบคุม ตารางค่ามาตรฐานต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นจึงขอสรุปรายละเอียดในส่วนแนบท้ายที่ส่วนใหญ่มักนิยมให้มี ดังนี้

1. บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม
2. แบบฟอร์มคำขอ คำร้องต่าง ๆ
3. บัญชีรายชื่อกิจการที่ต้องควบคุม (ส่วนใหญ่มักจะนิยมนำไปใส่ไว้ในส่วนของบทบังคับ แต่ข้อดีของการกำหนดไว้ในส่วนแนบท้ายนี้อยู่ตรงที่ว่าท่านไม่ต้องมานั่งกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้ง ฉบับใหม่ เพียงแต่แก้ไขในส่วนบัญชีรายชื่อกิจการที่ต้องการควบคุมและนำเสนอเข้าสู่สภาตามขั้นตอนของราชการส่วนท้องถิ่นและประกาศให้รับทราบโดยทั่วกันตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด)

บทที่ 11

อัตราค่าธรรมเนียม

กำหนดอย่างไรให้ “ถูกต้อง” และ “ดี”



เรื่องของอัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้มี “กฎกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และ อัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545” กำหนดขอบเขตในการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมของราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบแก่ผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่น

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างไรให้ “ถูกต้อง” และ “ดี” นั้นมีหลักดังนี้

การกำหนดให้ “ถูกต้อง”

คำว่า “ถูกต้อง” ในที่นี้คือ จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างไรให้ “ถูกต้องตามหลักของกฎหมาย” และ “ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ ที่กล่าวมาข้างต้น”

หลักการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้ “ถูกต้อง” นั้นจะต้องพิจารณาขอบเขตจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมให้บริการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545 ทั้งนี้ไม่ว่าการจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ในอนุภาค หนังสือรับรองการแจ้ง หรือ การให้บริการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอย จะต้องไม่เกินกว่าที่กฎกระทรวงฯ ดังกล่าวกำหนด ซึ่งกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวถือเป็นอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่ราชการส่วนท้องถิ่นพึงจะกำหนดได้ สามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

1. กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

อัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 อัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย และมูลฝอยติดเชื้อ มีหลักดังนี้

ลักษณะการให้บริการ	หลักการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม	ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
การเก็บ ขน และกำจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการเอง หรือ มอบให้ผู้อื่นดำเนินการแทน	การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าว...ต้องไม่เกินกว่า...ที่กฎกระทรวงฯว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 กำหนด	มาตรา 20 (4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ลักษณะการให้บริการ	หลักการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม	ข้อกำหนดที่อ้างอิง
การเก็บ ขน และกำจัดโดย เอกชนที่ได้รับอนุญาตจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ	อัตราค่าบริการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกำหนดเกินกว่าที่กฎกระทรวง กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ให้กำหนดไว้ในข้อกำหนด ของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมที่ เอกชนพออนุมัติได้ แต่ไม่เป็นผลกระทบต่อ ประชาชนมากเกินไป	มาตรา 20 (5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ประเภทที่ 2 อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง

อัตราค่าธรรมเนียมประเภทนี้มีหลักง่าย ๆ คือ ห้ามกำหนดเกินกว่าที่กฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม
ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 กำหนด
จากหลักในข้อ 1 ยกตัวอย่าง ได้ดังนี้

บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ลำดับ	รายการ	อัตราค่าธรรมเนียม
1.	อัตราค่าธรรมเนียมสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 20 (4)	
	ก. ค่าเก็บและขนขยะมูลฝอยประจำเดือนสำหรับอาคารหรือเคหะ วันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร	เดือนละ 30
	วันหนึ่งเกิน 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 40 ลิตร	เดือนละ 60
	วันหนึ่งเกิน 40 ลิตร แต่ไม่เกิน 60 ลิตร	เดือนละ 90
	วันหนึ่งเกิน 60 ลิตร แต่ไม่เกิน 80 ลิตร	เดือนละ 120
	วันหนึ่งเกิน 80 ลิตร แต่ไม่เกิน 100 ลิตร	เดือนละ 150
	วันหนึ่งเกิน 100 ลิตร แต่ไม่เกิน 200 ลิตร	เดือนละ 300
	วันหนึ่งเกิน 200 ลิตร แต่ไม่เกิน 300 ลิตร	เดือนละ 450
	วันหนึ่งเกิน 300 ลิตร แต่ไม่เกิน 400 ลิตร	เดือนละ 600
	วันหนึ่งเกิน 400 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร	เดือนละ 750

จากตัวอย่างข้างต้น ท่านสามารถสังเกตเห็นอะไรจากบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว

- 1) ชื่อบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมยังใช้ไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องควรต้องใช้คำว่า "บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม การให้
บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย"
- 2) หากท่านคำนวณไล่อัตราค่าธรรมเนียมจากตัวอย่างข้างต้นลงมาจะพบว่า ก็ไม่เห็นจะเกินกว่าที่กฎกระทรวง
กำหนดไว้

แต่เมื่อพิจารณามาถึงเงื่อนไขที่ว่า “วันหนึ่งเกิน 100 ลิตร แต่ไม่เกิน 200 ลิตร คิดเดือนละ 300 บาท” เมื่อคำนวณแล้วพบว่าเกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ดังนี้

กฎกระทรวงฯ กำหนดว่า การเก็บและขนมูลฝอยที่มีปริมาณวันหนึ่งเกิน 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร ค่าเก็บและขนทุก ๆ 20 ลิตร หรือเศษของแต่ละ 20 ลิตร คิดเดือนละ 40 บาท

หากมีปริมาณขยะเดือนละ 100 ลิตร เมื่อคำนวณตามเกณฑ์ในกฎกระทรวงดังกล่าวอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่ท้องถิ่นแห่งนี้จะเรียกเก็บได้คือ ไม่เกิน 200 บาท วิธีคิดใช้การเทียบบัญญัติใดอย่างก็คือ

หากปริมาณขยะมีมากกว่า 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร

ทุก ๆ 20 ลิตร ให้คิดเดือนละ 40 บาท

หาก 100 ลิตร จะคิดเป็นเงิน $\frac{40 \text{ บาท} \times 100 \text{ ลิตร}}{20 \text{ ลิตร}} = 200 \text{ บาท}$

แต่ที่กำหนดในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมข้างต้นกลับคิดเป็นเดือนละ 300 บาท ซึ่งเกินกว่ากฎกระทรวงกำหนดสำหรับตัวอย่างลักษณะอื่นๆ สามารถศึกษาเพิ่มเติมในคู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นกรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ที่ถูกต้อง

บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล XXX

เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2554

ลำดับที่	ประเภท	อัตรา ค่าธรรมเนียม (บาท)
2.	ค่าเก็บและขนมูลฝอยทั่วไป	
	(2.1) ค่าเก็บและขนมูลฝอยทั่วไปประจำรายเดือน ที่มีปริมาณมูลฝอย วันหนึ่งไม่เกิน 500 ลิตร	
	- วันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เดือนละ	20
	- วันหนึ่งเกิน 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 60 ลิตร เดือนละ	40
	- วันหนึ่งเกิน 60 ลิตร แต่ไม่เกิน 100 ลิตร เดือนละ	60
	- วันหนึ่งเกิน 100 ลิตร แต่ไม่เกิน 200 ลิตร เดือนละ	80
	- วันหนึ่งเกิน 200 ลิตร แต่ไม่เกิน 300 ลิตร เดือนละ	100
	- วันหนึ่งเกิน 300 ลิตร แต่ไม่เกิน 400 ลิตร เดือนละ	200
	- วันหนึ่งเกิน 400 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร เดือนละ	300

สังเกตว่าหากทำการเทียบบัญญัติใดอย่างก็ข้างต้น ก็พบว่า แม้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะแบ่งย่อยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการหลายระดับ ก็ยังไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ

2. ใช้ภาษาให้ถูกต้อง ข้อนี้มีความจำเป็นอย่างมากเพราะพบว่าในห้องกินหลายแห่งมีการใช้ภาษาที่คลาดเคลื่อนและไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง ซึ่งมีหลักดังนี้

- ใช้ลักษณะของคำกำหนดขอบเขตของปริมาณให้ถูกต้อง พอสรุปได้ดังนี้

ก.) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ / จำนวนแรงงาน

ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่
1. กำหนดค่าเริ่มต้นแบบเป็นช่วง	ไม่น้อยกว่า ... ตั้งแต่	มีค่าเริ่มจากที่กำหนดขึ้นไป ไม่น้อยไปกว่านี้	- ไม่น้อยกว่า 50 ตร.ม. - ตั้งแต่ 50 ตร.ม. ขึ้นไป (คือ พื้นที่ตั้งแต่ 50 ตร.ม. ขึ้นไป)
	มากกว่า	มีค่าเริ่มมากกว่าค่าที่กำหนด ไม่น้อยไปกว่านี้ (ใช้กับกรณี ที่ต้องการให้ พท. ที่มีขนาด มากกว่าที่กำหนดขึ้นไปต้อง เสียอัตราค่าธรรมเนียม)	- มากกว่า 50 ตร.ม. (คือ พื้นที่ที่มากกว่า 50 ตร.ม. ขึ้นไป เช่น 50.1 ตร.ม. โดยหากเป็น 50 ตร.ม. หรือ น้อยกว่า 50 ตร.ม. ลงไป ไม่เข้าข้อบังคับค่าธรรมเนียมนี้)
2. กำหนดเป็นช่วงขนาดพื้นที่ 2.1 ช่วงของขนาดพื้นที่ต่อจากค่าเริ่มต้น หากกำหนดค่าขนาดพื้นที่เริ่มต้นเป็นค่าคงที่	มากกว่า .. ไม่เกิน ...	มีค่ามากกว่าค่าที่เริ่มต้น กำหนดขึ้นไปแต่ไม่เกินค่า ที่กำหนด	- ค่าเริ่มต้น พท. 50 ตร.ม. ค่าขนาดพื้นที่เป็นช่วงต่อไป ต้องเขียนเป็น... มากกว่า 50 ตร.ม. ไม่เกิน 60 ตร.ม.
3. กำหนดค่าสุดท้าย	มากกว่า...ขึ้นไป มากกว่า...	มีค่ามากกว่าค่าที่กำหนดไว้ ขึ้นไป	มากกว่า 50 ตร.ม. ขึ้นไป หรือ มากกว่า 50 ตร.ม.

ข้อสังเกต : ขนาดของพื้นที่นั้นหากวัดออกมาแล้วย่อมอาจจะมีเศษของขนาดพื้นที่นั้น โดยไม่ลงตัวเป็นจำนวนเต็มเสมอไป เช่น 50.1 ตร.ม. 52.35 ตร.ม. ทำให้ต้องมีความรัดกุมในการกำหนดค่าธรรมเนียมมิฉะนั้นอาจเกิดความไม่เป็นธรรมหรือผิดไปจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างข้อกำหนดฯ ได้

จากลักษณะการกำหนดดังกล่าวข้างต้น ทำให้สรุปการใช้คำเชื่อมกับเรื่องของขนาดพื้นที่ เป็นดังนี้

ลักษณะคำเชื่อม	ความหมาย
มากกว่า	มีค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ แม้จะเกินจากค่าที่กำหนดเพียงแค่น้อยที่สุด
น้อยกว่า	มีค่าน้อยกว่าที่กำหนดไว้ แม้จะน้อยกว่าค่าที่กำหนดเพียงแค่น้อยที่สุด
ไม่น้อยกว่า , ตั้งแต่	มีค่าตั้งแต่ค่าที่กำหนดขึ้นไป
ไม่เกิน	มีค่าไม่มากกว่าค่าที่กำหนด

ข.) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ขึ้นอยู่กับจำนวนสิ่งของ จำนวนเครื่องจักร : สามารถจะใช้ลักษณะการกำหนดเหมือนกับขนาดของพื้นที่ก็ได้

● กำหนดรายละเอียดในเงื่อนไขข้ออย่าให้ซ้ำซ้อนกัน

การกำหนดจำนวน หรือ ขนาดพื้นที่นั้น ต้องพึงระวังไม่ให้เกิดการซ้ำหรือซ้อนกันของขนาดพื้นที่ โดยเฉพาะหากได้กำหนดแบ่งจำนวน หรือ ขนาดพื้นที่ออกเป็นช่วง ๆ เช่น

(3) การเช่าถ่าน หรือ การสะสมถ่าน

8 กิจการที่เกี่ยวกับบริการ

(1) ประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า

ในทำนองเดียวกัน

ก. ตั้งแต่ 5 ห้อง ถึง 15 ห้อง

ข. ตั้งแต่ 15 ห้อง ถึง 30 ห้อง

ค. ตั้งแต่ 31 ห้อง ขึ้นไป

จากตัวอย่างข้างต้นทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าเมื่อผู้ประกอบการมีจำนวนห้องของหอพัก 15 ห้อง มาขออนุญาตจากท่าน จะดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอย่างไร หากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในข้อ ก. คือ 500 บาท/ปี และ ข้อ ข. คือ 800 บาท/ปี ก็เกิดคำถามว่าจะต้องเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตกรณีนี้เป็นเงิน 500 บาท หรือ 800 บาท ?? ซึ่งเป็นผลของการเกิดการซ้ำหรือซ้อนของจำนวนหรือขนาดพื้นที่

● ไม่สร้างเงื่อนไขซ้อนเงื่อนไข

เงื่อนไขที่จะกำหนดต้องแยกจากกันให้ชัดเจน เป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ควรสร้างเงื่อนไขแบบทางเลือกอยู่ในเงื่อนไขข้อเดียวกัน โดยจะขอเรียกว่า “เงื่อนไขซ้อนเงื่อนไข” แต่หากต้องการสร้างทางเลือกก็ควรพิจารณาถึงผลการบังคับด้วยว่าเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร เช่น

- | | |
|--|---------|
| ก. มีแรงงานไม่เกิน 5 คน หรือมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตร.ม. | 500 บาท |
| ข. มีแรงงานมากกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 10 คน หรือมีพื้นที่มากกว่า 200 ตร.ม | 800 บาท |

จากตัวอย่างข้างต้นเห็นได้ว่า มีการกำหนดเงื่อนไขที่จะขึ้นอยู่กับจำนวนคน และ ขนาดของพื้นที่อยู่ในการกำหนดค่าธรรมเนียมข้อเดียวกัน ทำให้เกิดการสร้างทางเลือกหรือเงื่อนไขซ้อนเงื่อนไขในการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตซึ่งหากมีผู้ประกอบการมีพื้นที่โรงงาน 150 ตร.ม. และมีคนงานอยู่ 8 คน จึงมี ข้อคำถามว่าจะเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอย่างไร ? จะเก็บ 500 บาท หรือ 800 บาท ?

ดังนั้นจากตัวอย่าง หากจะกำหนดเงื่อนไขการเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งว่าจะเลือกใช้จำนวนคน หรือ ใช้ขนาดของพื้นที่เป็นเกณฑ์

การกำหนดให้ “ดี”

เมื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ “ถูกต้อง” แล้ว ต้องกำหนดอย่างไรละให้ “ดี” ด้วย
การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้ “ดี” นั้น มีหลักดังนี้

1. สืบรวจข้อมูลสถานะเศรษฐกิจของพื้นที่

เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสามารถสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่นั้นๆ ซึ่งก็จะเป็นไปตามสภาพความเป็นอยู่ของสังคมอันเกี่ยวเนื่องกันอย่างแน่นอนที่จะแยกออกได้ยาก เช่น การท่องเที่ยวภายในท้องถิ่นมีนักท่องเที่ยวน้อย และประชากรก็น้อย หรือในพื้นที่ทุรกันดารแต่กำหนดค่าธรรมเนียมหนังสือรับรองการแจ้งสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารเป็น 1,000 บาท (กำหนดตามอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงในกฎกระทรวง) เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าไม่เหมาะสมกัน เป็นต้น

2. จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการในพื้นที่

กระบวนการนี้เป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่ออัตราค่าธรรมเนียมว่าสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของพื้นที่นั้น ๆ จริงหรือไม่ มีความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร อีกทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ข้อกำหนดของท้องถิ่นไปในตัวด้วย โดยการรับฟังความคิดเห็นอาจจะมาจาก 2 ฝ่าย คือ

- 1.) ฝ่ายผู้ประกอบการ
- 2.) ฝ่ายภาคประชาชน





เอกสารอ้างอิง

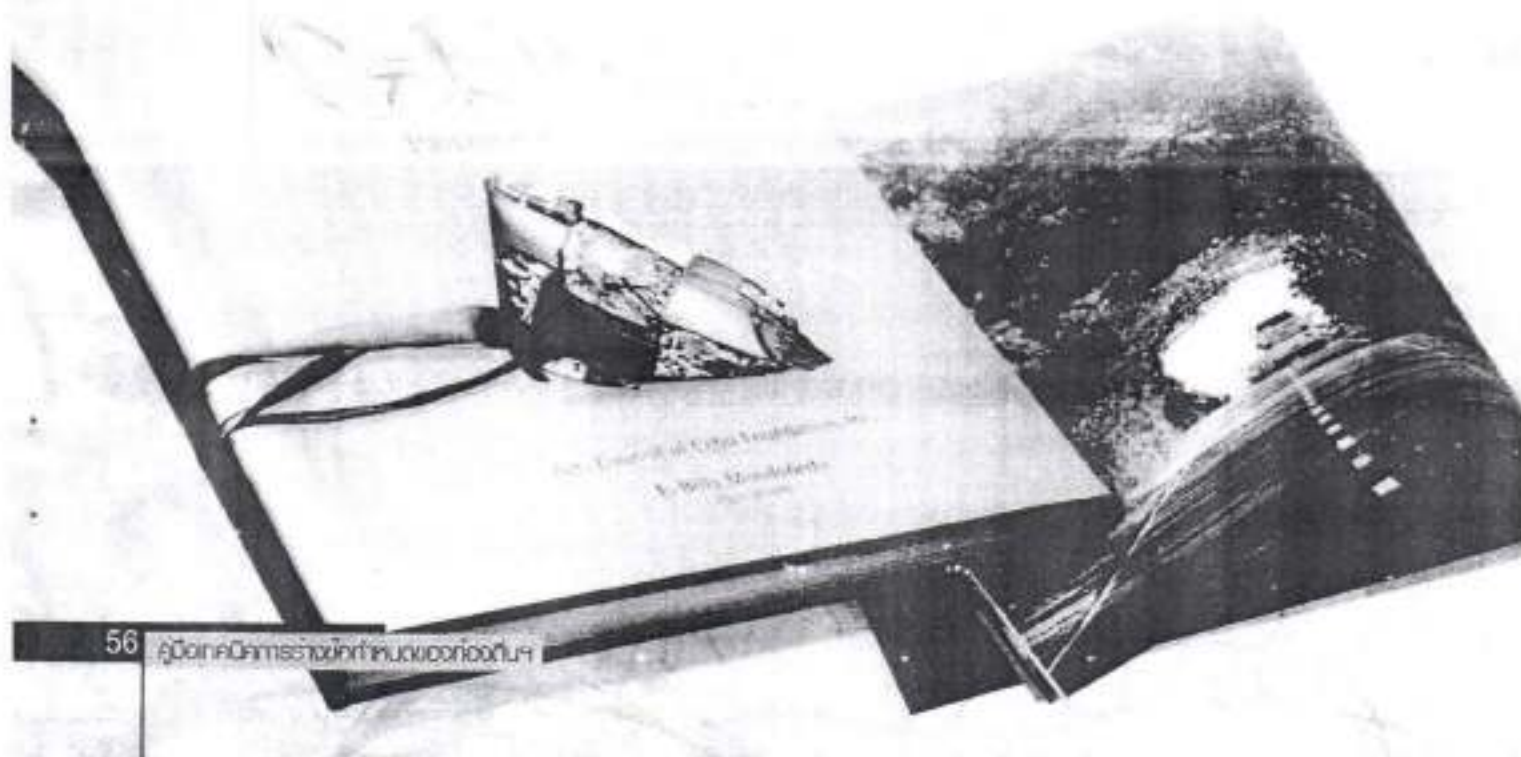
ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล. การร่างกฎหมายเบื้องต้น. เอกสารประกอบการบรรยายฝึกอบรม
การร่าง-กฎหมาย ภาคปฏิบัติหลักสูตรประกาศนียบัตร นักกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 19.
ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 20 และ 28 มกราคม 2548.

_____. คู่มือการร่างกฎหมาย. ข้อมูลจาก www.blog.m-society.go.th,
วันที่ 4 ตุลาคม 2553.

มีชัย ฤชุพันธุ์ . หลักการเขียนคำนิยามศัพท์ในการร่างกฎหมาย. ข้อมูลจาก
www.lawerform.go.th, วันที่ 4 ตุลาคม 2553.

สาธารณสุขุ, กระทรวง. อนามัย, กรม. ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข. การลงประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา. ข้อมูลจาก <http://laws.anamai.moph.go.th>,
วันที่ 4 ตุลาคม 2553.

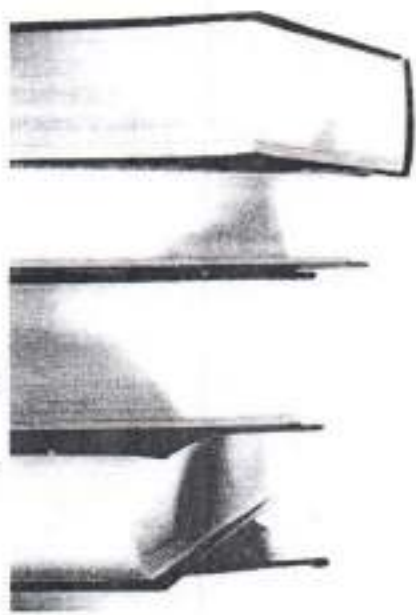
_____. คู่มือแนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
พ.ศ.2535. ฉบับปรับปรุงแก้ไข, พิมพ์ครั้งที่ 7,
กรุงเทพมหานคร : องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2549.



ภาคผนวก

ราชกิจจานุเบกษา





ภาคผนวก ก

หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว(ท) 679 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551)

ลักษณะของเรื่องที่จะนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เรื่องที่จะนำลงประกาศหรือลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาได้ จะต้องเป็นลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. เรื่องที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3. เรื่องที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องประกาศหรือลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่เป็นเรื่องสำคัญที่สมควรเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

การส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1. หนังสือนำส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีไปถึงเลขาธิการรัฐมาหรื
2. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ลงนามในหนังสือนำส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- 2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป
- 2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.3 ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 2.4 ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

3. เรื่องที่ส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้จัดส่งดังนี้

- 3.1 ต้นฉบับ หรือ สำเนาฉบับซึ่งปรากฏลายมือชื่อของผู้มีอำนาจลงนามในเรื่องนั้นจำนวน 1 ชุด และ
- 3.2 สำเนาจากต้นฉบับที่มีข้อความชัดเจน จำนวน 4 ชุด โดยให้เจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ 5 หรือเทียบเท่า

ขึ้นไป ลงนามรับรองสำเนาถูกต้อง และขอให้ระบุชื่อและตำแหน่งให้ชัดเจนด้วย

3.3 แผ่นดิสก์ หรือ แผ่นซีดีข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของต้นฉบับเรื่องที่จะส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมเอกสารแนบแบบพิมพ์แนบท้าย

การจัดส่งเอกสารแนบท้าย

ใช้สำหรับการดำเนินการจัดทำ หรือจัดส่งเอกสารประกอบเรื่องที่จะขอให้นำลงประกาศหรือลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา พร้อมกับเรื่องที่จะส่งประกาศ เช่น แผนที่ แผนผัง แบบแปลน แบบพิมพ์ คำอธิบาย หรือรายละเอียดเพิ่มเติม ภาคผนวก คำแปล เป็นต้น รวมเรียกว่า “เอกสารแนบท้าย” โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องส่งไปพร้อมกับหนังสือนำส่งเรื่องที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1. ให้จัดพิมพ์เอกสารแนบท้ายโดยใช้กระดาษพิมพ์ชนิดฟอกขาว 60 แกรม และพิมพ์ด้วย เครื่องพิมพ์แท่น
2. กรณีเอกสารแนบท้ายในชุดเดียวกันมีจำนวนมากกว่า 1 แผ่น ให้เรียงลำดับหน้าเป็นชุดแล้วรวมท่อ โดยไม่ต้องเย็บแยกเป็นชุด ๆ เพื่อสะดวกแก่การเข้าเล่ม

3. การจัดพิมพ์แผนที่

3.1 ให้ใช้มาตราส่วนขนาดใดขนาดหนึ่ง ดังนี้

3.1.1 มาตราส่วน 1 : 4,000 (ตามมาตรฐานของกรมที่ดิน) หรือ

3.1.2 มาตราส่วน 1 : 50,000 หรือ

3.1.3 มาตราส่วน 1 : 250,000 (ตามมาตรฐานของกรมแผนที่ทหาร)

3.2 ให้มีรายละเอียด พิกัด และเครื่องหมายที่เป็นสากลตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ไว้ในแผนที่และให้มีรายชื่อตำแหน่งของหมู่ตลิ่งหลักฐานตามแนวขอบเขตที่เป็นค่าพิกัดและระดับตามความจำเป็น ของงานนั้น ๆ แนบไปด้วย

3.3 ให้ใช้พิกัดระบบใดระบบหนึ่ง คือ

3.3.1 ระบบค่าภูมิศาสตร์ (ละติจูด ลองจิจูด) หรือ

3.3.2 ระบบยู ที เอ็ม

3.4 ขอใช้แผนที่ของกรมแผนที่ทหารเป็นหลัก

4. ขนาด การวางแบบ และการพับเอกสารแนบท้าย

4.1 ราชกิจจานุเบกษา ประเภท ก ฉบับกฤษฎีกา ให้ใช้กระดาษ 22.8 ซม. x 31.2 ซม. จัดวางแนวข้อความที่พิมพ์ เว้นจากขอบกระดาษด้านบน ด้านล่าง และขวา ด้านละไม่น้อยกว่า 1.7 ซม. และเว้นจากขอบด้านซ้ายไม่น้อยกว่า 2 ซม. และไม่ต้องพับเอกสารแนบท้าย

4.2 กรณีเอกสารแนบท้ายมีขนาดใหญ่กว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องพับเอกสารแนบท้ายดังกล่าวให้มีขนาด 20 ซม. x 28.5 ซม.

4.3 หากหน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่มีโรงพิมพ์ในสังกัด หรือมีแต่ไม่สะดวกใน การจัดพิมพ์เอกสารแนบท้าย สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษายินดีที่จะดำเนินการให้ โดยติดต่อสั่งจ้างโดยตรงได้ที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาหมายเลขโทรศัพท์ 02-2430611 , 02-2413313

5. จำนวนเอกสารแนบท้าย

1. ให้จัดพิมพ์เอกสารแนบท้ายเฉพาะราชกิจจานุเบกษาประเภท ก ฉบับกฤษฎีกา จำนวน 2,500 ชุด
2. ส่วนราชกิจจานุเบกษาประเภทอื่น ๆ ไม่ต้องจัดพิมพ์แต่ให้นำข้อมูลสรุปทุกลงแผ่นดิสก์หรือแผ่นซีดี ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จัดส่งไปพร้อมกับเรื่องตามข้อ 3.3

ระยะเวลาในการส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถส่งประกาศเรื่องต่าง ๆ ในราชกิจจานุเบกษาได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ขอให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งเรื่องไปถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่ต้องการให้ประกาศอย่างน้อย 2 สัปดาห์ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเรื่องที่มีความสำคัญขอให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องติดต่อประสานงานกับกลุ่มงานราชกิจจานุเบกษาโดยตรงเป็นการล่วงหน้าด้วย

ภาคผนวก ข

แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดท้องถิ่น

หมายเหตุ แนวทางนี้มีไว้ใช้เป็นหลักกำหนดเฉพาะที่จะต้องนำไปใส่ในข้อกำหนดของท้องถิ่น เพียงแค่เป็นตัวอย่างของหลักเกณฑ์ที่ควรใส่อยู่ในข้อกำหนดของท้องถิ่น ทั้งนี้ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของพื้นที่เป็นหลัก สามารถเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง แก้ไขได้ โดยให้ยึดความถูกต้องตามหลักวิชาการ

1. การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ก่อนได้รับใบอนุญาต :

ก. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูล

(1) ต้องมีพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูล (รถสูบ ส้วม) ซึ่งมีคุณลักษณะดังนี้

1.1.1) ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก

1.1.2) ส่วนของรถที่ใช้ขนถ่ายสิ่งปฏิกูลต้องปกปิดมิดชิดสามารถป้องกันกลิ่นและสัตว์แมลงพาหะนำโรคได้

มีฝาปิด-เปิดอยู่ด้านบน

1.1.3) มีปั๊มสำหรับสูบล้างสิ่งปฏิกูลและติดตั้งมาตรวัดปริมาณของสิ่งปฏิกูลด้วย

1.1.4) ท่อหรือสายที่ใช้สูบล้างสิ่งปฏิกูลต้องอยู่ในสภาพที่ดี ไม่รั่วซึม

1.1.5) มีอุปกรณ์ทำความสะอาดประจำรถ เช่น ถังตักน้ำ ไม้กวาด น้ำยาฆ่าเชื้อโรค (เช่น โลโซน 5 %)

น้ำยาดับกลิ่น

1.1.6) ต้องจัดให้มีการแสดงข้อความที่ตัวพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูลให้รู้ว่าเป็นพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูล เช่น “รถดูดสิ่งปฏิกูล” เป็นต้น และต้องแสดงเลขทะเบียนใบอนุญาตประกอบกิจการ ชื่อหน่วยงานที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต ชื่อบริษัทหรือเจ้าของกิจการด้วยตัวอักษรไทยซึ่งมีขนาดที่เห็นได้ชัดเจนตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด

(2) ต้องจัดให้มีเสื้อคลุม ถุงมือยาง รองเท้าหุ้มยางหุ้มสูงถึงแข้ง สำหรับผู้ปฏิบัติงาน

(3) กรณีที่ไม่มีระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลของตนเอง ต้องแสดงหลักฐานว่าจะนำสิ่งปฏิกูลไปกำจัด ณ แหล่งกำจัด

ที่ถูกสุขลักษณะแห่งใด

(4) อื่นๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด

ข. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูล

(1) มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่ใช้กำจัดสิ่งปฏิกูล

(2) มีระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลตามหลักสุขาภิบาล

2.1) ที่ไม่ก่อให้เกิดปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายเชื้อโรค ไปยังพื้นดินแหล่งน้ำ น้ำใต้ดินพืชผลทางการเกษตร

การเกษตร

2.2) ไม่เป็นแหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงและสัตว์พาหะนำโรค

2.3) ไม่เป็นที่น่ารังเกียจ ไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น สกปรกหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

(3) อื่นๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด

ค. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขน มูลฝอย

(1) ต้องมีพาหนะเก็บ ขน มูลฝอย ซึ่งมีคุณลักษณะดังนี้

1.1) ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก

1.2) ส่วนของรถที่ใช้เก็บขน มูลฝอย ต้องปกปิดมิดชิดสามารถป้องกันกลิ่นสัตว์และแมลงพาหะนำโรครวมถึงต้องป้องกันมิให้มูลฝอยร่วงหล่นในระหว่างเก็บ ขน ได้

1.3) ต้องจัดให้มีการแสดงข้อความที่ตัวพาหนะเก็บขน ให้รู้ว่าเป็นพาหนะเก็บขนขยะมูลฝอยและต้องแสดงเลขทะเบียนใบอนุญาตประกอบกิจการ ชื่อหน่วยงานที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต ชื่อบริษัทหรือเจ้าของกิจการด้วยตัวอักษรไทย ซึ่งมีขนาดที่เห็นได้ชัดเจนตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด

(2) ต้องจัดให้มีถุงมือยาง รองเท้าหุ้มยางหุ้มสูงถึงแข้งสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

(3) กรณีที่ไม่มีระบบกำจัดมูลฝอยของตนเอง ต้องแสดงหลักฐานว่าจะนำมูลฝอยไปกำจัด ณ แหล่งกำจัดที่ถูกสุขลักษณะแห่งใด

(4) อื่นๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด

ง. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการกำจัดมูลฝอย

(1) มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่ใช้กำจัดมูลฝอย

(2) มีระบบกำจัดมูลฝอยที่ถูกหลักวิชาการสุขาภิบาล ตามประเภทของระบบกำจัด

2.1) ที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายเชื้อโรค ไปยังพื้นดิน แหล่งน้ำ น้ำใต้ดินและก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ

2.2) ไม่เป็นแหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงและสัตว์พาหะนำโรค

2.3) ไม่เป็นที่น่ารังเกียจ ไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น สกปรกหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

(3) อื่นๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด

เมื่อได้รับใบอนุญาต :

ก. ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูล

(1) ขณะทำการสูบสิ่งปฏิกูล ต้องควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงานสวมเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าหุ้มยางหุ้มสูงถึงแข้ง และทำความสะอาดเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าหุ้มยางหลังจากเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานประจำวัน

(2) ทำความสะอาดท่อหรือสายที่ใช้ สูบสิ่งปฏิกูล โดยหลังจาก สูบสิ่งปฏิกูลเสร็จแล้ว ให้ทำการสูบน้ำสะอาดจากถังเพื่อล้างภายในท่อหรือสายที่ใช้ สูบสิ่งปฏิกูลและทำความสะอาดท่อหรือสายที่ใช้สูบสิ่งปฏิกูลด้านนอกที่สัมผัสสิ่งปฏิกูลด้วยน้ำยาฆ่าเชื้อโรค

(3) ทำความสะอาดพาหนะขนถ่ายสิ่งปฏิกูลอย่างน้อยวันละ 1 ครั้ง หลังจากที่ออกปฏิบัติงานขนถ่ายสิ่งปฏิกูลแล้ว สำหรับน้ำเสียที่เกิดจากการล้างต้องได้รับการบำบัดหรือกำจัดด้วยวิธีการที่ถูกสุขลักษณะก่อนปล่อยทิ้งสู่สาธารณะ

(4) กรณีที่มีสิ่งปฏิกูลหกเลี้ยวราด ให้ทำการฆ่าเชื้อโรคด้วยน้ำยาฆ่าเชื้อโรคแล้วทำการล้างด้วยน้ำสะอาด

(5) มีการตรวจสุขภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานขนถ่ายสิ่งปฏิกูลอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ข. ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูล

(1) ดำเนินงานระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามหลักสุขาภิบาล ตามประเภทของระบบกำจัด

(2) ขณะปฏิบัติงาน ต้องควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงานสวมเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าหุ้มยางหุ้มสูงถึงแข้ง และทำความสะอาดเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าหุ้มยางหลังจากเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานประจำวัน

(3) มีการตรวจสอบสภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานกำจัดสิ่งปฏิกูลอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ค. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขนมูลฝอย

(1) ขณะทำการเก็บ ขน มูลฝอย ต้องควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงานสวมเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าน้ำยางหุ้มสูงถึงแข้ง และทำความสะอาดเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าน้ำยางหลังจากเสร็จสิ้น การปฏิบัติงานประจำวัน

(2) ทำความสะอาดพาหนะเก็บ ขน มูลฝอย อย่างน้อยวันละ 1 ครั้ง หลังจากที่ยกออกไปปฏิบัติงานเก็บขนมูลฝอย แล้ว สำหรับน้ำเสียที่เกิดจากการล้างต้องได้รับการบำบัดหรือกำจัดด้วยวิธีการที่ถูกสุขลักษณะก่อนปล่อยทิ้งสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

(3) กรณีที่มีมูลฝอยตกหล่นบนทางสาธารณะ ให้จัดการเก็บให้เรียบร้อย

(4) มีการตรวจสอบสภาพแก่ผู้ปฏิบัติงาน เก็บ ขน มูลฝอย อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ง. ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการกำจัดมูลฝอย

(1) ดำเนินงานระบบกำจัดมูลฝอยตามหลักสุขาภิบาล ตามประเภทของระบบกำจัด

(2) ต้องควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงานสวมเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าน้ำยางหุ้มสูงถึงแข้ง และทำความสะอาดเสื้อคลุม ถุงมือยาง และรองเท้าน้ำยางหลังจากเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานประจำวัน

(3) มีการตรวจสอบสภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานกำจัดมูลฝอยอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

2. สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร

ก่อนได้รับใบอนุญาต :

ก. สถานที่เสวยอาหาร

(1) ไม่ตั้งอยู่ในบริเวณที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) พื้นที่ทำด้วยวัสดุถาวร ทำความสะอาดง่าย

(3) จัดให้มีระบบการระบายน้ำอย่างเพียงพอและถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขกำหนด

(4) จัดให้มีแสงสว่างและการระบายอากาศเพียงพอและถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขกำหนด

(5) จัดให้มีลิ้นจุ่มจำนวนเพียงพอ และถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขกำหนด

(6) จัดให้มีที่รองรับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะและเพียงพอ

(7) ปฏิบัติการอื่นใดที่เกี่ยวข้องด้วยสุขลักษณะตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งระเบียบ เทศบัญญัติ คำสั่งและประกาศของเทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล

ข. สถานที่จำหน่ายอาหาร

(1) จัดสถานที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ก. สถานที่เสวยอาหาร (1) - (6)

(2) จัดให้มีโต๊ะ เก้าอี้ หรือที่นั่งอย่างอื่นซึ่งมีสภาพแข็งแรง สะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ

(3) ผืนดินและบริเวณที่ปรุงอาหารต้องเป็นพื้นที่ที่ทำความสะอาดง่าย

(4) จัดให้มีภาชนะและอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ที่ใช้ในการทำประกอบปรุงเก็บ และการบริโภคอาหารไว้เพียงพอ ปลอดภัย และถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานสุขาภิบาล

- (5) จัดให้มีบริเวณและที่สำหรับทำความสะอาดภาชนะ ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องใช้ ให้เพียงพอและถูกต้องด้วยสุขลักษณะ
- (6) จัดให้มีที่สำหรับล้างมือพร้อมอุปกรณ์จำนวนเพียงพอ
- (7) จัดให้มีการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรำคาญเนื่องจากการจำหน่าย ทำประกอบ ปรง และเก็บอาหาร
- (8) จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดเกี่ยวกับสุขลักษณะ ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งระเบียบ เทศบัญญัติ คำสั่ง และประกาศของเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อได้รับใบอนุญาต :

1. สถานที่สะสมอาหาร ต้องดูแลรักษาสถานที่สะสมอาหารให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะดังต่อไปนี้
 - 1.1 รักษาสถานที่ให้สะอาดอยู่เสมอ รวมทั้งจัดให้มีการป้องกันและกำจัดสัตว์และแมลงพาหะนำโรค
 - 1.2 ต้องมีการดูแลรักษาความสะอาดที่รองรับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ไม่ให้เป็นที่พักพิงสัตว์แมลงและสัตว์นำโรคได้ และต้องมีการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ
 - 1.3 จัดสิ่งของเครื่องใช้และอุปกรณ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาให้สะอาดอยู่เสมอ
 - 1.4 ปฏิบัติการอื่นใดเกี่ยวกับสุขลักษณะตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งระเบียบ เทศบัญญัติ และคำสั่งของเทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล
2. สถานที่จำหน่ายอาหาร ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักสุขาภิบาลอาหาร ดังต่อไปนี้
 - 2.1 สถานที่รับประทานอาหาร สถานที่เตรียม ปรง ประกอบอาหารต้องสะอาดเป็นระเบียบจัดเป็นสัดส่วนและถูกสุขลักษณะ
 - 2.2 ไม่เตรียม ปรงอาหารบนพื้น และบริเวณหน้าหรือในห้องน้ำห้องส้วมและต้องเตรียม ปรงอาหารบนโต๊ะที่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร
 - 2.3 ใช้สารปรุงแต่งอาหารที่มีความปลอดภัยมีเครื่องหมายรับรองของทางราชการ เช่น มีเลขสารระบบอาหาร (อย.) เครื่องหมายรับรองมาตรฐานของกระทรวงอุตสาหกรรม (มอก.)
 - 2.4 อาหารสด ต้องล้างให้สะอาดก่อนนำมาปรง หรือการเก็บอาหารประเภทต่างๆ ต้องแยกเก็บเป็นสัดส่วนอาหารประเภทเนื้อสัตว์ดิบ เก็บในอุณหภูมิที่ต่ำกว่า 5 องศาเซลเซียส
 - 2.5 อาหารปรงสำเร็จแล้วเก็บในภาชนะที่สะอาดมีการปกปิดวางสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร
 - 2.6 น้ำแข็งที่ใช้บริโภคต้องสะอาด เก็บในภาชนะที่สะอาดมีฝาปิดใช้อุปกรณ์ที่มีด้ามสำหรับคีบหรือตักอาหาร โดยเฉพาะวางสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร
 - 2.7 ล้างภาชนะด้วยน้ำยาล้างภาชนะ แล้วล้างด้วยน้ำสะอาดอีก 2 ครั้ง หรือล้างด้วยน้ำไหล และที่ล้างภาชนะต้องวางสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร
 - 2.8 เชียงและมิด ต้องมีสภาพดีแยกใช้ระหว่างเนื้อสัตว์สุก เนื้อสัตว์ดิบ และผักผลไม้
 - 2.9 ช้อน ส้อม ตะเกียบ วางตั้งเอาด้ามขึ้นในภาชนะโปร่งสะอาด หรือวางเป็นระเบียบในภาชนะโปร่งสะอาดและมีการปกปิด เก็บสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร
 - 2.10 มูลฝอยและน้ำเสียทุกชนิด ต้องกำจัดด้วยวิธีถูกหลักสุขาภิบาล

2.11 ห้องล้างสำหรับผู้บริโภคและผู้สัมผัสอาหารต้องสะอาด มีอ่างล้างมือที่ใช้การได้ดีและมีสบู่ใช้ตลอดเวลา

2.12 ผู้สัมผัสอาหาร แต่งกายสะอาด สวมเสื้อมีแขน ผู้ปรุงต้องผูกผ้ากันเปื้อนที่สะอาด และสวมหมวกหรือเน็ตคลุมผม

2.13 ผู้สัมผัสอาหารต้องล้างมือให้สะอาดก่อนเตรียม ปรุง ประกอบ และจำหน่ายอาหารทุกครั้งและต้องใช้อุปกรณ์ในการหยิบจับอาหารที่ปรุงสำเร็จแล้วทุกครั้ง

2.14 ผู้สัมผัสอาหารที่มีบาดแผลที่มือ ต้องปกปิดปากแผลให้มีดิดชิดและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่มีโอกาสสัมผัสอาหาร

2.15 ผู้สัมผัสอาหารที่เจ็บป่วยด้วยโรคที่สามารถติดต่อไปยังผู้บริโภคได้ โดยมีน้ำสะอาดเป็นสื่อ ให้หยุดปฏิบัติงานจนกว่าจะรักษาให้หายขาด

2.16 ปฏิบัติการอื่นใดเกี่ยวกับสุขลักษณะตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งระเบียบ เทศบัญญัติ คำสั่งและประกาศของเทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล

3. กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

หมวด ..

สถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร และการสุขาภิบาล

ข้อ .. สถานที่ประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานที่ประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน สถานที่ประกอบกิจการนั้นจะต้องตั้งอยู่ห่างจาก(ชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่นๆ) จะพิจารณากำหนดสถานที่ใดบ้างและแต่ละสถานที่จะกำหนดเท่าไร กรุณาเลือกได้) ไม่น้อยกว่า.....เมตร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือการก่อเหตุรำคาญของประชาชน

ข้อ .. สถานที่ประกอบกิจการที่มีอาคารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นอาคารที่มีความมั่นคง แข็งแรง เหมาะสมที่จะประกอบกิจการที่ขออนุญาตได้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

บันไดหนีไฟหรือทางออกฉุกเฉินมีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ต้องไม่มีสิ่งกีดขวาง มีแสงสว่างเพียงพอ และมีป้ายหรือเครื่องหมายแสดงชัดเจน โดยทางออกฉุกเฉินต้องมีไฟส่องสว่างฉุกเฉินเมื่อระบบไฟฟ้าปกติขัดข้อง

(2) ต้องจัดให้มีระบบการจัดแสงสว่างและการระบายอากาศให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ต้องมีห้องน้ำและห้องส้วมตามแบบและจำนวนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีการดูแลรักษาความสะอาดให้อยู่ในสภาพที่ถูกต้องลักษณะเป็นประจำทุกวัน

ข้อ .. สถานที่ประกอบกิจการที่คนงานอาจเปื้อนเปื้อนจากสารเคมี วัตถุอันตรายหรือสิ่งอื่นใดอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องจัดให้มีที่อาบน้ำฉุกเฉิน ที่ล้างตาฉุกเฉิน ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับคุณสมบัติของวัตถุอันตรายและขนาดของการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ .. สถานประกอบกิจการต้องมีการเก็บ รวบรวม หรือกำจัดมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะดังนี้

(1) มีภาชนะบรรจุหรือภาชนะรองรับที่เหมาะสมและเพียงพอกับปริมาณและประเภทมูลฝอย รวมทั้งมีการทำความสะอาดภาชนะบรรจุหรือภาชนะรองรับและบริเวณที่เก็บภาชนะนั้นอยู่เสมอ

(2) ในกรณีที่มีการกำจัดเอง ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติว่าด้วยการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

(3) กรณีที่มีมูลฝอยที่ปนเปื้อนสารพิษหรือวัตถุอันตรายหรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อ .. สถานประกอบกิจการต้องมีการป้องกันและกำจัดแมลงและสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคติดต่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการสุขภาพสิ่งแวดล้อม

ข้อ .. สถานประกอบกิจการที่มีโรงอาหารหรือห้องครัวที่จัดไว้สำหรับการประกอบอาหาร การปรุงอาหาร การเสิร์ฟอาหารสำหรับคนงาน ต้องมีการดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติว่าด้วยสถานจำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหาร

ข้อ .. สถานประกอบกิจการต้องจัดวางสิ่งของให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยเป็นสัดส่วนและต้องรักษาความสะอาดอยู่เสมอ

หมวด ..

การอาชีวอนามัยและความปลอดภัย

ข้อ .. สถานประกอบกิจการต้องมีมาตรการความปลอดภัยในการทำงานและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ .. สถานประกอบกิจการต้องจัดให้มีการป้องกันเพื่อความปลอดภัยดังนี้

(1) มีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้และเครื่องดับเพลิง ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะต้องมีการบันทึกการบำรุงรักษาเครื่องดับเพลิงอย่างน้อยหกเดือนต่อครั้ง และมีการฝึกอบรมการดับเพลิงเบื้องต้นจากหน่วยงานที่ทางราชการกำหนดหรือยอมรับให้แก่คนงาน ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนคนงานในสถานประกอบกิจการนั้น

(2) กรณีที่มีวัตถุอันตราย ต้องมีสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับเก็บรักษาวัตถุอันตรายหรือสิ่งของที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรืออัคคีภัยได้ง่ายไว้โดยเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

หมวด ..

การควบคุมของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ

ที่เกิดจากการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการ

ข้อ .. สถานประกอบกิจการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงหรือ ความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ของเสียอันตราย หรือมีการใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตราย จะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง

4. ตลาด

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วย สุขาภิบาลของตลาด พ.ศ. 2551

5. การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

5.1 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ ผู้จำหน่ายและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) แต่งกายสะอาดและสุภาพเรียบร้อย
- (2) ให้จัดวางสินค้าที่จำหน่ายบนแผงวางสินค้าหรือจัดวางในลักษณะอื่นตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด
- (3) แผงวางสินค้าทำด้วยวัสดุที่มีความแข็งแรงและมีความสูงตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด
- (4) จัดวางสินค้าและสิ่งของใดๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ยื่นล้ำออกนอกบริเวณที่กำหนด ทั้งนี้ รวมทั้งตัวของผู้นำและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าด้วย
- (5) ดูแลรักษาความสะอาดบริเวณที่จำหน่ายสินค้าในระหว่างการจำหน่ายอยู่เสมอ
- (6) ห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น เช่น การใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องขยายเสียง หรือเปิดวิทยุเพลง เป็นต้น
- (7) เมื่อเสร็จสิ้นการจำหน่ายทุกครั้งต้องเก็บสินค้าและสิ่งของใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริเวณที่จำหน่ายให้เรียบร้อยโดยไม่ชักช้า
- (8) หยุดการจำหน่ายสินค้าเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของทางราชการตามที่.....ประกาศกำหนด
- (9) การอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพรวมทั้งการป้องกัน มิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด

5.2 ในการจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ ผู้จำหน่ายและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) แผงจำหน่ายอาหารทำจากวัสดุที่ทำความสะอาดง่าย มีสภาพดี เป็นระเบียบ อยู่สูงจากพื้นอย่างน้อย 60 เซนติเมตร
- (2) อาหารปรุงสุกมีการปกปิดหรือมีการป้องกันสัตว์แมลงนำโรค
- (3) สารปรุงแต่งอาหารต้องมีเลขสารบบอาหาร(อย.)
- (4) น้ำดื่มต้องเป็นน้ำที่สะอาด ใส่ในภาชนะที่สะอาด มีการปกปิด มีก๊อกหรือทางเทริน้ำ
- (5) เครื่องดื่มต้องใส่ภาชนะที่สะอาด มีการปกปิด และมีที่ตักที่มีด้ามยาวหรือมีก๊อกหรือทางเทริน้ำ
- (6) น้ำแข็งที่ใช้บริโภค
 - 6.1) ต้องสะอาด
 - 6.2) เก็บในภาชนะที่สะอาด มีฝาปิด อยู่สูงจากพื้นอย่างน้อย 60 เซนติเมตร
 - 6.3) ที่ตักน้ำแข็งมีด้ามยาว
 - 6.4) ต้องไม่นำอาหารหรือสิ่งของอย่างอื่นไปแช่ไว้ในน้ำแข็ง

(7) ล้างภาชนะด้วยน้ำยาล้างภาชนะ แล้งด้วยน้ำสะอาด 2 ครั้ง หรือล้างด้วยน้ำไหล และอุปกรณ์การล้าง ต้องวางสูงจากพื้นอย่างน้อย 60 เซนติเมตร

(8) ซ้อน ล้อม ตะเกียบ วางตั้งเอาด้ามขึ้นในภาชนะโปร่งสะอาดหรือวางเป็นระเบียบในภาชนะโปร่งสะอาด และมีการปกปิด เกือบสูงจากพื้นอย่างน้อย 60 เซนติเมตร

(9) มีการรวบรวมมูลฝอยและเศษอาหารเพื่อนำไปกำจัด

(10) ผู้สัมผัสอาหารแต่งกายสะอาด สวมเสื้อมีแขน ผู้ปรุงต้องผูกผ้ากันเปื้อนและสวมหมวกหรือเน็ตคลุมผม

(11) ใช้อุปกรณ์ในการหยิบจับอาหารที่ปรุงสำเร็จแล้ว

(12) ผู้สัมผัสอาหารที่มีบาดแผลที่มีมือต้องปกปิดแผลให้มิดชิด

5.3 ในการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการขาย ผู้จำหน่ายและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) แต่งกายสะอาดและสุขภาพเรียบร้อย

(2) ไม่ทิ้งมูลฝอยลงในที่หรือทางสาธารณะ

(3) ห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น เช่น การใช้เครื่องขยายเสียง เป็นต้น

(4) หยุดการจำหน่ายสินค้าเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของทางราชการตามที่.....ประกาศ

กำหนด

(5) การอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพรวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศ กำหนด

5.4 ในการจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการขาย ผู้จำหน่ายและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) สวมเสื้อที่มีแขน ใช้ผ้ากันเปื้อนที่สะอาด สวมรองเท้าหุ้มส้น มีสิ่งปกปิดป้องกันเส้นผมมิให้ตกลงในอาหาร

(2) รักษาความสะอาดมือและเล็บ ถ้ามีบาดแผลบริเวณมือต้องทำแผลให้เรียบร้อย

(3) ไม่สูบบุหรี่ในขณะที่เตรียม ทำ ประกอบ ปรุงหรือจำหน่ายอาหาร

(4) ไม่ไอหรือจามรดบนอาหาร

(5) ที่เตรียม ทำ ประกอบ ปรุง และแผงวางจำหน่ายอาหาร ต้องสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 60 เซนติเมตร

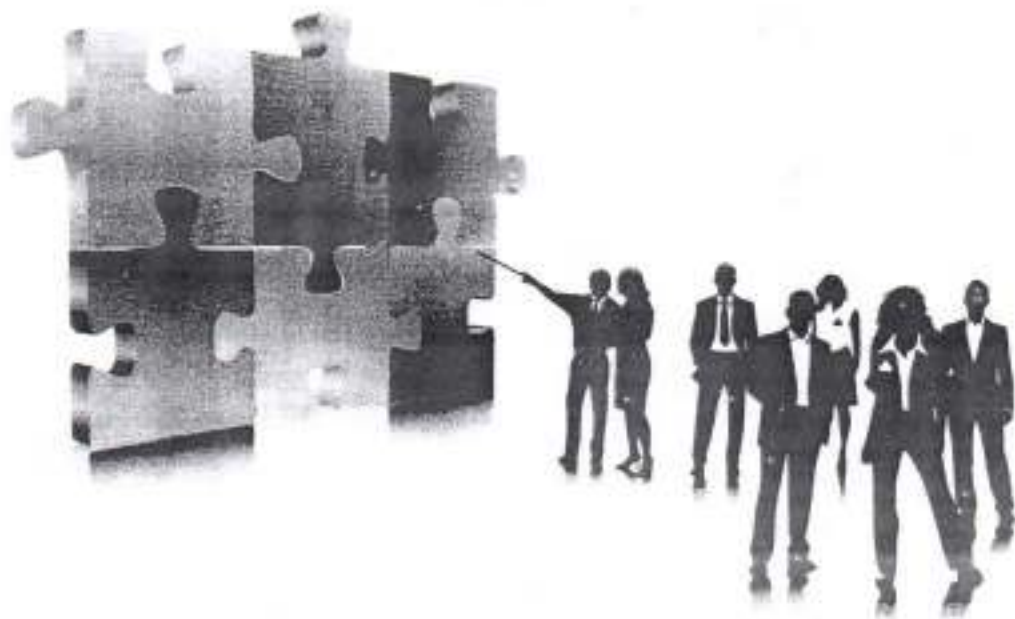
(6) ไม่เททิ้งเศษอาหาร หรือน้ำที่มีเศษอาหารหรือไขมันลงบนพื้นหรือทางระบายน้ำสาธารณะ

(7) ใช้ภาชนะบรรจุอาหาร เครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ในการจำหน่ายอาหารที่สะอาด

(8) ปกปิดอาหาร เครื่องปรุงอาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร เครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ในการจำหน่ายอาหาร เพื่อป้องกันฝุ่นละออง แมลงวันและสัตว์พาหะนำโรคอื่นๆ

(9) ใช้น้ำที่สะอาดในการทำ ประกอบ ปรุง แซ่หรือล้างอาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ในการจำหน่ายอาหาร

(10) จัดให้มีที่รองรับมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะอย่างเพียงพอ และไม่เททิ้งมูลฝอยลงในที่หรือทางระบายน้ำสาธารณะ



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายสมชาย ตุ่นแก้ว
นายชลทิศ อุไรฤกษ์กุล
นางพรพรรณ ไฉ่สุพร
นางบุษรา บุญนก
คุณณิษฏากัญญา รัตนวรณานต์

ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย
ผู้อำนวยการศูนย์อนามัยที่ 4 ราชบุรี
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ
หัวหน้ากลุ่มพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อม
อาจารย์ประธานสาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

รวบรวม เรียบเรียงและออกแบบ

นายกานต์ เจิมพวงผล

นิติกร

คณะผู้ร่วมจัดทำ

นายพิทักษ์ ตริธาวา
นายวีระศักดิ์ โรจนศรีรัตน์
นางสาวธิดารัตน์ คำรงค์สอน
นางสาวมัตติกา ยองอยู่

นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ

งานกฎหมายสาธารณสุขและคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อม
ศูนย์อนามัยที่ 4 ราชบุรี กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
โทร. 032 - 310368-71 ต่อ 2211 , 2297 โทรสาร. 032 - 323311

