



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุขในการคุ้มครองสุขภาพ
และการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

จัดทำโดย นายแพทย์สุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย
รหัส ๖๔๑๐๔๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการคุ้มครองสุขภาพและการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

นายแพทย์สุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย

บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมหรืออนามัยสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการจัดการด้านสุขลักษณะ หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง มีขอบเขตครอบคลุมทั้งกิจกรรมการกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อันได้แก่ หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นของตนได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งและมีมาตรการบังคับทางปกครองให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อยู่ใกล้ชิดประชาชน น่าจะปฏิบัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อขอให้ทบทวนหรือตรวจสอบการออกคำสั่งนั้นว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ อย่างไรก็ตามเป็นการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิแก่ประชาชนและผู้ประกอบการอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข ทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงการออกคำแนะนำทางวิชาการเพื่อใช้ในการปฏิบัติการเพื่อควบคุม กำกับ ดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว สมควรต้องทำการทบทวนความเหมาะสมให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกทั้งในปัจจุบันที่มีการปรับเปลี่ยนบริบทของพฤติกรรมด้านสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก อาทิ การซื้ออาหารปรุงสำเร็จนำไปบริโภค ไม่ว่าจะจากร้านอาหารหรือสถานที่จำหน่ายอาหารในที่หรือทางสาธารณะ จึงอาจเสี่ยงต่อการเกิดโรคจากอาหารและน้ำเป็นสื่อ ประกอบกับประเทศไทยได้กำหนดทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยว จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้างจนยากเกินที่จะแก้ไขหรือเยียวยาได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดมาตรการกำกับดูแลและควบคุมป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งเป็นไปตามหลักนิติธรรมในการคุ้มครองสุขภาพและการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชนภายใต้บังคับของกฎหมายต่อไป

๑. ความหมายและหลักการของหลักนิติธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ

หลักนิติธรรม (Rule of law)^๑ คือ การมีกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน (Double standard) มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับอารยประเทศ มีกรอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔^๒ ให้นิยามหลักนิติธรรมว่าเป็น “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน” ในประเทศไทยหลักนิติธรรมจึงหมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมที่ยึดถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายอันจะถูกกล่าวละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงและอยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้มีการใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ

หลักนิติธรรม^๓ เป็นหนึ่งองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เรารู้จักกันในนาม “Good Governance” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สถาบันราชประชาสมาสัย^๔ ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การเคารพ และปฏิบัติ ตามกติกา ระเบียบแบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจ เพราะไม่รู้ ฉะนั้นทำอะไรต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

^๑ ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (๒๕๕๑). การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”, ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร. อ่างใน ออมสิน ชิวะพุกษ์, “หลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล: การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^๒ ดร.สุรพล ศรีวิทยา. (๒๕๕๘). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐.

^๓ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๕๖). หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๕๖ เล่มที่ ๒

^๔ ราชประชาสมาสัย. (๒๕๕๙). สถาบัน, ธรรมาภิบาลบันดาลสุข, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข), หน้า ๖. อ่างใน ออมสิน ชิวะพุกษ์, “หลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล: การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

อานันท์ ปันยารชุน^๕ ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือทั้งเจตนาธรรมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กลไกทางกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริต จึงจำเป็นต้องสร้างองค์ประกอบต่าง ๆ ในสังคมไทย เพื่อสนับสนุนให้กลไกต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น องค์ประกอบเหล่านั้นคือสังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันทารณ และครบสมบูรณ์ มีกระบวนการรองรับอย่างเป็นทางการ ทำให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ นับเป็นอาวุธสำคัญในกระบวนการสร้างความโปร่งใส สังคมต้องมีความโปร่งใส สังคมต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

โดยทั่วไป**หลักนิติธรรม (Rule of law)**^๖ เป็นหลักการที่รัฐหรือรัฐบาลจะปฏิบัติการใด ๆ ต้องอยู่ใต้การผูกมัดของกฎเกณฑ์ (Rule) ที่แน่นอนและได้ประกาศล่วงหน้าแล้ว อีกทั้งหลักนิติธรรมยังเป็นหลักการเพื่อแสวงหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการจำกัดอำนาจรัฐเฉกเช่นเดียวกับ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหากจะอธิบายความหมายหรือคำจำกัดความอย่างเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง แต่หากจะอธิบายถึงหลักนิติธรรมอย่างง่าย ๆ ให้พอเข้าใจก็อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นเชื่อว่ามนุษย์ไม่สมควรที่จะถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกันเอง หากแต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย (The Government by the rule of law, not ruled by men) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกละเมิดโดยผู้ปกครองที่ใช้อำนาจปกครอง

ในปัจจุบัน หลักนิติธรรมของอังกฤษเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายอย่างเป็นระบบไปทั่วโลกนั้นมิบ่อเกิดมาจากแนวความคิดทฤษฎีของศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เว็นน์ ไตซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Rule or supremacy of law) ในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมรวม ๓ ประการ ดังนี้

๑. บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา (Regular law) ซึ่งยอมรับบังคับใช้โดยศาลธรรมดา หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องไม่ให้การปกครองมีการใช้อำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

๒. บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอกันในกฎหมาย (Equality before the law) โดยต้องอยู่ในบังคับกฎหมายธรรมดา (Ordinary law of the land) โดยเท่าเทียมกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาลธรรมดา (Jurisdiction of ordinary tribunals) โดยไม่มีใครมีอภิสิทธิ์อยู่เหนือกฎหมาย

๓. บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพที่ได้มาจากกฎหมายธรรมดาและเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยตัดสินที่ศาลธรรมดายอมรับมาบังคับใช้ มิใช่มาจากการรับรองค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น (foreign constitutions)

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม (Rule of law) ของไตซีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐโดยฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำการหรือใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย โดยหากเมื่อใดที่ฝ่าย

^๕ ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (๒๕๕๑). การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”, ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร. อ่างใน ออมสิน ชิวะพฤกษ์, “หลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล: การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^๖ ดร.สุรพล ศรีวิทยา. (๒๕๕๘). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐.

ปกครองนั้นกระทำการละเมิดต่อกฎหมายหรือต่อประชาชนตามอำเภอใจ ก็ย่อมสามารถถูกฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลยุติธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor E.C.S. Wade^๗ แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นบรรณาธิการแก้ไขเพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญ ที่ Professor A V. Dicey ได้แต่งไว้ นั้น ได้กล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญที่ท่านแต่งตั้งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่งชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุก ๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ บรรดามีทั้งที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและทั้งที่ได้ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาและที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลย ในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐานเช่นนั้น อาจทำให้ศาลเห็นได้ว่าเรามีได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา”

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor Joseph Raz^๘ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ Professor Joseph Raz ได้ให้หลักการสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรม โดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและกำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและให้ความเคารพในพื้นที่ของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี

หลักการของ Raz มีดังนี้

๑. กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้า มากกว่ามีผลย้อนหลัง
๒. กฎหมายมีความแน่นอน ไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การขจัดความไม่รู้กฎหมายสามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้แก่เขา
๓. ควรมีกฎเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมายที่มีความชัดเจน
๔. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ จะต้องได้รับความคุ้มครอง
๕. หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
๖. ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ เกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม

๗. ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม

๘. การใช้ดุลพินิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมย่อมมีความหมายว่า หลักการหรือหลักจริยธรรมให้กับหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น การกำหนดบทบัญญัติกฎหมายขององค์กรภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องกระทำการอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยต้องมุ่งเน้นหลักความเสมอภาค ความเท่าเทียม และเป็นธรรมด้วย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง

^๗ E.C.S Wade, Constitution Law, ๔th Ed, (๑๙๕๓), หน้า ๔๘ - ๔๙ อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง, บทความวิชาการ “หลักนิติธรรม”, วารสารจตุลนิติ ม.ค. - ก.พ. ๕๗.

^๘ Raz, Joseph. “The Rule of Law and its virtue” The Quarterly Review, volume ๙๓, ๑๙๗๗, หน้า ๑๙๕ อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง, บทความวิชาการ “หลักนิติธรรม”, วารสารจตุลนิติ ม.ค. - ก.พ. ๕๗.

๒. หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแท้จริงแล้วหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล เรามักจะพบว่ามีการใช้หลักนิติธรรมควบคู่กับการมีธรรมาภิบาลในการปกครอง การบริหารงาน และการบริหารราชการเสมอ^๙ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บังคับใช้ในประเทศไทยก็ได้กำหนดให้ใช้หลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งโดยความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ทั้งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) มีคติร่วมกันก็คือ

หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชนที่ใช้หลักต่างกัน คือถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติก็เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตาม ก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วยเสมอ

หลักที่ ๒ คือหลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และประการสำคัญ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการด้วย^{๑๐}

^๙ ศาสตราจารย์ นพ.ปิยะมิตร ศรีธรา, “ธรรมาภิบาลและนิติธรรม ในการบริหารคณะแพทยศาสตร์”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล: การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^{๑๐} รองศาสตราจารย์ นายแพทย์วิศิษฎ์ วามวาณิชย์, “หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมายภายใต้ สถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล: การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๐) โดยได้นำ “หลักนิติธรรม” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาใช้ประกอบการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่โดยตรง ทำให้การจัดการปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนมากขึ้น จึงสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดและคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อระงับและจัดการตามความจำเป็นมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีก ตลอดจนกำหนดให้ผู้ขออนุญาตในกิจการบางประเภทหรือบางขนาดต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาต นอกจากนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เกิดความรอบคอบโดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันด้วย

๓. หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ใช้คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยกระจายอำนาจให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” สามารถออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติที่เป็นสาระบัญญัติและอนุบัญญัติที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี และกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการหรือออกคำสั่งด้วย กำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง รวมทั้งกรมอนามัยซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเกือบแปดพันแห่ง โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งได้ในกรณีที่เป็นอันตรายร้ายแรงและจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยจะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และกรณีที่มีการแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานผู้นั้นก็อาจมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องการคุ้มครองให้ประชาชน ซึ่งในที่นี้หมายถึง ชุมชน (Public) กลุ่มผู้ประกอบการ (Business operators) และกลุ่มคนงาน/ผู้ปฏิบัติงาน (Workers) ได้อยู่ใน “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” ซึ่งก็คือ สภาวะที่สมดุลขององค์ประกอบ ๓ ประการ คือ สภาพแวดล้อม (Environment) พฤติกรรม (Behavior) และสิ่งที่ทำให้เกิดโรค (Agent) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อจุลินทรีย์ หรือสารเคมีที่เป็นพิษ จึงกล่าวได้ว่า ดุลยภาพที่เหมาะสมขององค์ประกอบทั้งสามประการก็คือ การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมที่ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและใช้วิธีการหรือเทคโนโลยีในการดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการผลิตที่สามารถให้ผลผลิตที่มีคุณภาพ ขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมมลพิษหรือของเสียที่เกิดขึ้นให้อยู่ในสภาวะที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะโดยวิธีการบำบัดหรือกำจัด หรือทำลาย ฯลฯ ซึ่งพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุก ๆ ขั้นตอนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิด “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” หรือ “เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมขององค์ประกอบทั้ง ๓ ประการ” ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ทางด้านวิชาการ (Technical know-how) ที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีในทางกระบวนการผลิต และเทคโนโลยีในการควบคุมของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตนั้น ซึ่งต้องสามารถสรุปเป็น “มาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการ” เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบว่าการประกอบกิจการหรือกิจกรรมนั้น ๆ จะไม่ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายหรือเป็นพิษ หรือมีผลกระทบต่อ การดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่งกรณีนี้เป็น การพิจารณาในแง่ภูมิศาสตร์ และเมื่อกล่าวในแง่ภูมิศาสตร์สังคมวิทยา คงยอมรับกันว่าการที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม จำเป็นต้องมีกฎ กติกา เพื่อความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะสังคมที่พัฒนาจากชุมชนชนบทเป็นสังคมเมืองที่อยู่ร่วมกันอย่างหนาแน่น หรือจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีความหลากหลายในการดำเนินวิถีชีวิต การดำเนินกิจกรรม หรือการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ มากมาย โอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน ประชาชนหรือแม้แต่คนงานและผู้ประกอบการจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ สังคมจึงจำเป็นต้องกำหนดกติกาทางสังคมขึ้น ซึ่งเราเรียกว่า “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ดังนั้น “มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการ” ทางวิชาการที่กล่าวข้างต้น จึงต้องปรับให้เป็น “ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือระเบียบข้อบังคับ” (Provision/Regulation) เพื่อให้เกิดการบังคับให้ผู้ประกอบการหรือคนงานหรือประชาชนปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” ของสังคมเป็นจริงขึ้นได้ในที่สุด

๔. หลักการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีเจตนารมณ์ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สุขลักษณะอาคาร และเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมทุกชนิด ทั้งที่เป็นการประกอบกิจการต่าง ๆ และที่เป็นกิจกรรมประจำวันในครอบครัว เช่น การเผามูลฝอยในบริเวณบ้าน การหุงต้มอาหารในครัว เป็นต้น แต่สำหรับกิจกรรมที่มีลักษณะที่เป็นการประกอบกิจการทั้งในสถานที่เอกชนหรือในที่หรือทางสาธารณะโดยเฉพาะกิจการประเภทต่าง ๆ อันได้แก่ การเลี้ยงสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร ตลอดจนการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ยังถูกควบคุมให้ดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือ ให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก่ปรับปรุง การอนุญาต หรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ไกล่ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติภารกิจให้

เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด ซึ่ง “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ตามมาตรา ๔ หมายถึง ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ ข้อบังคับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกตามอำนาจของกฎหมาย ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเรื่องต่อไปนี้คือ ๑) เรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ตามมาตรา ๒๐ ๒) เรื่องการกำหนดเขตการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตามมาตรา ๒๙ ๓) เรื่องการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทั่วไปตามมาตรา ๓๒ ๔) เรื่องสุขลักษณะของตลาด ตามมาตรา ๓๕ ๕) เรื่องสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหารตามมาตรา ๔๐ ๖) เรื่องสุขลักษณะของการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา ๔๓ ๗) เรื่องแบบหนังสือรับรองการแจ้งและวิธีการแจ้ง ตามมาตรา ๔๘ และหลักเกณฑ์ วิธีการขอใบแทนและการออกใบแทนหนังสือรับรองการแจ้ง ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ๘) เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๕๔ การขอต่ออายุใบอนุญาต ตามมาตรา ๕๕ วรรคสาม การขอรับใบแทนและการออกใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง และ ๙) เรื่องอัตราค่าธรรมเนียม ตามมาตรา ๖๓

๕. การปรับปรุงกฎหมายระดับอนุบัญญัติให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับ พึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน โดยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีเจตนารมณ์และกลไกที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการ รวมถึงประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชนมิให้ได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๙ กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ในระดับกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง สาธารณสุข ประกาศกรมอนามัย ประกาศคณะกรรมการฯ รวมถึงการออกคำแนะนำทางวิชาการ การควบคุมกำกับ ดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และการเสนอแนะแผนงานนโยบาย มาตรการด้านการส่งเสริมสุขภาพ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนดให้มีระบบกำกับติดตาม ความก้าวหน้าการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น การออกกฎหมายระดับอนุบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องมีความครอบคลุมประเด็นปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีกลไกการขับเคลื่อนกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ประชาชนภายใต้บังคับของกฎหมายต่อไป

๖. การประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายหรือการทบทวนปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดให้เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปและมาตรา ๒๕๘ ค.ด้านกฎหมาย กำหนดให้ (๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย ฎีกาหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล ประกอบกับตามที่ได้มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ กำหนดให้ กฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ คำสั่ง บรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย กฎ ฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยมีกรอบการกำหนดเหตุที่ต้อง ดำเนินการดังนี้ (๑) ครบรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างน้อย ๕ ปี (๒) ได้รับ หนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอนี้จากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชน (๓) ได้รับข้อเสนอนี้จาก คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เกินกว่า ๕ ปี ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้ง สภาวะการณ์ในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนบริบทและพฤติกรรมของประชาชน ทั้งในด้านการบริโภคอาหาร การประกอบกิจการที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเช่นเดียวกัน เช่น ปัญหามลพิษ สุขาภิบาลอาหาร น้ำบริโภค อุบัติเหตุ เหตุร้ายต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้างจนยากเกินที่จะแก้ไขหรือเยียวยา ได้ เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด จึงสมควรต้องมีการกำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เพื่อให้ได้ ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมาย และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันต่อไป

๗. การให้สิทธิแก่ประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดสิทธิของประชาชนไว้ใน “มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และ “มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการ บริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” เป็นผลให้ทุกหน่วยงาน ต้องจัดโครงสร้างและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติในกฎหมายอย่างถูกต้องเพื่อดูแลคุ้มครองและพิทักษ์ สิทธิของประชาชนให้อยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข โดยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปมักจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและประชาชน เอกชน หรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่ประชาชน และป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบหรือไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงบัญญัติให้มีหมวด ๑๔ ว่าด้วยการอุทธรณ์ โดยกำหนดให้ผู้ใด

เมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขในเรื่องต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๖ และไม่พอใจคำสั่ง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว (มาตรา ๖๖ วรรคสอง) และมาตรา ๖๗ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขแล้วแต่กรณี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่า เมื่อคณะกรรมการฯ วินิจฉัยตัดสินแล้วถือว่าเป็นการสิ้นสุดการโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมิได้ตัดสิทธิเอกชนที่จะร้องขอความเป็นธรรมจากศาลปกครอง เอกชนที่ยังไม่พอใจหรือเห็นว่าคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการฯ ไม่เป็นธรรมก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์

๘. บทสรุป

จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มุ่งเน้นการคุ้มครองสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยการกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย และการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กร ส่วนราชการ และบุคคลต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางในฐานะคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติ เพื่อการสนับสนุนและสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีเจ้าพนักงานสายวิชาการซึ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นผู้ตรวจตราดูแลและวินิจฉัยทางวิชาการ เพื่อให้คำแนะนำแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย เพื่อเป็นการกำกับการใช้อำนาจหน้าที่เกินสมควร อีกทั้งให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการและประชาชนในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงเป็นไปตามหลักการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม และตรงตามหลักนิติธรรม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มวัยสามารถดำรงชีวิตในสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดีได้อย่างยั่งยืน