หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

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

ณัฐยศ อาจหาญ
Natthayos Ardharn
นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : Natthayosa@hotmail.com
Graduate Student of Master of Laws Program in Public Law,
Faculty of Law, Thammasat University : Natthayosa@hotmail.com

Received : May 13, 2023
Revised : June 29, 2023
Accepted : August 3, 2023

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจเท่าที่ควร โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาภายใต้ขอบเขตของเฉพาะเรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคการควบคุม การแพทย์ฉุกเฉิน และศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกาในบริบทมิติทางกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้นมีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่หลากหลายกว่าประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีการการบัญญัติเรื่อง “หลักความสามารถทั่วไป” ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการบัญญัติในลักษณะของการยืนยันความชัดเจนในหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันไว้อย่างชัดเจน อันเป็นผลทำให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ขณะที่ประเทศไทยนั้น ยังมิได้มีการบัญญัติเรื่อง “หลักความสามารถทั่วไป” และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขนั้นยังมิได้มีการบัญญัติให้อำนาจในบางเรื่องจึงทำให้ยังไม่เกิดการกระจายอำนาจเท่าที่ควร และทำให้ยังไม่มีหน้าที่ที่หลากหลาย ทั้งนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังมีอำนาจที่จำกัด นอกจากมิติในด้านกฎหมายที่แล้วนั้น ยังมีมิติในด้านอื่น ๆ เช่น ศักยภาพของท้องถิ่นในการดำเนินการ ด้านงบประมาณ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายกลางที่มีการบัญญัติหลักการแบ่งหน้าที่และอำนาจ และ“หลักความสามารถทั่วไป” ไว้ในกฎหมาย ให้มีการศึกษา รวบรวมและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสาธารณสุขเพื่อก่อให้เกิดการกระจายอำนาจ ในส่วนของวิธีการใช้อำนาจควรที่จะมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานานและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน โดยกำหนดให้การร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งสหการนั้นไม่จำกัดเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหรือ

ประเภทเดียวกันเท่านั้น แต่ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทสามารถที่จะร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นไปในเชิงมิติของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในมิติอื่น ๆ เช่น ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร เป็นต้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ

สาธารณสุข, หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจ

ABSTRACT

This article studied the lack of clarity public health on roles and powers in Thai local government, leading to decentralization of power. The goal is to understand legal problems and formulate solutions. Focus was on establishing hospital procurement of vaccines and medicines, controlling emergency medicine, and examining duties of local administrative organizations in preventing and suppressing communicable diseases in animals, solid waste and sewage storage, and air pollution control. A comparative legal study was made with local government organizations in Japan and the United States of America.

Results were that in foreign countries, local governments have more diverse roles and powers in public health than in Thailand. The principle of general competence provision assigned local government organizations a range of duties and powers. Public health-related laws were also enacted to clearly confirm duties and powers of local public health associations. In addition, provisions exist in separation of duties and powers between state and local government organizations and between local government organizations. Decentralization of power to local authorities resulted, as Thailand has yet to authorize any statutory general competence principle or law related to public health.

Other nations have avoided this decentralization of power and assigning local government organizations a variety of functions. In addition to the aforementioned legal dimension, local budgeting operation potential and trained competent personnel remain issues. These findings suggest that a central law should be enacted outlining the principle of division of duties and powers after study, collection and improvement of laws related to public health missions to create decentralization. In terms of exercise of power, legal provisions are overdue for amendment and remain unrevised to meet the current context. Cooperation in public health service provision in the form of a cooperative establishment should not be limited to local government organizations of the same level or type. It should be stipulated that local governments of all kinds should be able to cooperate in providing health services. Such suggestions in legal dimensions will start decentralization of public health power in other dimensions, including budget and trained personnel to local government organizations.

Keywords

Health services, Public health, Decentralization, Local government organizations

1 บทนำ

หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขเป็นหน้าที่และอำนาจอย่างหนึ่งที่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินภารกิจ อย่างไรก็ตามในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติหน้าที่ไว้โดยตรง กล่าวคือบัญญัติเพียงว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แต่ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดหรือขอบเขตของหน้าที่และอำนาจโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ ทำให้ในอดีตได้เกิดปัญหาการตีความและการปฏิบัติหน้าที่มาโดยตลอด ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2563 ได้เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) รัฐบาลของประเทศไทยได้พยายามจัดหาวัคซีนป้องกันโรคดังกล่าวแต่จำนวนหรือปริมาณวัคซีนที่จัดหามาได้นั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่มีการแสดงความประสงค์ในการจัดหาหรือจัดซื้อวัคซีนดังกล่าวด้วยเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกรองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะไม่สามารถกระทำได้ หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะกระทำการซื้อและบริหารจัดการวัคซีนได้ หรือกรณีของการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เคยออกมาทักท้วงว่ามิได้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์เป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นจุดเริ่มต้นในปัญหาทางกฎหมายว่า แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ แต่หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นการบัญญัติในลักษณะของหลักการกว้าง ๆ ทำให้จะต้องพิจารณาว่าภารกิจใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ โดยมิได้คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจและหลักความสามารถของท้องถิ่นแต่เป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงทำให้หน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีขอบเขตที่จำกัดและยังไม่เกิดการกระจายอำนาจเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องศึกษาในเรื่องหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ทราบซึ่งหน้าที่และอำนาจที่แท้จริงโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา ข้อจำกัดของกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไป ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคต โดยขอบเขตของการศึกษา การจัดตั้งโรงพยาบาล การจัดหาวัคซีนและยารักษาโรคการควบคุม การแพทย์ฉุกเฉิน และศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับบทหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษทางอากาศ

2. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งอาจถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ นอกจากนี้การบัญญัตินั้นอาจบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะเจาะจงก็ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบแนวความคิดของประเทศนั้น

2.1 แนวคิดว่าด้วยหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจถูกบัญญัติและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจภายใต้แนวคิด 2 แนวคิด คือแนวคิดเรื่องหลักความสามารถทั่วไป (General Competence) และหลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ (Ultra Vires)

2.1.1 หลักความสามารถทั่วไป (General Competence)

เป็นการบัญญัติกฎหมายเพียงเพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจในการจัดสรรภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนหลักของการเคารพหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดหรือตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เอง[1] ตราบเท่าที่ไม่เป็นการไปก้าวล่วงหรือกระทบต่อหน้าที่และอำนาจของหน่วยการปกครองอื่น ๆ

การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่มีหน้าที่เพียงการจัดทำภารกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของท้องถิ่นด้วย โดยจะมุ่งเน้นถึงความต้องการและความจำเป็นของชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นเป็นหลัก[2] เช่น การที่ท้องถิ่นหนึ่งมีประชากรในวัยช่วยอายุ 3 – 7 ขวบซึ่งเป็นวัยอนุบาลและผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นอยากให้มีการจัดตั้งโรงเรียนระดับอนุบาลในพื้นที่ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและท้องถิ่นเองมีความสามารถทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรและสถานที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดให้มีโรงเรียนในระดับอนุบาลขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เป็นต้น

โดยหลักความสามารถทั่วไป มีหลายประเทศที่มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นการทั่วไป[3] เช่น กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ใช้หลัก la clause générale de compétence นั้นมองว่าเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแค่ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำในปัจจุบัน แต่ยังรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคตตามความต้องการและจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสจึงกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ บนพื้นฐานของหลักอำนาจโดยทั่วไป (la clause générale de compétence) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่สามารถก้าวล่วงไปในพื้นที่อื่นได้ ทั้งนี้การจัดบริการสาธารณะนั้นยังคงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น หากเป็นการกระทำที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตนเองโดยตรงแล้ว การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย[4]

ขณะที่ประเทศอังกฤษซึ่งแต่เดิมนั้นอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น” แต่ต่อมาประเทศอังกฤษได้ยอมรับหลักอำนาจโดยทั่วไป (the general power of competences) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ใน the Localism act 2011 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ

---

[1] วสันต์ เหลืองประภัสร์, *ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น* <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/ UploadedFile.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

[2] วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์กรปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2547) 8 - 9.

[3] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย* (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย 2563) 235.

[4] โชติ ชูติกาญจน์, ‘องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักอำนาจโดยทั่วไป’ (2562) 4 วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 597, 600 – 602.

ประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้จะมีการกำหนดให้ท้องถิ่นของอังกฤษมีหน้าที่และอำนาจตามหลักความสามารถทั่วไป แต่อำนาจเป็นการทั่วไปดังกล่าวยังคงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ก่อน (Pre -commencement limitation) และที่ออกมาภายหลัง (Post – commencement limitation) ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำใดที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เช่นการเพิ่มอัตราหรือกำหนดภาษี การหากำไรจากภารกิจที่ต้องจัดทำ เป็นต้น[5]

และในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลัก Home Rule ซึ่งเป็นหลักการที่อธิบายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ได้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากมลรัฐ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐด้วยหรือเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้[6]

2.1.2 หลักความสามารถตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจอย่างจำกัด โดยจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจหรือจัดทำบริการสาธารณะเพียงเท่าที่กฎหมายซึ่งบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดตั้งโรงพยาบาล แม้การจัดสร้างโรงพยาบาลนั้นจะเป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดนั้นจะทำได้เฉพาะอำนาจที่ตนเองมีตามบทบัญญัติทางกฎหมายเท่านั้น มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน (ultra vires) หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่กลไกรัฐในระดับต่างๆ จะทำอะไรได้หรือทำอะไรไม่ได้ต้องอยู่ภายใต้หลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”[7] ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับหลักการตามแนวคิด Dillon’s Ruleซึ่งบังคับใช้ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยหลักการของ Dillon’s Rule มองว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย ดังนั้น แล้วการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการที่มลรัฐต้องบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ทำให้หลักของ Dillon’s Rule มีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีอำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ย่อมถือเป็นสิ่งที่เกินหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Ultra Vires)[8]

2.2 ที่มาของหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจพิจารณาได้จากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน้าที่ตามที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และหน้าที่ตามที่รัฐได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้ หน้าที่ตามที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และหน้าที่ตามที่รัฐได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ มีความแตกต่างกันในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ โดยการที่รัฐมอบหมายให้ทำสิ่งใดนั้นในการดำเนินการตามหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบการบังคับบัญชา ขณะที่หน้าที่ตามที่รัฐได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการพิจารณาจัดทำและรัฐมีเพียงการกำกับดูแลตามกฎหมาย นอกจากนี้เมื่อกฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายยังอาจกำหนดวิธีการดำเนินการตามหน้าที่นั้นอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการตามหน้าที่นั้นอาจอยู่ในลักษณะของการที่องค์กรปกครองส่วน

---

[5] เพิ่งอ้าง 603 – 605.

[6] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (เชิงอรรถ 4) 235.

[7] วสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย:การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป’ (2558) สถาบันพระปกเกล้า 98 , 105.

[8] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (เชิงอรรถ 4) 236.

ท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน[9]

2.3 แนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาว่าหน้าที่ใดเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจพิจารณาได้จากแนวคิดการแบ่งแยกเรื่องหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest)

เป็นการอธิบายวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือเป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการแล้วเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป โดยหลักผลประโยชน์ของมหาชนนั้นสามารถจำแนกได้สอง ลักษณะ ได้แก่ ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ ผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น[10]

2.3.2 หลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability)

เป็นหลักการที่อธิบายถึงการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน โดยกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ อย่างไรก็ดีหากเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม[11]

2.3.3 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

เป็นหลักการที่มีแนวความคิดว่าการดำเนินกิจกรรมหรือการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายควรเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอหรือควรพิจารณาให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกที่จะดำเนินการ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดผลเสียและปัญหาที่กระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ [12]

2.4 ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจด้านสาธารณสุข

ในส่วนนี้จะเป็นอธิบายถึงคำว่า “สาธารณสุข” เพื่อให้เข้าใจถึงคำจัดกัดความของคำว่า สาธารณสุข เนื่องจาก คำว่าสาธารณสุขเป็นคำที่มีอาจแปลความหมายได้อย่างหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับในหลาย ๆ เรื่อง

2.4.1 ความหมายของคำว่า “สาธารณสุข”

คำว่า “สาธารณสุข” นั้น เป็นคำกว้าง ๆ ที่พบได้บ่อยในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพ การแพทย์ การพยาบาล หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีคำว่าสาธารณสุขปรากฏอยู่ ดังเช่น

มาตรา 47 บัญญัติว่า *“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ*
บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการบัญญัติคำว่าสาธารณสุขไว้แต่ก็มิได้มีการกำหนดว่า สาธารณสุขนั้นหมายความว่าอย่างไร เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้ชื่อของพระราชบัญญัติ จะสื่อได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข แต่เมื่อพิจารณาในตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่พบว่ามีการนิยามหรือให้ความหมาย

---

[9] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2565) 20 – 50.

[10] วุฒิสาร ตันไชย, ‘การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่’ ใน นรนิติ เศรษฐบุตร 60 ปี กึรตยาจารย์เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544) 161-166.

[11] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2 , สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549) 49.

[12] เพิ่งอ้าง 49 – 50.

ของคำว่าสาธารณสุข แต่มีการบัญญัติเนื้อหาต่าง ๆ ที่อาจเข้าใจได้ว่าเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข เช่น การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การก่อเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 55 ได้บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านการแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่งต้องคลอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงนอย่างต่อเนื่อง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้อาจอนุมานได้ว่าคำว่า “สาธารณสุข” มีความหมายถึงเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพพลามัยของประชาชน การรักษาพยาบาล การป้องกันโรคต่าง ๆ เช่นเดียวกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพและควบคุมกิจการกาชาด และยังให้หมายความรวมถึงกิจการเกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชนด้วย[13]

เมื่อได้พิจารณาจากความหมายของคำว่า “สาธารณสุข” ข้างต้นนั้นก็จะทำให้พบว่างานด้านสาธารณสุขนั้นมิใช่เป็นเพียงเรื่องของการรักษาพยาบาล การแพทย์ การเจ็บไข้ได้ป่วยเพียงอย่างเดียวแต่ยังหมายความรวมไปถึงเรื่องเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เภสัชกรรม สิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพ และเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมหรือวิธีการให้ทำให้คนมีสุขภาพพลามัยที่แข็งแรง อีกด้วย

2.4.2 สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” หมายถึง เหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่พิจารณาแล้วว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อประเทศอื่นๆ จากโรคที่แพร่ระบาดระหว่างประเทศ และต้องอาศัยความร่วมมือของนานาประเทศในการจัดการ[14] ซึ่งในการพิจารณาว่าเหตุการณ์ใดจะเป็น “ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” หรือไม่ ต้องเป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะเข้ากับเกณฑ์อย่างน้อย 2 ใน 4 ประการ ดังต่อไปนี้[15] เป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบด้านสาธารณสุขที่รุนแรง เป็นสถานการณ์ที่ผิดปกติหรือไม่คาดคิดมาก่อน เป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะแพร่ระบาดข้ามประเทศได้ หรือเป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะต้องจำกัดการเดินทางหรือการค้าระหว่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่าภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศต้องเป็นสถานการณ์วิกฤตด้านสาธารณสุขทมีความร้ายแรง ฉับพลัน ผิดปกติ หรือไม่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งมีผลกระทบกับทุกประเทศทั่วโลกและมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรการระหว่างประเทศในทันที[16] ทั้งนี้ ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขตามที่องค์การอนามัยโลกได้กำหนดไว้ มิได้จำกัดเฉพาะกรณีของโรคติดต่อเท่านั้น แต่มีความครอบคลุมถึง

---

[13] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, ‘สาธารณสุข’ < https://dictionary.orst.go.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2565.

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

[15] Annex 2 of the International Health Regulations (2005).

[16] International Health Regulations 2005 Article 12.

ภาวะอันตราย (Hazard) จำนวน 5 ประการ ได้แก่ โรคติดเชื้อ โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน อาหารปลอดภัย สารเคมี และกัมมันตรังสีและนิวเคลียร์[17]

นอกจากนี้การเกิดสภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขนั้นทำให้รัฐจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการในการควบคุม ป้องกัน การแพร่ระบาดของโรค ซึ่งกฎหมายถือเป็นมาตรการหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุม ป้องกัน และระงับสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข อย่างไรก็ตามการออกมาตราการทางกฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิบางอย่างของเอกชนหรือประชาชน รัฐจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนควบคู่ไปกับการดำเนินการด้วยเสมอเพื่อเป็นการจำกัดและควบคุมอำนาจของฝ่ายปกครองมิให้เป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากกฎเกณฑ์หรือเป็นไปด้วยความอำเภอใจ[18] จึงต้องพิจารณาตามหลักหลักความได้สัดส่วนของกฎหมาย ทั้งนี้หลักความได้สัดส่วนแบ่งเป็น 3 ประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ[19]

(1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) มาตรการที่รัฐเลือกนำมาใช้จะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่หากมาตรการนั้นไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือการจะให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปด้วยความยากลำบากย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมและต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ารัฐมีเจตนาที่จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เกิดผลเป็นอย่างอื่น[20]

(2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายถึง มาตรการหรือวิธีการหลายอย่างที่ล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้แต่รัฐจะต้องตัดสินใจเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุดหรือเกิดผลกระทบต่อประชาชนและเอกชนน้อยที่สุด ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้นและหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่ได้เลือกย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็น[21]

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu) เป็นหลักการในการกำหนดมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่พึงได้รับ ก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความสมดุล[22]

---

[17] World Health Organization, IHR core capacities <http://www.emro.who.int/internationalhealth-regulations /about/ihr-core-capacities.html> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2565.

[18] คมไทย หิรัญสาย, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 49.

[19] ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ‘การศึกษาวิจัยประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันคลังสมองของชาติ 2565) 24.

[20] เพิ่งอ้าง 24 – 25.

[21] เพิ่งอ้าง 25.

[22] เพิ่งอ้าง 25 – 26.

ซึ่งหลักการทั้งสามหลักการถือได้เป็นหลักการที่สำคัญแม้ว่าจะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา แต่รัฐก็จำต้องพิจารณาอย่างรอบครอบ มิฉะนั้นแล้วกฎหมายหรือกฎระเบียบที่รัฐออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาจะก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคม

3. หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องว่ามีความสัมพันธ์หรือมีการนำแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) และหลักความสามารถทั่วไป ไว้ในหมวดที่ 8 ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Principal of Self-Government) ซึ่งเป็นหลักการที่มีนัยถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจกระทำกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานอำนาจอธิปไตยของปวงชน หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นการทั่วไป

3.1.1 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติอย่างชัดเจนและมีการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างหน่วยงาน ดังนี้

3.1.1.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล

กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) ได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดตั้งหรือบำรุงรักษาโรงพยาบาลได้[23] และเมื่อพิจารณาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น ตามพระราชบัญญัติการรักษาพยาบาล (Medical Care Act (Act No. 205 of 1948)) ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) มีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลได้[24] โดยการจัดตั้งโรงพยาบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งขึ้นเองโดยงบประมาณของท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสั่งให้จัดตั้งขึ้นเพราะเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการรักษาพยาบาลโดยกระทรวงการคลังจะอุดหนุนเงินจำนวนหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ก็สามารถจัดตั้งโรงพยาบาลได้หากเห็นว่ามีความจำเป็นและไม่ทับซ้อนกับโรงพยาบาลของรัฐหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่แล้ว ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาลของเทศบาลนั้น อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการ เช่น โรงพยาบาลคิมิตสึซูโอะ ในจังหวัดชิบะ โรงพยาบาลแห่งนี้เป็นของเทศบาล 4 แห่งร่วมกันเป็นเจ้าของ คือเทศบาลเมืองคิซาระสุ เทศบาลคิมิตสึ เทศบาลฟุตซึ และเทศบาลโซเตะงะอุระ[25] ทั้งนี้ รัฐจะมีหน้าที่เกี่ยวกับโรงพยาบาลที่มีความซับซ้อนหรือเป็นโรงพยาบาลเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่งและจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนหรือเทคโนโลยีขั้นสูง

---

[23] ปรัชญา เวสารัชช์, *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น* (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. 2542) 57.

[24] Medical Care Act article 30-4.

[25] วิชัย โชควิวัฒน์, 'แสระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่น' <https://www.hfocus.org/content/2013/12/5909> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

3.1.1.2 การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งหน้าที่การดำเนินการระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยการจัดหาวัคซีนโควิดในขั้นตอนการทำสัญญาและการจัดซื้อวัคซีนจากบริษัทผู้ผลิตวัคซีนจะดำเนินการโดยรัฐเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตกำหนดต้องติดต่อกับภาครัฐเท่านั้น เพราะจะมีเรื่องความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ รวมทั้งเพื่อไม่ให้เกิดการเกร็งกำไรและเป็นประโยชน์ต่อการใช้ควบคุมโรค ขณะที่การบริหารวัคซีนในพื้นที่เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (prefecture) เพื่อให้วัคซีนเข้าถึงประชากรทุกคน ส่วนเทศบาล (municipality) มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับวัคซีนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายวัคซีน ออกและกระจายคูปองการฉีดวัคซีนไปยังประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครอง เจรจาต่อรองและทำความตกลงกับโรงพยาบาลหรือคลินิกในท้องถิ่นผ่านสมาคมการแพทย์ การจัดเตรียมสถานที่ฉีดวัคซีนและเครื่องทำความเย็นพิเศษเพื่อเก็บรักษาวัคซีน และจัดเตรียมช่องทางการติดต่อสื่อสารเพื่อให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในเขตการปกครอง

3.1.1.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินนั้น รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสารจะเป็นผู้ทำการวางระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า FDMA (Fire and Disaster Management Agency) ซึ่งมีอยู่ในจังหวัด มีหน้าที่ดูแลด้านการกู้ชีพและกู้ภัยและยังครอบคลุมไปถึงการจัดการภัยพิบัติด้วย โดยจะส่งต่อการบังคับบัญชามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ต้องจัดตั้งศูนย์สั่งการเป็นของตัวเอง โดยประกอบไปด้วย 3 ส่วนงาน คือ หน่วยอัคคีภัย (Fire distinguish team) หน่วยกู้ภัย (Rescue team) และหน่วยกู้ชีพและรถพยาบาล (Ambulance team) และบริการจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจาก FDMA มายังท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อรถ ambulances ซึ่งการใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการแพทย์ฉุกเฉินนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย[26] ซึ่งทำให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องเสียค่าบริการ ใด ๆ นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนาการทำงานของพื้นที่ตนเองให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบายหลักของกระทรวง

3.1.1.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

มีกฎหมายเกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและการจัดการสัตว์ (Act on Welfare and Management of Animals 1973) พระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อในสัตว์เลี้ยง (Act on Domestic Animal Infectious Diseases Control) และกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Prevention Law) ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับได้กำหนดไปในทิศทางเดียวกัน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ในการอนุญาตให้จดทะเบียนแก่ผู้ที่จะประกอบกิจการร้านสัตว์ การกำหนดนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการที่ควรดำเนินเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพและการจัดการสัตว์ มาตรการในการดูแลสัตว์อย่างถูกต้อง มาตรการในการดูแลและรักษาสัตว์ ขณะที่เทศบาล มีหน้าที่ในการการจดทะเบียนสุนัข การฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า[27] การดูแลแก้ไขปัญหาที่เกิดจากเสียงหรือกลิ่นรวมถึงแมลงอันเกิดมาจากการเลี้ยงสัตว์ การป้องกันการแพร่ระบาดและการป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อในสัตว์เลี้ยง

3.1.1.5 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (Waste Collection and Recycling)

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการกำจัดขยะและการทำความสะอาดสาธารณะ (Waste Management and Public Cleansing Act) ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีหน้าที่จัดทำแผนการลดปริมาณขยะภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

[26] Tanigawa K. and Tanaka K , *Emerency medical service system in Japan: Past, present, and future* (2006) 365-370.

[27] Rabies Prevention Law article 16 , 21.

ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการบริหารจัดการของเสียที่จำเป็นแก่เทศบาล ส่วนในการเก็บของเสียเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน[28]

3.1.1.6 การควบคุมมลพิษในอากาศ

พระราชบัญญัติพื้นฐานสิ่งแวดล้อม (Basic Act on the Environment) และพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Act) โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินนโยบายพื้นฐานและครอบคลุมสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม[29] เพื่อเป็นแนวทางและมาตรฐานให้แก่ท้องถิ่น และยังมีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า ผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อมนุษย์ การประกาศกำหนดมาตรฐานการปล่อยเขม่าและควันสำหรับเขม่าและควันที่เกิดจากหน่วยที่ก่อให้เกิดเขม่าและควัน มาตรฐานการปล่อยไอเสียรถยนต์เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ[30]

ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการจัดให้มีแผนเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมในจังหวัดและประสานการทำงานกับเทศบาลอย่างครอบคลุม ในการดำเนินการนั้นองค์การบริหารจังหวัดและเทศบาลอาจจัดให้มีการตั้งสภาหรือองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ หารือ หรืออภิปรายเกี่ยวกับการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในเขตรับผิดชอบของตนต้องตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่มีความแออัดของการตรวจสอบควันรถยนต์และบังคับอย่างเข้มงวดและเมื่อตรวจสอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศแล้วจะต้องเปิดเผยสถานะมลพิษทางอากาศของเขตจังหวัดและต้องรายงานให้รัฐมนตรีทราบด้วย[31]

3.1.2 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ โดยการที่รัฐจะมีหน้าที่เกี่ยวกับโรงพยาบาลที่มีความซับซ้อนหรือเป็นโรงพยาบาลเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่งและจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนหรือเทคโนโลยีขั้นสูง อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังคงยึดหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ที่มุ่งให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกหรือหน่วยงานเริ่มต้นในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ หากแต่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกิจการสาธารณะนั้นได้หรือเกิดขีดความสามารถที่จัดทำ เช่น การสร้างโรงพยาบาลที่หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นก็จะให้เงินสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปจัดสร้าง

ขณะที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองนั้นอาศัยหลักความสามารถของท้องถิ่น หลักประโยชน์มหาชนท้องถิ่น โดยเป็นหลักที่มุ่งเน้นให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพ ซึ่งเห็นได้จากการกำหนดให้การฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าเป็นอำนาจของเทศบาล แต่หากมีการแพร่ระบาดของโรคและต้องมีการสร้างศูนย์กักกันหรือกำหนดหลักเกณฑ์ก็จะเป็นอำนาจของท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการจัดเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งทำให้หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนแยกออกจากกัน ประกอบกับการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ถือว่ากิจกรรมใดที่เทศบาลทำได้ ให้พิจารณากิจกรรมนั้นเป็นของเทศบาลก่อน ตามหลัก “หลักเทศบาลสำคัญที่สุด (Municipality First Principle)” ทำให้กิจกรรมบริการประชาชนส่วนใหญ่เทศบาลมักจะเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นกิจกรรมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้ดีกว่าเท่านั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะเป็นผู้รับผิดชอบ

---

[28] Waste Management and Public Cleansing Law article 6(2).

[29] Basic Act on the Environment Article 6.

[30] Air Pollution Control Act Article 3.

[31] Air Pollution Control Act Article 22 ,24.

3.1.3 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขสามารถจัดทำภารกิจได้ 3 รูปแบบ คือ

3.1.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การดำเนินการเองนั้นเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในภารกิจที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งโรงพยาบาลเอง

3.1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการ อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการหรืออาจใช้คำว่าการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการเปิดกว้างทางความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ ซึ่งความร่วมมือที่พบคือ สหการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) ซึ่งเป็นสหการที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น โรงพยาบาลคิมิตสึซูโอะ ในจังหวัดชิบะ โรงพยาบาลแห่งนี้เป็นของเทศบาล 4 แห่งร่วมกันเป็นเจ้าของ คือเทศบาลเมืองคิซาระสุ เทศบาลคิมิตสึ เทศบาลฟุตต์สุ และเทศบาลโซเตะงะอุระ

3.1.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือเอกชนดำเนินการ

การมอบหมายหน้าที่ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดการได้เองอาจอยู่ในรูปของการสัมปทานหรือการว่าจ้าง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติถ้อยคำที่สำคัญว่า “อำนาจใดที่มิได้มอบให้รัฐบาลสหรัฐ และมิได้ห้ามให้บรรดามลรัฐที่มีอยู่ อำนาจทั้งหลายเหล่านี้ย่อมต้องเป็นของมลรัฐและประชาชน (Rights reserved to states or people)” ซึ่งทำให้อำนาจทั้งหลายที่ไม่ถูกกำหนดเป็นของรัฐบาลสหรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนมลรัฐย่อมมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่หลากหลาย โดยที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เป็นของรัฐนั้น จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐานด้านสาธารณสุขในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ การแพทย์การรักษาพยาบาลขั้นสูง การค้นคว้า วิจัย ศึกษา การแพทย์ฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ เป็นต้น

3.2.1 หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขนั้น นอกจากเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ภายใต้หลัก Home rule องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจดำเนินภารกิจเกี่ยวกับสวัสดิการด้านสาธารณสุขของประชาชนได้ ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องของการดำเนินภารกิจ โดยในบางเคาน์ตี้อาจดำเนินภารกิจบางอย่างโดยเคาน์ตี้เอง หรือในบางอย่างอาจเป็นความร่วมมือกันระหว่างเคาน์ตี้ เทศบาล หรือ เทศบาลกับเทศบาล[32]

3.2.1.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียรัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดให้เคาน์ตี้ (County) อาจจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นในเคาน์ตี้ได้เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของประชาชนได้[33] และในกฎหมายเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Health and Safety Code - HSC) ยังได้กำหนดให้

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

[33] California Law , Health and Safety code Article 1441.

อาจมีการจัดตั้งเขตโรงพยาบาล (Hospital District) ขึ้นในพื้นที่ของเคาน์ตี้ใดเคาน์ตี้หนึ่งหรือหลายเคาน์ตี้ หรือในซิตี้ใดซิตี้หนึ่งหรือหลายซิตี้ร่วมกันได้ โดยในการจัดตั้งเขตโรงพยาบาลขึ้นนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการที่ประชาชนในพื้นที่ได้แสดงความต้องการ

3.2.1.2 การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีการออกมาเรียกร้องและแสดงความประสงค์ที่จะซื้อวัคซีนมาฉีดให้แก่ประชาชนภายในมลรัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการใช้วัคซีนนั้น ทางไฟเซอร์ชี้แจงในแถลงการณ์ว่า วิธีการที่เสนอขอซื้อวัคซีนนั้นจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติจากรับบาลสหรัฐอเมริกาก่อนและวัคซีนดังกล่าวได้รับการอนุมัติให้ใช้ยาเป็นกรณีฉุกเฉินจากทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐ (FDA) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดซื้อยาได้ อย่างไรก็ตามภายหลังสำนักงานจัดการอาหารและยาของสหรัฐ (FDA) อนุมัติการใช้งานวัคซีนไฟเซอร์ เต็มรูปแบบแล้ว โดยให้ใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่มคนอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทำหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนสามารถจัดซื้อวัคซีนได้เอง ซึ่งหน้าที่ในการฉีดวัคซีนนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินนั้น รัฐมีหน่วยงานที่ชื่อว่า National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการกำหนดทิศทางและพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีหน่วยงาน FEMA (Federal Emergency Management Agency) จะทำหน้าที่เป็นกลไกที่ดูแลระบบของแต่ละมลรัฐ มีหน้าที่หลักคือการประสานงานแก้ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา[34]

ขณะที่การดำเนินการทางการแพทย์ฉุกเฉินในระดับของมลรัฐนั้น ในแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งการบริการฉุกเฉินขึ้นเองได้ในแต่ละรัฐ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐนั้นจะเป็นผู้พิจารณาการออกกฎหมายทั้งหมดเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยและความเหมาะสมในการรับการบริการ เช่น การออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางการแพทย์ฉุกเฉิน หรือคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายนั้นออกโดยแต่ละมลรัฐจึงทำให้การบริการทางด้านสาธารณสุขของแต่ละมลรัฐอาจมีความแตกต่างกันแต่ล้วนอยู่ภายใต้มาตรฐานที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

3.2.1.4 การควบคุม ป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จะมีกองควบคุมโรคติดต่อซึ่งอยู่ในแผนกสาธารณสุขของมลรัฐในการทำหน้าที่เฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อในสัตว์ซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย (RABIES SURVEILLANCE AND PREVENTION) และกำหนดหลักเกณฑ์และมาตราฐานในภาพรวม ส่วนในระดับของเคาน์ตี้นั้น เคาน์ตี้เองก็จะมีแผนกสาธารณสุขซึ่งจะทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังโรคจากสัตว์และการสอบสวนการระบาดการควบคุมสัตว์และโรคพิษสุนัขบ้า

ขณะที่ในระดับซิตี้ เช่น California city ได้มีการบัญญัติกฎหมาย California city[35] กำหนดหลักเกณฑ์การเลี้ยงสุนัขของประชาชน เจ้าของสุนัขจะต้องรับใบอนุญาตจากซิตี้ และต้องได้รับการฉีดวัคซีนให้สัตว์ ขณะที่เจ้าของสัตว์จะต้องรักษาสถานที่กักขังในสภาพที่สะอาดและถูกสุขอนามัย ทุกคนที่เป็นเจ้าของหรือดูแลสุนัขในเมือง ยกเว้นสุนัขที่อายุต่ำกว่าสี่เดือน จะต้องได้รับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประจำปีที่สภาเมืองกำหนดโดยมติ อายุใบอนุญาตต้องตรงกับระยะเวลาที่ใบรับรองการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามีผลใช้ได้ ค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับอายุใบอนุญาตให้ชำระล่วงหน้าเมื่อออกใบอนุญาต เสมียนเมืองถูกกำหนดให้เป็นผู้รวบรวมใบอนุญาต จะเห็นได้ว่ากฎหมายของมลรัฐ และของซิตี้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกัน แต่หน้าที่และอำนาจโดยหลักจะเป็นของท้องถิ่นในระดับซิตี้เว้นแต่ในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตของซิตี้

---

[34] สาหวุฒิ เหราบัตย์, *การแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา* (สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556) 8.

[35] MUNICIPAL CODE CITY OF CALIFORNIA CITY Article 6-1.103.

3.2.1.5 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเคาน์ตี้จะมีแผนกเกี่ยวกับโยธาธิการ (The Public Works Department)[36] ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกำจัดขยะมูลฝอย ทั้งนี้อาจแตกต่างกันไปในแต่ละเคาน์ตี้ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาเครือข่ายสิ่งอำนวยความสะดวกใต้ดินของเคาน์ตี้ (ท่อระบายน้ำและน้ำภายในประเทศ) และระบบกำจัดขยะมูลฝอย ขณะที่ในซิตี้นั้น เช่น ลอสแองเจลิสเคาน์ตี้ จะมีแผนก LA Sanitation (LASAN) ทำหน้าที่ในการรับขยะ การเก็บขยะที่ถูกทิ้งร้าง โครงการรีไซเคิล และการบำบัดน้ำเสีย ประกอบกับกฎหมายของลอสแองเจลิสเคาน์ตี้ ก็ได้มีการบัญญัติกำหนดหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับ ขยะและของเสียอื่น ๆ (GARBAGE AND OTHER WASTE MATERIAL) โดยได้กำหนดให้หน่วยงานเคาน์ตี้มีหน้าที่ต้องจัดการขยะ การติดตั้งโรงเก็บขยะมูลฝอย ก่อสร้าง ปรับปรุง ขยาย ซ่อมแซม ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบและต้องบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและกำจัดขยะ และขยะที่ติดไฟได้และไม่ติดไฟ ภายในเขตกำจัดขยะ อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการจัดเก็บขยะนั้น หากเคาน์ตี้เห็นว่ามีหน่วยงานของซิตี้ดำเนินการแล้วเคาน์ตี้ก็จะไม่ดำเนินการ

3.2.1.6 การควบคุมมลพิษในอากาศ

กฎหมายกลางที่ชื่อว่า Clean Air Act เป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ (Federal Law) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยมลพิษที่สร้างมลภาวะแก่อากาศโดยรอบ ได้มอบหมายให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency หรือ EPA) ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และมลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดกระบวนการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน นอกจากนี้มลรัฐจะต้องจัดทำแผนที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการของมลรัฐ” (State Implementation Plans (SIPs)) และส่งแผนให้ EPA พิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายหรือไม่ หากมลรัฐไม่จัดทำแผนและส่งให้ EPA ตรวจสอบมลรัฐนั้นจะไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้โดยมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลักเนื่องจากจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตในการก่อให้เกิดมลพิษ อีกทั้งยังเป็นผู้ติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย ในขณะที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นด่านสุดท้าย (backstop) ในการตรวจสอบการดำเนินการของมลรัฐ

โดยในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเคาน์ตี้จะมีแผนกสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม (the Environmental Health Department or division) ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องอาหาร น้ำ อากาศ เจ้าหน้าที่ของแผนกนี้จะตรวจสอบและรับคำร้องเรียนในเรื่องสุขภาพและความสะอาดของร้านอาหาร โรงเรียนและสถานดูแลเด็กเล็ก ตรวจสอบในอนุญาตการติดตั้งและการใช้งานของระบบบำบัดน้ำ ซึ่งในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายในระดับเคาน์ตี้ เช่น ลอสแองเจอลิสเคาน์ตี้ ได้มีการกำหนดให้เคาน์ตี้ มีความรับผิดชอบหลักในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน โรงกลั่น [37] ยกเว้นการปล่อยมลพิษจากยานยนต์ ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการของมลรัฐในการที่จะออกมาตรฐานการปล่อยมลพิษมาใช้

3.2.2 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เป็นของรัฐนั้น จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐานด้านสาธารณสุขในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ การแพทย์การรักษาพยาบาลขั้นสูง การค้นคว้า วิจัย ศึกษา การแพทย์ฉุกเฉิน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ด้านสาธารณสุขเหล่านั้น เป็นหน้าที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนทั้งประเทศซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ

---

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

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

ขณะที่การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะมีหน้าที่ได้อย่างหลากหลาย และการที่แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และในรัฐธรรมนูญก็จะมีการบัญญัติ ถึงโครงสร้างของหน่วยงานทางการปกครอง ลักษณะความสัมพันธ์ หน้าที่และอำนาจขององค์กรปครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นถูกกำหนดไว้ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือในกรณีของซิตี้ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้มีขึ้นและมีการออกกฎบัตรเพื่อกำหนดหน้าและอำนาจไว้ ก็ไม่ทำให้การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจน เนื่องจากยังคงพิจารณาตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น และหลักความรับผิดชอบในการจัดการ เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล แม้กฎหมายจะกำหนดให้ทั้งเคาน์ตี้และซิตี้สามารถจัดทำได้ แต่หากเคาน์ตี้เห็นว่าซิตี้สามารถดำเนินการได้เคาน์ตี้ก็จะไม่ทำเว้นแต่ว่าเคาน์ตี้เห็นว่าซิตี้เพียงหน่วยงานเดียวไม่มีความสามารถพอที่จะจัดทำได้เพียงลำพัง เคาน์ตี้อาจเข้าไปร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาลก็ได้ ขณะที่การรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน การนัดฉีดวัคซีนในคนและในสัตว์ การจัดเก็บขยะมูลฝอยตามบ้านเรือน ซิตี้ล้วนมีความสามารถที่จะจัดทำได้ กฎบัตรของซิตี้ก็จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของซิตี้ในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเปิดโอกาสให้ซิตี้สามารถจัดทำบริการด้านสาธารณสุขนอกจากที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรจัดตั้งซิตี้ได้ โดยยึดหลัก Home Rule ซึ่งทำให้ซิตี้บางซิตี้ที่มีขนาดใหญ่มีความพร้อมในการจัดทำบริหารสาธารณะสุขด้านต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจที่กว้างและไม่แตกต่างกับเคาน์ตี้ อย่างไรก็ตามแม้เคาน์ตี้และซิตี้จะมีหน้าที่และอำนาจที่คล้ายกัน แต่เคาน์ตี้มักจะมอบอำนาจในซิตี้ดำเนินภารกิจในบางเรื่องที่เห็นว่าซิตี้สามารถทำได้ เว้นแต่ว่าเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายซิตี้หรืออยู่นอกเขตการดำเนินการของซิตี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (Local Capability)

3.2.3 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุข

ขณะที่การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นการดำเนินการมีรูปแบบการดำเนินการอยู่ 3 รูปแบบ

3.2.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

เคานตี้และซิตี้อาจดำเนินการเองผ่านการจัดตั้งหน่วยงานหรือแผนกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่โดยในด้านสาธารณสุขนั้นทั้งมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐเทกซัสจะมีแผนกบริการสุขภาพ (Health Service) ซึ่งเป็นแผนกที่จะทำหน้าที่ในการบริการดูแลสุขภาพที่หลากหลายแก่ผู้อยู่อาศัยเช่นเดียวกับในกรณีที่ซิตี้ (City) ก็จะมีการจัดตั้งมีแผนกสุขภาพของตัวเอง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุข

3.2.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

เคานตี้และซิตี้อาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในการจัดทำบริการด้านสาธารณสุข ซึ่งเกิดจากที่ในบางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียวได้หรือเป็นกรณีที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการร่วมมือนั้นไม่จำกัดเฉพาะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน แต่สามารถร่วมมือกับท้องถิ่นคนละรูปแบบได้ เช่น เคาน์ตี้ร่วมมือกับเคาน์ตี้ เคาน์ตี้ร่วมมือกับซิตี้ หรือซิตี้ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรืออาจเป็นร่วมมือหน่วยงานที่มีความพร้อม ในการร่วมกันจัดตั้ง สร้าง จัดเตรียม และบำรุงรักษาโรงพยาบาล เป็นต้น

3.2.3.3 การมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ

เคานตี้หรือซิตี้อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น คลินิกการฉีดวัคซีนที่ได้รับการสนับสนุนจากซิตี้ หน่วยงานด้านสุขภาพอาจสนับสนุนคลินิกฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า หรือการจัดเก็บขยะมูลฝอยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายเอกชนดำเนินการแทนได้

4. หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น[38] หน้าที่และอำนาจภายใต้ขอบเขตการศึกษา มีดังนี้

4.1 การจัดให้มีโรงพยาบาล

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจนให้ท้องถิ่นจัดตั้งโรงพยาบาลได้ โดยบัญญัติให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอาจจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาลได้ นอกจากนี้ตามกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ส่วนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และกำหนดให้เทศบาลตำบลอาจให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ทั้งนี้ในส่วนของเมืองพัทยานั้นแม้ไม่มีการบัญญัติเรื่องสาธารณสุข การแพทย์ไว้โดยตรงแต่ได้มีการบัญญัติให้เมืองพัทยามีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร จึงทำให้เมืองพัทยามีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับเทศบาลนคร เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด ขณะที่การจัดตั้งโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร สำนักการแพทย์ เป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการให้บริการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นแล้วปรากฏว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทสามารถจัดให้มีโรงพยาบาลได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขได้ [39] ซึ่งในปัจจุบันท้องถิ่นหลายแห่งได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้น เช่น โรงพยาบาลเทศบาลนครอุดร โรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่ โรงพยาบาลเมืองพัทยา และ โรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต[40] เป็นต้น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสร้างโรงพยาบาลได้นั้นทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดตั้งโรงพยาบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมนั้นจะเป็นเพียงหน้าที่ของรัฐเท่านั้นในการดำเนินการซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ของท้องถิ่น และหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นหลายแห่งในปัจจุบันมีความพร้อมและความสามารถในการดำเนินการได้

[38] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อเสร็จที่ 156/2550 เรื่อง แนวทางในการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

[39] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

[40] เป็นโรงพยาบาล อบจ.แห่งแรก ซึ่งซื้อโรงพยาบาลมาจากโรงพยาบาลพญาไทซึ่งปิดตัวและพัฒนาต่อมาเป็นโรงพยาบาลของ อบจ.ภูเก็ต.

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดตั้งโรงพยาบาลได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขได้ถ่ายโอนให้มาเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่พร้อมรับการถ่ายโอนก็ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการไปพลางก่อน

4.1.2 การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019

การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 นั้น เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศให้การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวเป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ[41]

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)" เรียกโดยย่อว่า "ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19" (ศบค.) เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์บริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งต่อมา ได้มีการออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการป้องกันโรคตามที่ทางราชการกำหนดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 โดยได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่กำกับดูแลร้านค้าที่มีการจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม ร้านสะดวกซื้อ รถเข็น หาบเร่ แผงลอย ห้างสรรพสินค้า ต้องจัดให้มีทำความสะอาดพื้น พื้นผิวสัมผัสบ่อย ๆ ทั้งก่อนและหลังการให้บริการ และให้กำจัดขยะมูลฝอยทุกวัน นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแม้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 50 (4) มาตรา 53 (1) และ (4) และมาตรา 56 (1) แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลมีหน้าที่ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในเขตเทศบาล” ดังนั้น ในกรณีของเทศบาลการพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นประกอบกัน เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นก็มีการบัญญัติในลักษณะที่คล้ายกันคือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 พบว่ามีการกำหนดให้มีคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกในการทำให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดและเป็นประธานคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด อย่างไรก็ตามการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าการบริหารจัดการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร การสั่งการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อระดมสรรพกำลังจากภาคส่วนต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มิได้มีอำนาจเต็มที่ในการสั่งการต่อส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ทำให้การสั่งการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นลักษณะของการร้องขอและสั่งการผ่านคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานครซึ่งมีศักดิ์และอำนาจไม่เพียงพอให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ในการจัดหาวัคซีนนั้น ในระยะแรกนั้นหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด (กรมควบคุมโรค องค์การเภสัชกรรม สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สภาการชาด ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์) เท่านั้นที่สามารถนำเข้าวัคซีนได้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในตอนแรกนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยว่า เพื่อให้การรับบริหารจัดการวัคซีนเป็นประโยชน์กับผู้มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งก่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้ได้รับวัคซีนอย่างสูงสุดหน่วยของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นควรเป็นผู้นำเข้าอย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดซื้อวัคซีน สามารถจัดหาวัคซีนโควิด – 19 เพื่อมาให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ โดยจะต้องทำการซื้อผ่านหน่วยงานกรมควบคุมโรค องค์การเภสัชกรรม สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สภาการชาด ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์[42] ซึ่งการที่รัฐได้มีการออก

[41] คมไทย หิรัญสาย (เชิงอรรถ 21) 31.

[42] ประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระราดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เรื่องแนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรคโควิด – 19 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2564.

กฎเกณฑ์จำกัดสิทธิดังกล่าวหากพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในการออกของกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้วนั้น จะพบว่า การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดซื้อวัคซีนโควิดในระยะแรกจึงอาจยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจาก สถานะทางการเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในการเข้าถึงวัคซีน ประกอบกับความพร้อมในการดูแลประชาชนภายหลังการฉีดวัคซีนซึ่งท้องถิ่นบางแห่งยังไม่มีความพร้อม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการระงับและป้องกันการแพร่ระบาดมากกว่าผลดี

4.1.3 การแพทย์ฉุกเฉิน

การแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency medical services (EMS)) ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคนไข้ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การแพทย์ฉุกเฉินจึงเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินได้ อีกทั้ง พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีบทบาท ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน สนับสนุนและประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจได้รับการอุดหนุนจากกองทุน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินได้

ทั้งนี้การจัดดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉินเคยถูกทักท้วงว่าไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ อย่างไรก็ดีการแพทย์ฉุกเฉินได้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาล ภายหลังคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560 ได้มีมติให้การแพทย์ฉุกเฉินเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาลอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จึงทำให้มีการกระจายอำนาจด้านการแพทย์ฉุกเฉินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และยังเป็นไปตามหลักความสามารถของท้องถิ่น และหลักผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น เนื่องด้วยการแพทย์ฉุกเฉินเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องมีความรวดเร็วเข้าถึงสถานที่เกิดเหตุได้ทันท่วงทีและสามารถช่วยเหลือผู้ประสบเหตุได้นั้น จึงจำเป็นที่หน่วยงานในพื้นที่จะต้องเป็นผู้มีบทบาทสำคัญหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่เกิดเหตุมากกว่าหน่วยงานจากภายนอก ประกอบกับการรับแจ้งเหตุจำเป็นที่จะต้องเป็นศูนย์รับแจ้งเหตุโดยตรงในพื้นที่ซึ่งจะทำให้สามารถรับแจ้งเหตุและส่งต่อข้อมูลเพื่อให้การช่วยเหลือได้ทันท่วงที

4.1.4 การป้องกันและการระงับโรคติดต่อในสัตว์

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งมีการบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ขณะที่ในกฎหมายจัดตั้ง เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีการบัญญัติหน้าที่ไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตการควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ได้ และกำหนด

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ สถานที่เลี้ยงสัตว์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้มีการออกข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์[43]

ขณะที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ทำให้ในตอนแรกนั้นการกระจายอำนาจด้านการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเกิดความไม่ชัดเจน มีเพียงการกำหนดในหลักการให้มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ซึ่งให้ก่อเกิดการตีความว่ารวมถึงการป้องกันและระงับโรคพิษสุนัขบ้าอันเกิดจากสัตว์ด้วยหรือไม่ อีกทั้งหน้าที่ในการประกาศเขตโรคพิษสุนัขบ้าหรือการดำเนินการฉีดวัคซีนนั้นถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์โดยอธิบดีกรมปศุสัตว์[44] ซึ่งการประกาศเขตของอธิบดีกรมปศุสัตว์นั้นทำให้การฉีดวัคซีนแก่สุนัขไม่มีค่าธรรมเนียม จึงทำให้หลายท้องถิ่นไม่กล้าให้บริการฉีดวัคซีน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากมีสัตว์แพทย์เพียงพอและสามารถผลิตวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าได้เองในราคาที่ถูก อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันละระงับโรคติดต่อไว้ ทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ก็ได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตว์แพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายโรคติดต่อนอกจากนี้เมื่อมีหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดแพร่เชื้อเพื่อใช้ในการฉีดวัคซีนและจัดซื้อ ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ของตนได้โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้[45] ซึ่งแม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ให้ความเห็นในลักษณะดังกล่าวแต่ก็ยังไม่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายอันจะทำให้มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ยังได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้บางประการ เช่น มาตรา 9 หากปรากฏว่าในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำสัตว์ หรือเป็นเครื่องหมายปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการจับสัตว์นั้นเพื่อกักขัง หรือ มาตรา 11 เมื่อปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนั้นแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่พบสัตว์ควบคุมนั้นมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดการสุนัขยังเคยมีข้อพิพาทกรณีที่สุนัขจรจัดอาศัยอยู่ในที่หรือทางสาธารณะและกรณีที่อาศัยอยู่ในที่ดินของเอกชน จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรมปศุสัตว์หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นหน้าที่และอำนาจของทั้งสองหน่วยงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสัตว์แพทย์เป็นของตนเอง[46]

---

[43] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 และมาตรา 30.

[44] พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง.

[45] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสร็จที่ 442/2559 เรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535.

[46] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เรื่องเสร็จที่ 421/2562 เรื่องหน้าที่และอำนาจในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลเขาน้อย.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่[47] สารวัตร หรือสัตวแพทย์ ภายในเวลาสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ทราบว่าสัตว์ป่วยหรือตาย เมื่อมีกรณีมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อได้มีการแจ้งเหตุว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือสารวัตรมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์จัดการ กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขตตามวิธีการที่กำหนดฝัง หรือเผาซากสัตว์นั้น ณ ที่ที่กำหนด ถ้าการฝังหรือเผาไม่อาจทำได้ให้ทำลายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรและกักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงหรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตายไว้ภายในเขตตามวิธีการที่กำหนด[48] จะเห็นได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นบุคคลที่ทราบเหตุเป็นลำดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถประกาศเขตควบคุมโรคระบาด เขตปลอดโรคระบาดหรือเขตกันชนโรคระบาดได้ ถ้าปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการปรากฏว่ามีโรคระบาด โดยให้สัตว์แพทย์[49]เป็นผู้มีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวในระยะรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร[50] หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศ[51] ซึ่งสัตว์แพทย์ที่มีอำนาจประกาศนั้นจะต้องเป็นสัตว์แพทย์ที่ของกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อไปพิจารณาจากประกาศประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แต่งตั้งสัตว์แพทย์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่ามีแต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ซึ่งมีตำแหน่งสัตว์แพทย์แม้จะทราบการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์ก็ไม่สามารถประกาศเขตควบคุมชั่วคราวในพื้นที่ได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อในสัตว์หลายประการซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพร้อมและความสามารถในการดำเนินการ บางแห่งได้ดำเนินการไปแล้วแต่ถูกทักท้วง ดังนั้นเมื่อยังไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนจึงทำให้หน้าที่และอำนาจเหล่านี้ยังไม่ถูกกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

4.1.5 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล[52] ขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล ได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้ในลักษณะเดียวกัน[53] เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเมืองพัทยาที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 62 (8) และ มาตรา 89 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และนอกจากนี้ยังมี

---

[47] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ด้วย.

[48] พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 11 และมาตร 12.

[49] พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
มาตรา 4 บัญญัติว่า “สัตว์แพทย์” หมายความว่า
(1) นายสัตวแพทย์และสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์
(2) ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นสัตวแพทย์เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

[50] เพิ่งอ้าง มาตรา 20.

[51] เพิ่งอ้าง มาตรา 21.

[52] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67(2).

[53] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (3) , มาตรา 53 (1) และ มาตรา 56 (1).

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย [54] และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ [55] นอกจากนี้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภทปริมาณมูลฝอย ทั้งนี้ในการจัดเก็บขยะนั้นราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการเก็บขยะมูลฝอยเนื่องจากเห็นว่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการเพียงท้องถิ่นเดียวหรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการแทนหากเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า

ขณะที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลซึ่ง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ร่วมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด [56] ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ที่ได้บัญญัติให้ร่วมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย [57] ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน [58] และขยะมูลฝอยติดเชื้อ โดยการการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนนั้นตามกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท หรือทิ้งมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ในที่หรือทางสาธารณะ หรือกำหนดให้มีวิธีจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ขณะที่การจัดเก็บขยะมูลฝอยติดเชื้อ[59] ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้กำหนดให้การจัดเก็บขยะมูลฝอยให้หมายความรวมถึงการจัดเก็บขยะมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นผิดจากชุมชนด้วย ประกอบกับ กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่สาธารณะหรือกำหนดใหมีวิธีกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ[60]

---

[54] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 (มาตรา 16(18)).

[55] เพิ่งอ้าง มาตรา 17(11) และ มาตรา 17(12).

[56] พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1.

[57] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น.

[58] กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1)แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อ 2.

[59] กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ออกตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

ข้อ 3 ในกฎกระทรวงนี้ “มูลฝอยติดเชื้อ” หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้นซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับมูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้.

[60] เพิ่งอ้าง ข้อ 4 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งมูลฝอยติดเชื้อ นอกจากถ่าย เท หรือทิ้ง หรือกำจัด ณ สถานที่ หรือตามวิธีที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดหรือจัดให้.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน้าที่ในการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้นจะถูกให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการกำจัดขยะที่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่น แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานต่อไป หากพ้นระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่แจ้งแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าโรงงานมิได้ดำเนินการอย่างใด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้นตามสมควร[61]

4.1.6 การควบคุมมลพิษทางอากาศ

มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยส่วนมากเป็นมลพิษที่เกิดจากควันรถ ควันจากโรงงานอุตสาหกรรม และในบ้างพื้นที่อาจเกิดจากการเผาไหม้ของการเกษตรกรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงมาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยายกาศด้วย ขณะที่การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด[62] เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการประกาศกำหนดมาตรฐาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางปฏิบัติ ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติหน้าที่ด้านการจัดการมลพิษทางอากาศไว้โดยตรง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ[63] เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข[64] เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข[65] ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ[66] นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว มลพิษทางอากาศจึงอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขอันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลคุณภาพอากาศในพื้นที่ นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2548 และฉบับ 5 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้บุคคลากรในสังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยากรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยและมีอำนาจตรวจสอบว่ายานพาหนะใดก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐานมีอำนาจออกคำสั่งให้ให้มีการแก้ไขและห้ามใช้พาหนะจนกว่าจะมีการแก้ไขได้ แต่ในทางปฏิบัติเรามักจะไม่ค่อยเห็นการทำหน้าที่ในภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจเกิดจากความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการตรวจสอบ ทั้งนี้หากเห็นว่าควรที่จะกำหนดค่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษให้สูงกว่าที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประกาศมาตรฐานที่สูงขึ้นได้

---

[61] พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34 /1 วรรคหก.

[62] มลพิษจากแหล่งกำเนิด หมายความว่า มลพิษจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ.

[63] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (4).

[64] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 54 (7).

[65] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (3).

[66] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (3) และ (4).

4.2 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังมิได้มีถ้อยคำที่บัญญัติถึงการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขว่าหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของรัฐ มีเพียงแต่การบัญญัติในภาพรวมว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ขณะที่หน้าที่ด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจากที่ได้ศึกษาในต่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศที่ได้ทำการศึกษามีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนซึ่งทำให้สามารถแยกหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกจากหน้าที่ของรัฐได้และเกิดการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เมื่อหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขไว้ โดยที่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา) มีความซ้ำซ้อนกัน แต่ก็มิได้มีการกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ขณะที่ในต่างประเทศนั้นแม้มีความซ้ำซ้อนกัน แต่จะมีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นผู้ดำเนินการเว้นแต่ไม่สามารถจัดทำได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น แต่หลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย แต่ไปปรากฏในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการวางหลักการสำคัญในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา) เป็นองค์กรหลักในการมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำหน้าที่ในภาพกว้างประสานความร่วมมือระหว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กด้วยกัน หรือจัดทำภารกิจสาธารณะที่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะทำได้ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจอธิบายได้ว่า เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเรื่องหลักความรับผิดชอบในการจัดการ (Accountability) และ หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) แต่ถึงกระนั้นพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงพระราชบัญญัติที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงทำให้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจยังคงขาดความชัดเจน ทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกันไว้แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ขณะที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

นอกจากการแบ่งแยกที่ขาดความชัดเจน การบัญญัติหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขบางประการก็ขาดความชัดเจนในตัวนิยามของ เช่น คำว่า “การป้องกันและระงับโรคติดต่อ” ซึ่งการป้องกันและระงับโรคติดต่ออาจหมายความรวมถึง การจัดให้มีโรงพยาบาล การฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า การจัดหาวัคซีนรักษาโรค ซึ่งคำเหล่านี้เกิดจากตีความมาจากคำว่า “การป้องกันและระงับโรคติดต่อ” อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นการตีความทำให้ บุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ สามารถตีความได้หลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งการตีความนั้นอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดหน้าหรือตัดทอนหน้าที่ของท้องถิ่น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้วก็อาจเป็นคุณหรือโทษก็ได้ ซึ่งในต่างประเทศนั้นจะมีการบัญญัติหลักความสามารถทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มดำเนินการด้านสาธารณสุขนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ได้ ซึ่งการดำเนินการนั้นอาจเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นส่งที่เกิดประโยชน์แก่

ประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ซึ่งช่วยลดปัญหาความไม่ชัดเจนของการตีความได้ โดยจะไปพิสูจน์ถึงผลประโยชน์ว่าเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือไม่แทน หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงยังไม่ปรากฏหลักการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนเหมือนต่างประเทศ และทำให้ยังไม่มีการกระจายอำนาจเท่าที่ควร

4.3 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขนั้นสามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

4.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยอาศัยทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ตามอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีหลายภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมักจะยังนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นได้ 2 ลักษณะ คือ การจัดร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลใหม่ ซึ่งเป็นเพียงการกระทำในลักษณะของการทำข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญา เช่น มาตรา 73 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำกิจการอันเป็นกิจการที่จำเป็นและเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือ มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยนั้นได้มีการบัญญัติเปิดโอกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการได้ ซึ่งในด้านสาธารณสุข ก็ได้มีกรณีที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลตำบลอินทราชา ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของเทศบาลตำบลพระอินทราชา เทศบาลตำบลราชคาม เทศบานตำบลบ้านเลน เทศบาลตำบลตามเสา เทศบาลตำบลบ้านสร้าง[67] ขณะที่อีกกรณีนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการจัดทำบริการร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบของสหการ และ บริษัทจำกัด ซึ่งเป็นการร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งสหการนั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ เทศบาล[68] กรุงเทพมหานคร[69] และเมืองพัทยา[70] ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งสหการนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามการจัดตั้งของเทศบาลนั้นกฎหมายไม่อนุญาติให้เทศบาลไปร่วมกับองค์กรอื่นในการจัดตั้งเทศบาลได้ ซึ่งแตกต่างจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่อนุญาตให้ร่วมกับองค์กรอื่น ซึ่งเป็นผลมาจากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการบัญญัติไว้เป็นเวลานานและในขณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงเทศบาลในการทำหน้าที่จึงมีการจำกัดไว้เฉพาะเทศบาล อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากเทศบาลเกิดขึ้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

---

[67] ปธาน สุวรรณมงคล, *แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น* (น่ำกัง 2547) 50.

[68] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58.

[69] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95.

[70] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69.

4.3.3 การมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำภารกิจในการบริการสาธารณะแทนได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยานั้นจะปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำอนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้

การมอบให้เอกชนดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังคงมีกฎหมายอื่นบางฉบับซึ่งมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งในเรื่องสาธารณสุข พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแทนท้องถิ่นได้

5. ปัญหาหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาจะพบว่าหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขภายในขอบเขตของการศึกษามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับซึ่งมีทั้งที่มีการบัญญัติเหมือนกันและบัญญัติแตกต่างกันซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจน และทำให้ยังไม่เกิดการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มิได้มีการบัญญัติถึงหลักการแบ่งหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองไว้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขที่เป็นหน้าที่ของรัฐกับหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หน้าที่และอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติหน้าที่ด้านสาธารณสุขในลักษณะเป็นรายข้อ แม้จะมีการใช้คำที่อาจตีความได้หลากหลาย เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ซึ่งในหลายครั้งการตีความนั้นเป็นการตีความโดยหน่วยงานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น มีแนวโน้มที่จะตีความไปในทางจำกัดหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดและไม่เกิดกระจายอำนาจเท่าที่ควร

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล มีหน้าที่ด้านสาธารณสุขที่คล้ายกันโดยมิได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่ขณะที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กลับมีการบัญญัติหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนนั้นเป็นผลมาจากการขาดการกำหนดหลักการเรื่องประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการและหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ซึ่งทั้งสามหลักการนี้ถือเป็นการหลักการสำคัญในการพิจารณาแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดีหลักการดังกล่าวได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่ถึงกระนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมิใช่กฎหมายกลางเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดแผนการกระจายอำนาจจึงทำให้ยังไม่มีผลมากนักในทางปฏิบัติ

ปัญหาประการสุดท้าย คือ รูปแบบในการดำเนินการตามหน้าที่นั้น กฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดให้ความร่วมมือในรูปแบบของสหการจะต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลเท่านั้น ไม่สามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นได้ ซึ่งอาจส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณด้านสาธารณสุขบ้างประการไม่บรรลุผลเนื่องจากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังและท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ติดกันไม่นั้นเป็นท้องถิ่นคนละประเภทกัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีการบัญญัติมาเป็นเวลานั้นแล้วยังไม่ได้มีการแก้ไขนอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเกิดความร่วมมือในการจัดตั้งสหการได้

6. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและยังทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบตอหน้าที่ด้านสาธารณสุข ผู้ศึกษาจึงข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. การตรากฎหมายกลาง

การที่หน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการแบ่งแยกที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลจากการมิได้บัญญัติเรื่องหลักการแบ่งหน้าที่และอำนาจไว้ในกฎหมายซึ่งกฎหมายที่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวอย่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายกลาง และยังมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและบางฉบับมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานานโดยที่ยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุง

ดังนั้น เพื่อให้หน้าที่และอำนาจเกิดความชัดเจนและมีการการแบ่งหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรตรากฎหมายกลางขึ้นใหม่โดยบัญญัติให้ กฎหมายนี้ชนะกฎหมายอื่นหรือกล่าวได้ว่าให้กฎหมายกลางที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่นเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาหน้าที่และอำนาจ และการบัญญัติกฎหมายให้มีการคำนึงถึงหลัก ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบในการจัดการ และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขเป็นการทั่วไปซึ่งนอกจากทำให้เกิดความชัดเจนแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาในการตีความหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นได้และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่ชัดเจน

2. การเพิ่มหรือถ่ายโอนอำนาจด้านสาธารณสุข

หน้าที่เกี่ยวกับการประกาศเขตควบคุมโรคระบาดในสัตว์ชั่วคราวนั้น การที่พระราชบัญญัติโรคระบาดพิษสุนัขบ้าฯ กำหนดให้เจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ทราบว่าสัตว์ป่วยหรือตาย เมื่อมีกรณีมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุหรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อได้มีการแจ้งเหตุว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่รู้สาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นบุคคลที่ทราบเหตุเป็นลำดับต้นๆ

จึงควรที่จะให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นของสัตว์แพทย์ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจประกาศเขตชั่วคราวได้ ทั้งนี้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งสัตวแพทย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในต่อการจำกัดการแพร่ระบาดได้ดีกว่าและประชาชนมีความใกล้ชิดกับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ขณะที่รัฐนั้นจะเป็นผู้ออกมาตรฐานการกำหนดหลักเกณฑ์ และตรวจสอบการประกาศเขตว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

3. การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้านสาธารณสุขของเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินภารกิจเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดและบรรลุวัตถุประสงค์ ควรที่จะมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้การร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งสหการนั้นไม่จำกัดเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหรือประเภทเดียวกันเท่านั้น แต่ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทสามารถที่จะร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณสุขได้ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เคาน์ตี้และซิตี้สามารถร่วมมือกันในการจัดตั้งโรงพยาบาลได้

บรรณานุกรม

หนังสือ
ภาษาไทย

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, *การจัดการสุขภาพท้องถิ่นในบริบทการกระจายอำนาจ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

ปธาน สุวรรณมงคล, *แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น* (น้ำกัง 2547).

ปรัชญา เวสารัชช์, *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น* (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. 2542).

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย* (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย 2563).

สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.), *การดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (อาร์ตควอลิไฟท์ 2557).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2 , สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549).

--, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (ธรรกมลการพิมพ์ 2550) .

--, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2565).

สาฯวุฒิ เหราบัตย์, *การแพทย์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา* (สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย 2556) .

เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ 2564).

ภาษาต่างประเทศ

Tanigawa K. and Tanaka K , *Emerency medical service system in Japan: Past, present, and future* (2006) 365-370.

รายงานการวิจัย
ภาษาไทย

คมไทย หิรัญสาย, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564).

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ‘การศึกษาวิจัยประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันคลังสมองของชาติ 2565)

สารานุกรม
ภาษาไทย

วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์กรปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2547).

บทความ
ภาษาไทย

โชติ ชูติกาญจน์, 'องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักอำนาจโดยทั่วไป' (2562) 4 วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์.
วสันต์ เหลืองประภัสร์, 'การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย:การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป' (2558) สถาบันพระปกเกล้า 98 , 105.
--, 'ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น' <https://www.stou.ac.th/ Schoolnew/polsci/UploadedFile/E0 B8 AB% E0 % B8 % 9 9 % E0 % B9 % 8 8 % E0 % B8 % A7 % E0 % B8 % A2 % E0 % B8 % 9 7 % E0 % B8 % B5 % E0 % B9 % 8 8 % 2 0 2 . pdf> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.
วิชัย โชควิวัฒน์ , 'แลระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่น' <https://www.hfocus.org /content /2013 / 1 2 / 5 9 0 9 > สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565.

ภาษาต่างประเทศ

-- 'The Future of Public Health' < https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK218212/> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2565.
California air resources board (carb), 'Government Roles and Contacts' <https://ww2.arb.ca .gov/our-work/ programs/ resource- center/ introduction- communityairquality/ government- roles- and-contacts> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.
California state association of counties, 'Public works' <https://www.counties.org/countyoffice/public-works> สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565.