

การวิเคราะห์ข้อกำหนดท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายสาธารณสุขเพื่อ ควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

ยุพิน นำนุ่นศักดิ์¹, กนกพร ธัญมณีนสิน²

¹กลุ่มงานเภสัชกรรมและคุ้มครองผู้บริโภค โรงพยาบาลป่าซาง จังหวัดลำพูน

²กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: เพื่อวิเคราะห์ข้อกำหนดของท้องถิ่นในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูนที่ออกเพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร และเพื่อเสนอข้อกำหนดและแนวทางร่วมในการดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หน่วยงานด้านสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในอำเภอป่าซาง **วิธีการ:** ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของ อปท. 8 แห่งในอำเภอป่าซาง และนำมาเปรียบเทียบกับสารบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับเพิ่มเติม การศึกษาได้สัมภาษณ์เชิงลึกในผู้กำกับดูแลกฎหมายของ อปท. 18 คน ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการตามกฎหมายของ อปท. และการทำงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายในอำเภอป่าซาง เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานด้านอาหารปลอดภัยของอำเภอป่าซาง **ผลการศึกษา:** ข้อกำหนด เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมีใน อปท. ทั้ง 8 แห่ง ข้อกำหนดเรื่องตลาดและข้อกำหนดเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหารมีใน อปท. 5 แห่ง และเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะมีใน อปท. 1 แห่ง ในการวิเคราะห์สารบัญญัติที่สำคัญ พบว่า ข้อกำหนดของ อปท. เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพใน อปท. เพียง 2 แห่งมีความสอดคล้องกับกฎหมายหลักและมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน ส่วนเรื่องตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของทุก อปท. มีความสอดคล้องกับกฎหมายหลัก จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลกฎหมายพบว่า ข้อกำหนดท้องถิ่นจะออกเมื่อมีปัญหาในท้องถิ่น ขนาดของปัญหาที่มากและรุนแรง และสภาพของกฎหมายหลักที่กำหนดให้ออกข้อกำหนดเป็นสิ่งสำคัญในการกระตุ้นให้มีข้อกำหนดท้องถิ่น อปท. ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพตามกรอบภารกิจร่วมกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อปท. ทุกแห่ง ทราบว่า เรื่องอาหารปลอดภัยเป็นปัญหาสุขภาพในพื้นที่ แต่ยังไม่เห็นกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมชัดเจน **สรุป:** อปท. ในอำเภอป่าซางทุกแห่ง ควรออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร ส่วนในเรื่องตลาด และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะนั้น การออกข้อกำหนดควรขึ้นกับสภาพปัญหาของพื้นที่ นอกจากนี้ ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในเรื่องความรู้ด้านกฎหมายสาธารณสุข ความรู้เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหาแนวทางในการบูรณาการการดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหารในอำเภอป่าซาง

คำสำคัญ: ข้อกำหนดส่วนท้องถิ่น ความปลอดภัยด้านอาหาร การบริโภคอาหาร การคุ้มครองผู้บริโภค

รับต้นฉบับ: 16 ก.ค. 2563, ได้รับบทความฉบับปรับปรุง: 29 ส.ค. 2563, รับผิดชอบพิมพ์: 4 ก.ย. 2563

ผู้ประสานงานบทความ: ยุพิน นำนุ่นศักดิ์ กลุ่มงานเภสัชกรรมและคุ้มครองผู้บริโภค โรงพยาบาลป่าซาง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน 51120

E-mail: loraph6487@gmail.com

Analysis of Local Regulations Issued under the Public Health Law for Controlling Food Safety in Pasang District, Lamphun

Yupin Nampoonsak¹, Kanokporn Thanyamaneesin²

¹Pharmacy and Health Consumer Protection Department, Pasang Hospital, Lamphun

²Health Consumer and Pharmacy Department, Khonkaen Provincial Health Office

Abstract

Objectives: To analyze local regulations in Pasang district, Lamphun for controlling food safety and to propose regulations and guidelines for collaborations in food safety among local administrative organizations (LAOs), public health agencies, and related organizations in Pasang district. **Method:** The researchers analyzed the local regulations on food safety of 8 LAOs in Pasang District and compared to key content of the Public Health Act B.E. 2535 and amendments. The study also conducted in-depth interview with 18 regulators in LAOs. The researchers analyzed the data to reveal implementation of the regulations of LAOs and collaborations among LAOs in Pasang district in order to formulate suggestion on guidelines for the control of food safety in Pasang district. **Results:** Regulations on activities considered hazardous to health were available in all 8 LAOs. Those on market and establishments for food distribution and storage were available in 5 LAOs, while that on distribution of products in public places was available in 1 LAO. Analysis of important legal provisions revealed that the regulations on activities considered hazardous to health of 2 LAOs were consistent with the main laws and revised to be up to date. Those on market and establishments for food distribution and storage in LAOs were consistent to the main law. Interview with legal regulators found that local regulations would be issued to respond to the local problems. Magnitude and severity of the problems, and nature of the main law mandating the issuance of local regulations were important in motivating proposal of local regulations. LAOs conducted activities on consumer protection according to framework of work in collaboration with sub-district health promotion hospitals. All LAOs perceived food safety as a local health problem, however, there were no concrete activities to mitigate the problem. **Conclusion:** All LAOs in Pasang district should issue local regulation on activities considered hazardous to health and establishments for food distribution and storages. The issuance of regulations on market and selling products in that public places should depend on the problem of the area. In addition, there should be an exchange of knowledge between LAOs and public health officials on knowledge of public health law, consumer protection in health products and related laws. Collaboration for the control of food safety in Pasang District should be explored.

Keywords: local regulation, food safety, food consumption, consumer protection

บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (1, 2) กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการสาธารณสุข โดยการควบคุมดูแลกิจกรรมและกิจการต่าง ๆ ในชุมชนที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน การกระจายอำนาจให้ อปท. มี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมดูแลกิจกรรมและกิจการต่าง ๆ ซึ่งมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร คือ 1) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 2) ตลาด 3) สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร และ 4) การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ส่วนที่ 2 ให้อำนาจแก่หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุม กำกับ และดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง การออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขด้านสุขลักษณะ หรือให้หยุดดำเนินการ พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีภารกิจหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร กฎหมายที่ใช้ควบคุมกำกับ คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 (3) โดยอาหารต้องมีการควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐานในการทำ ผสม ประสาน บรรจุ และจำหน่าย มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย ซึ่งอาหารดังต่อไปนี้ 1) อาหารไม่บริสุทธิ์ 2) อาหารปลอม 3) อาหารผิดมาตรฐาน และ 4) อาหารอื่นที่รัฐมนตรีประกาศ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 385) พ.ศ. 2560 เรื่อง แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ข้อ 18 ให้พนักงานเทศบาลนคร พนักงานเทศบาลเมือง พนักงานเทศบาลตำบล ยกเว้น กรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ 1) ปลัดเทศบาล 2) รองปลัดเทศบาล 3) ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 4) ผู้อำนวยการกองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 5) หัวหน้ากองสาธารณสุข 6) หัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข 7) หัวหน้าฝ่ายงานสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม 8) หัวหน้าฝ่ายบริการและส่งเสริมอนามัย 9) นักบริหารงานสาธารณสุข 10) เกษตรกร 11) นักวิชาการสาธารณสุข 12) นักวิชาการสุขาภิบาล 13) พยาบาลวิชาชีพ 14) พยาบาลเทคนิค 15) เจ้าพนักงานสุขาภิบาล 16) เจ้าพนักงานเภสัชกรรม และ 17) เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ

ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ. 2522 ในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล เฉพาะสถานที่จำหน่าย อาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาด ที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่อยู่ในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบลนั้น ๆ แต่ไม่รวมถึงสถานที่ผลิต นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือใบสำคัญการขนส่งลากอาหารซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้รับผิดชอบ โดยมีการกำหนดกรอบไว้ 4 ภารกิจ (4) คือ 1) การผลิตสื่อหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ 2) การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3) การสร้างและการขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขในท้องถิ่น และ 4) การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ผลิตภัณฑ์อาหาร

การศึกษาของ อย. (5) พบว่า อปท. ได้ปฏิบัติตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจาก อย. ในภารกิจ เช่น การสร้างหรือสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหรือ อย. การให้ความรู้แก่ผู้บริโภค การตรวจสอบ ฉลากผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นต้น จำนวนบุคลากรงบประมาณ นโยบายของผู้บริหารในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ และการมีส่วนร่วม/กลุ่มงาน/ฝ่ายที่รับผิดชอบในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ มีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

สถานประกอบการด้านการผลิตอาหาร การจำหน่ายอาหารในตลาดในสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร และการจำหน่ายอาหารในที่หรือทางสาธารณะ ถูกควบคุมดูแลจากหน่วยงานสาธารณสุขและ อปท. ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาในการดำเนินงาน เช่น การออกข้อกำหนดส่วนท้องถิ่น เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา 32 (1) ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ อปท. สามารถเลือกได้ว่าจะออกข้อกำหนดเฉพาะกิจการใดก็ได้ และสามารถนำกิจการที่จำเป็นต้องควบคุมมาอยู่ภายใต้ข้อบังคับของข้อกำหนดได้ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม และ น้ำดื่ม มักเป็นกิจการหนึ่งที่ อปท. กำหนดเป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ในการผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย ผู้ดำเนินกิจการต้องขออนุญาตผลิตอาหารตาม

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 14 ที่ระบุว่า การตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายต้องขออนุญาต นั้นหมายความว่า ก่อนการอนุญาตตั้งกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการต่ออายุใบอนุญาต กิจการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เครื่องดื่ม และน้ำดื่ม จะต้องผ่านการตรวจสอบหรืออนุญาตตามกฎหมายอื่นก่อน นอกจากนี้ อย. ได้มอบภารกิจ การตรวจสอบ ควบคุม กำกับผลิตภัณฑ์อาหารโดยมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ อย. ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 385) พ.ศ. 2560 เฉพาะสถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาดที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของ อย. อาจยังไม่ทราบถึงภารกิจดังกล่าว

อำเภอป่าซาง ที่มี อย. 8 แห่ง ประกอบไปด้วย เทศบาลตำบล 4 แห่งใน 5 ตำบล (ตำบลป่าซางและปากบ่อง ตำบลแม่แรง ตำบลม่วงน้อย และตำบลมะกอก) และ องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่งใน 4 ตำบล (ตำบลท่าตุ้ม ตำบลน้ำดิบ ตำบลบ้านเรือน และตำบลนครเจริญ) การศึกษานี้ตรวจสอบว่า อย. ดังกล่าวได้ออกขออนุญาต หรือข้อกำหนด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือไม่ในการควบคุมสถานประกอบการอาหารที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ข้อกำหนดดังกล่าวสอดคล้องเหมาะสมกับกฎหมายหลักและมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันหรือไม่ รวมทั้งมีการดำเนินงานควบคุมกำกับผลิตภัณฑ์อาหารหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานสาธารณสุขในการควบคุม กำกับ ดูแลสถานประกอบการนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนในอำเภอป่าซาง ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารต่อไป

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมในมนุษย์ จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำพูน เลขที่ REC 2563 – 11 การศึกษาประกอบด้วย 1) วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อกำหนดของ อย. ทั้ง 8 แห่งในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน และ 2) การสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลกฎหมายของ อย. 8 แห่ง

การวิจัยเอกสาร

การวิจัยเอกสารเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์เทศบัญญัติของเทศบาลตำบล 4 แห่ง และขออนุญาตของ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 4 แห่ง ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอาหารปลอดภัย 4 เรื่อง ประกอบไปด้วย 1) เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 2) เรื่องตลาด 3) เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร และ 4) เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ผู้วิจัยเปรียบเทียบเทศบัญญัติของเทศบาลตำบล 4 แห่ง และขออนุญาตของ อบต. 4 แห่ง กับสารบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับเพิ่มเติม กฎกระทรวง และประกาศประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (6) เพื่อศึกษาความสอดคล้องและการทบทวนปรับปรุงให้ทันสมัยของเทศบัญญัติของเทศบาลและขออนุญาตของ อบต.

การสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้กำกับดูแลกฎหมาย 18 คน ประกอบไปด้วย ปลัด อย. 5 คน ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข นักวิชาการ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข 7 คน นิติกร 5 คน และเจ้าหน้าที่อื่น 1 คน ผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยตนเอง โดยใช้แนวคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง 4 ข้อหลักที่ผู้ศึกษาสร้างจากการทบทวนวรรณกรรม คือ 1) ที่มาของการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น 2) ข้อกำหนดส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอาหารปลอดภัยมีอะไรบ้าง 3) การรับรู้ถึงการถ่ายโอนอำนาจของ อย. และ 4) การดำเนินงานตามภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร

การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาของเครื่องมืออาศัยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 2 ท่าน คือ เกษตรกรประจำกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรสาธารณสุขของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคอีสาน และเกษตรกรเชี่ยวชาญในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคเหนือ ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคำถามในการสัมภาษณ์ ประเด็นความครอบคลุมและครบถ้วนของเนื้อหา และความเหมาะสมของภาษา

ก่อนการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขออนุญาตบันทึกเสียงจากผู้ให้ข้อมูล การสัมภาษณ์แต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ 30 – 60 นาที ผู้วิจัยถอดเทปการสัมภาษณ์ และนำมาวิเคราะห์ทันที ผู้วิจัยจัดหมวดหมู่ข้อมูลตามความสัมพันธ์ที่พบเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทและการดำเนินงานตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับอาหารปลอดภัย ตลอดจนปัญหาในการดำเนินงาน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลใน

การพัฒนาแนวทางในการดำเนินงานอาหารปลอดภัยใน
อำเภอป่าซาง

ผลการวิจัย

การศึกษาเอกสาร

เทศบาลและ อบต. ในเขตอำเภอป่าซาง 7 แห่งมี
ข้อกำหนดเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีก 1 แห่ง
อยู่ระหว่างดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วน
ข้อกำหนดเรื่องตลาดมีในเทศบาลและ อบต. 5 แห่ง และ
เรื่องการจำหน่ายอาหารและการสะสมอาหารมีในเทศบาล
และ อบต. 5 แห่ง ทั้งนี้มีอยู่ 1 แห่งที่มีข้อกำหนดเรื่องการ
จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (ตารางที่ 1)

ผลการวิเคราะห์เทศบัญญัติและข้อบัญญัติ 4 เรื่อง
คือ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด การจำหน่าย
อาหารและการสะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือ
ทางสาธารณะ โดยเทียบเคียงจากสาระสำคัญของพระราช
บัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับเพิ่มเติม (6)
กฎกระทรวง และประกาศกระทรวงสาธารณสุข มีดังนี้

1. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับ
อาหาร: การเทียบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 ในมาตรา 31 32 และ 33 กับข้อกำหนดของท้องถิ่น
โดยตรวจสอบสาระสำคัญคือ ความหมายและขอบเขตการ
ควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 1) อำนาจ
ในการออกใบอนุญาต 2) อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์
และเงื่อนไขทั่วไป คือ 2.1) การดูแลสภาพหรือสุขลักษณะ
ของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ 2.2) มาตรการป้องกันอันตราย

ต่อสุขภาพ และ 3) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขใน
ใบอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
มาตรา 33 วรรคสอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนด
เงื่อนไขการปฏิบัติของผู้ดำเนินการเพิ่มเติมจาก
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กระทรวงกำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ
ความจำเป็นของลักษณะของกิจการนั้น ๆ เพื่อการ
ป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชน ต่อมาในปี
พ.ศ. 2558 ได้มีประกาศกระทรวงเรื่อง กิจการที่เป็น
อันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ในข้อ 3 ของประกาศ ได้
กำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้านกิจการที่
เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม รวม 24 ประเภท อปท.
จำนวน 7 แห่ง ได้ออกข้อกำหนดเรื่องกิจการที่เป็นอันตราย
ต่อสุขภาพ พ.ศ. 2543, 2547, 2555 เพิ่มเติม 2558, 2557
เพิ่มเติม 2559, 2559, 2560 และ 2560 ตามลำดับ อปท. 3
แห่งมีการปรับปรุงข้อกำหนดให้เป็นปัจจุบันตามประกาศ
กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2558 คือ เทศบาลป่าซาง
องค์การบริหารส่วนตำบลนครเจดีย์ และองค์การบริหารส่วน
ตำบลท่าตุ้ม ที่เหลือ 4 แห่งยังไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญ
ในกฎหมายฉบับล่าสุด

ส่วนการใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขใน
ใบอนุญาตตามสาระสำคัญในข้อ 3 ของพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบใน อปท. 3 แห่ง คือ เทศบาล
ตำบลป่าซาง เทศบาลตำบลมะกอก และองค์การบริหารส่วน
ตำบลนครเจดีย์ ที่เหลือ 4 แห่งไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใน
ใบอนุญาต โดยสรุป มี อปท. เพียง 2 แห่งที่มีข้อกำหนดที่
สอดคล้องเหมาะสมและปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน

ตารางที่ 1. ข้อกำหนดส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ข้อกำหนดเรื่อง			
	กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	ตลาด	สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร	การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
1. เทศบาลตำบลป่าซาง	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2554	ไม่มี
2. เทศบาลตำบลแม่แรง	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2548	ไม่มี
3. เทศบาลตำบลมะกอก	พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม 2558	ไม่มี	ไม่มี	พ.ศ. 2557
4. เทศบาลตำบลม่วงน้อย	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2543	ไม่มี
5. อบต. นครเจดีย์	พ.ศ. 2557 เพิ่มเติม 2559	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2559	ไม่มี
6. อบต. ท่าตุ้ม	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2541	ไม่มี
7. อบต. บ้านเรือน	พ.ศ. 2560	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
8. อบต. น้ำดิบ	อยู่ระหว่างดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

2. กิจการตลาด: ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 35, 36 และ 37 มีสาระสำคัญดังนี้ ความหมายและขอบเขตในการควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่น คือ 1. อำนาจในการออกใบอนุญาต 2. อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ในเรื่อง 2.1) ที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผัง สิ่งปลูกสร้าง 2.2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของ 2.3) การกำหนดเวลาเปิดและเปิดตลาด 2.4) หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาด การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ 2.5) สุขวิทยาส่วนบุคคลของผู้ขายและผู้ช่วยขายของในตลาด อปท. ในอำเภอป่าซาง จำนวน 5 แห่ง (เทศบาลตำบลม่วงน้อย เทศบาลตำบลแม่แรง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตุ้ม เทศบาลตำบลป่าซาง และองค์การบริหารส่วนตำบลนครเจดีย์) มีการออกข้อกำหนดเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2543, 2547, 2547, 2554 และ 2559 ตามลำดับ ทั้ง 5 แห่งมีข้อกำหนดที่สอดคล้องและเหมาะสม ทั้ง 2 ประเด็นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3. สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร: ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 38, 39 และ 40 มีสาระสำคัญในเรื่องความหมายและขอบเขตของการควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่น คือ 1) การขออนุญาตดำเนินกิจการ และ 2) อำนาจในการออกข้อกำหนด ตามมาตรา 40 ในเรื่อง 2.1) กำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหาร/สะสมอาหารตามประเภทของอาหาร ลักษณะของสถานที่ประกอบ หรือวิธีการจำหน่าย 2.2) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะของบริเวณที่ใช้ปรุงประกอบ จำหน่ายอาหาร บริเวณที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร 2.3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ 2.4) กำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร 2.5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขวิทยาส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุง และผู้ให้บริการ 2.6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของภาชนะอุปกรณ์ น้ำใช้ และของใช้อื่นๆ อปท. ในอำเภอป่าซางจำนวน 5 แห่ง (เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตุ้ม ตำบลม่วงน้อย เทศบาลตำบลแม่แรง เทศบาลตำบลป่าซาง และองค์การบริหารส่วนตำบลนครเจดีย์) มีการออกข้อกำหนดเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2541, 2543,

2547, 2554 และ 2559 ตามลำดับ ซึ่งมีข้อกำหนดที่สอดคล้องและเหมาะสมกับทั้ง 2 ประเด็นของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

4. การออกเทศบัญญัติเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ: พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41, 42 และ 43 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตในการควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ 1) การออกใบอนุญาต 2) อำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา 43 2.1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายสินค้าหรือผู้ช่วยจำหน่าย สินค้า สุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ปรุงประกอบอาหาร หรือสินค้าอื่น 2.2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางสินค้า 2.3) กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า และ 2.4) การรักษาความสะอาด การป้องกันเหตุรำคาญและโรคติดต่อ และ 3) ราชการส่วนท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรยังมีอำนาจในการประกาศเขตควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

อำเภอป่าซาง มีอปท. 1 แห่งที่ออกเทศบัญญัติเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ คือ เทศบาลตำบลมะกอกในปี พ.ศ. 2557 จากการวิเคราะห์พบว่า เทศบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องและเหมาะสมในข้อที่ 1 และ 2

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่มาและวิธีการออกข้อกำหนดของ อปท.: จากการสัมภาษณ์พบว่า ที่มาของการออกข้อกำหนดส่วนท้องถิ่นของ อปท. ทุกแห่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การออกข้อกำหนดตามสภาพบังคับของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ และ 2) สภาพปัญหาของท้องถิ่นที่มีขนาดของปัญหาและความรุนแรงที่มาก และไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวที่ให้อำนาจอปท. ในการออกข้อกำหนดได้ เช่น เทศบาลแม่แรงออกเทศบัญญัติเรื่องน้ำเสียจากการย้อมผ้า เทศบาลตำบลป่าซาง และ อบต. นครเจดีย์ออกเทศบัญญัติเรื่องลูกน้ำยุงลาย เป็นต้น

อปท. ทุกแห่งมีวิธีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ปัญหาที่พบใน อบต. บางแห่ง คือ ความล่าช้าในการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงาน เช่น กรณีที่พบผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด

และจะต้องมีการดำเนินคดีโดยการเปรียบเทียบปรับ หากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว อบต. สามารถดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ แต่ถ้าไม่มีข้อกำหนดก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องส่งให้คณะกรรมการระดับจังหวัดดำเนินคดีโดยการเปรียบเทียบปรับต่อไป

ข้อกำหนดส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานด้านอาหารปลอดภัย: ข้อกำหนดของ อบต. 4 แห่งเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอีก 3 แห่งยังเป็นข้อกำหนดเดิมที่ยังไม่ได้ปรับปรุง เพราะการปรับปรุงต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก แต่มีการดำเนินการตามข้อกำหนดของท้องถิ่นตั้งแต่การขออนุญาตการออกตรวจก่อนต่ออายุใบอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาต ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในส่วนข้อกำหนดเรื่องกิจการตลาดพบว่า แต่ละ อบต. มีตลาดในพื้นที่รับผิดชอบไม่น้อยต่างกัน ซึ่งอาจเป็นตลาดเอกชนหรือตลาดชุมชน ส่วนบางแห่งไม่มีตลาดในพื้นที่ กรณีเป็นตลาดเอกชนสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของตลาด บางตลาดได้ผ่านเกณฑ์มาตรฐานตลาดสดน่าซื้อ เช่น ตลาดบ้านแถม เทศบาลตำบลม่วงน้อย

กรณีเป็นตลาดชุมชนซึ่งมักตั้งในสถานที่ที่เป็นของชุมชนหรือหน้าวัด การดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดทำได้ค่อนข้างยาก แต่ อบต. แต่ละแห่ง ก็มีการตรวจให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสุขบัญญัติ และมีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่มาขายของในตลาด แต่ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ ส่วน อบต. ที่ไม่มีตลาด ไม่มีการจัดทำเทศบัญญัติ เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร อบต. 2 แห่งที่ยังไม่มีข้อกำหนดท้องถิ่นกำลังศึกษาเอกสารเพื่อหาแนวทางในการออกข้อกำหนด ส่วนข้อกำหนดเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มีเทศบาลตำบลมะกอก แห่งหนึ่ง ที่ออกเทศบัญญัติเรื่องนี้ เนื่องจากมีการนำสินค้ามาจำหน่ายหน้าวัด ซึ่งไม่ได้อยู่ในรูปแบบของตลาด

การรับรู้เรื่องการถ่ายโอนภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้ท้องถิ่น: จากการสอบถามเทศบาล 4 แห่งในประเด็นการรับรู้ถึงประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 358 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ในข้อ 18 พบว่า มีเทศบาลเพียง 1 แห่งที่ทราบเกี่ยวกับประกาศดังกล่าว เนื่องจากได้เข้ารับการอบรมจาก อย. ที่จัดที่เชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2561 ส่วน

เทศบาลอีก 3 แห่งไม่ทราบ ในส่วนของ อบต. 4 แห่ง มี 3 แห่งที่ไม่ทราบเรื่องการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และไม่ประสงค์จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มีเจ้าหน้าที่ของ อบต. 1 แห่ง ให้ข้อมูลว่ามีความประสงค์จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อจะได้สามารถดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารให้ปลอดภัย

การดำเนินงานตามภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ: จากการสอบถามการรับรู้การถ่ายโอนภารกิจของ อย. ตั้งแต่ 1) การผลิตสื่อ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ 2) การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3) การสร้างและการขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคของผู้บริโภคในท้องถิ่น และ 4) การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตรายในบ้านเรือน แต่มี อบต. เพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ทราบเรื่องการถ่ายโอนภารกิจของ อย. แต่ทั้ง 8 แห่ง มีการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคตามข้อกำหนดของท้องถิ่น เช่น การอบรมเจ้าของสถานที่จำหน่ายอาหาร สะสมอาหาร การอบรมแม่ค้าในตลาด และมีการตรวจสอบเฝ้าระวังก่อนได้รับอนุญาต และการตรวจก่อนต่ออายุใบอนุญาตประจำปี

ในภารกิจเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมนั้น อบต. ไม่ได้ดำเนินการเอง เพราะภารกิจตามบทบาทหน้าที่ของ อบต. มีมาก ประกอบกับโรงพยาบาลป้าขาง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพสต.) มีการดำเนินงานด้านนี้แล้ว ซึ่งเห็นได้จากการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสุขภาพตำบลเพื่อมาดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ อบต. ได้รับมอบภารกิจจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริโภค และมีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับตำบลทุกตำบล โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนิติกรของ อบต. นั้น ๆ ผลการดำเนินงานพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุรำคาญที่เกิดจากการผลิตแควหมู ซึ่งส่งกลิ่นเหม็นรบกวนบ้านเรือนใกล้เคียง การร้องเรียนของ

เสียจากการขายกล้วยเตี้ยว การดำเนินตามกฎหมายมีตั้งแต่ การไล่เกลี่ยจนถึงการฟ้องร้องตามกฎหมาย ทั้งนี้มีการ รายงานผลการดำเนินงานให้สำนักงานคณะกรรมการ คຸ້ມครองผู้บริโภคระดับจังหวัดทราบทุกเดือน

อุปสรรคในการดำเนินงานด้านอาหารปลอดภัยที่ เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายของท้องถิ่น มีดังนี้ 1) บุคลากร ขาดแคลนหรือมีความสามารถไม่ตรงกับสายงาน เช่น อบต. มีนักจัดการงานทั่วไปมารับผิดชอบงานสาธารณสุข หรือ อบต. บางแห่งมีนักวิชาการสาธารณสุขเพียง 1 คน 2) บุคลากรขาดความรู้/ประสบการณ์ในการทำงานด้าน คຸ້ມครองผู้บริโภค และ 3) การขาดการประสานการทำงาน ระหว่างโรงพยาบาลป้าซาง รพสต. และกองหรือฝ่าย สาธารณสุขของท้องถิ่น

การออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเป็นการเฉพาะ ในเรื่องอาหารปลอดภัยของ อบต. ในอำเภอป้าซาง เกิด เมื่อมีสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยด้านอาหารของอำเภอ และมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องมารองรับจึงจะสามารถ ออกเทศบัญญัติได้ เช่น เทศบัญญัติลูกน้ำยุงลายหรือเทศ บัญญัติการเลี้ยงไก่ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 หากปัญหาเกี่ยวกับอาหารที่ไม่ ปลอดภัยยังไม่รุนแรง จะยังไม่มีการออกเทศบัญญัติหรือ ข้อบัญญัติ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการการดำเนินงานอาหาร ปลอดภัยในอำเภอป้าซางที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ คือ 1) ควรมีการคืนข้อมูลในการดำเนินงานด้านอาหาร ปลอดภัยให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบสภาพปัญหาของอำเภอ ป้าซาง 2) ควรมีโครงการที่สะท้อนให้เห็นปัญหาจากการ บริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย เช่น การคัดกรองสุขภาพ ประชาชนเพื่อตรวจหาระดับเอ็นไซม์คลอรีนเอสเตอเรสใน ร่างกายกรณีได้รับสารกำจัดศัตรูพืชกลุ่มกลุ่มออร์กาโน ฟอสเฟตและคาร์บาเมตให้ครบทุกหมู่บ้าน 3) ควรมี คณะทำงานร่วมกันในส่วนของผู้ปฏิบัติงาน เช่น เจ้า พนักงันท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานใน อบต. พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ สำนักงานสาธารณสุข อำเภอ โรงพยาบาลชุมชน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ ปฏิบัติงานใน รพสต. เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการ ดำเนินงานคຸ້ມครองผู้บริโภค และดำเนินงานอาหาร ปลอดภัยร่วมกัน ตลอดจนประสานการทำงานร่วมกันทั้ง การสร้างเครือข่ายในชุมชน การเฝ้าระวังปัญหาความไม่ ปลอดภัยในการบริโภค และการดำเนินงานตามกฎหมาย

การอภิปรายผล

การออกข้อกำหนดของ อบต. ของอำเภอป้าซางที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องอาหารปลอดภัย ยังไม่ครอบคลุมทุก กิจกรรม และยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง สาธารณสุขที่มีการปรับปรุงล่าสุด สาเหตุเกิดจากความไม่ เข้าใจในการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกอบกับ การขาดแคลนบุคลากร การมีภาระงานมาก และความล่าช้า ของการดำเนินการเพื่อขอลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การออกข้อกำหนดเรื่อง กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เครื่องดื่ม และน้ำดื่ม (ซึ่งมี อยู่ 24 ประเภท) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่ ที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (ประเภทอาหาร) ถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เพื่อจะใช้ควบคุมให้ ประชาชนผู้บริโภคอาหารได้รับที่ความปลอดภัย กรม อนามัยจึงได้จัดทำตัวอย่างร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไข เพิ่มเติม (1) อบต. ที่มีการดำเนินการอย่างเข้มแข็ง มีผู้นำ ที่มีวิสัยทัศน์ มีประสิทธิภาพการบริหาร ซึ่งมุ่งมั่นพัฒนา ตนเอง ตลอดจนองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ของตนเอง และร่วมใจในการทำงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน จะเกิดเป็นภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็ง และนำความรู้ในเรื่อง กฎหมายเผยแพร่ให้กับประชาชนให้เข้าใจง่าย ตลอดจน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และมีการ ขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายจากประชาชนด้วยตนเอง การศึกษาของวิไลวรรณ มาเจริญทรัพย์ และคณะ (7) เสนอ ให้หน่วยงานด้านกฎหมายผลักดันนิตินโยบายและการ บังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น กระตุ้นให้แต่ละท้องถิ่นดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกันและมีการ ประเมินซ้ำภายหลังการให้ความรู้ไปแล้ว และเผยแพร่ โครงการดังกล่าวลงสู่เทศบาลในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อการ พัฒนาขับเคลื่อนไปพร้อมกันทั่วประเทศ

อบต. ทั้ง 8 แห่งของอำเภอป้าซางดำเนินงาน คຸ້ມครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพตามกรอบ 4 การกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจจาก อย. ได้ค่อนข้างน้อย เพราะการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ อบต. บาง แห่งไม่ได้ดำเนินการกิจนี้ฝ่ายเดียว แต่ดำเนินงานร่วมกับ รพสต. ทั้งในส่วนของการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การ ตรวจสอบเฝ้าระวังตามโครงการที่ได้รับงบประมาณ

สนับสนุนจากกองทุนสุขภาพตำบล ผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ ณธิป วิมุติโกศล และคณะ (5) ที่เสนอว่า อย. ควร 1) สนับสนุนงบประมาณในการผลิตสื่อให้แก่อปท. 2) ควรอบรมให้ความรู้ในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้แก่อปท. 3) ประสานงานกับ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในการผลักดันเชิงนโยบายเพื่อการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และบูรณาการการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมา และให้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเดือนให้สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด โดยมีบันทึกข้อตกลงร่วมกันของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคกับสมาคมสันนิบาตเทศบาล (8)

หากอำเภอป่าซางเกิดปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ก็จะกระตุ้นให้สามารถออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านอาหารปลอดภัยเป็นการเฉพาะได้ เช่น เรื่อง อาหารในโรงเรียน หรือการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหาร เป็นต้น

อปท. ทั้ง 8 แห่งรับทราบว่า คณะกรรมการสุขภาพในพื้นที่ได้กำหนดให้เรื่องอาหารปลอดภัยเป็นปัญหาสุขภาพในพื้นที่ แต่ยังไม่เห็นกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ข้อเสนอของผู้ให้ข้อมูลในการดำเนินงาน คือ ควรมีการประสานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายในระดับอำเภอ ทั้งในกิจกรรมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการกำหนดกิจกรรมร่วมกัน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นการวิเคราะห์ข้อกำหนดของ อปท. และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับการออกข้อกำหนดในแต่ละแห่ง และนำมาสรุปเพื่อจัดทำข้อเสนอในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตลอดจนการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน แต่ยังไม่ได้นำผลการศึกษาเข้าสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือไม่ได้จัดการสนทนากลุ่ม เพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

สรุป

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นของ อปท. ทั้ง 8 แห่งของอำเภอป่าซางตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับอาหารเรื่อง

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ควรมีความสอดคล้องกับกฎหมายหลักและควรปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน และควรกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเป็นการเฉพาะได้ การมีข้อกำหนดที่สมบูรณ์ขึ้นกับการที่ ผู้นำองค์กรมีวิสัยทัศน์ มีประสิทธิภาพการบริหาร และมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง ตลอดจนองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง

หน่วยงานด้านกฎหมายควรผลักดันนิตินโยบายและการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น และกระตุ้นให้แต่ละท้องถิ่นดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจจาก อย. มีค่อนข้างน้อย ส่วนมากเป็นการทำงานร่วมกับ รพสต. โดยสนับสนุนงบประมาณกองทุนสุขภาพตำบลทั้งในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การสร้างเครือข่าย การตรวจสอบเฝ้าระวัง และการดำเนินการทางกฎหมาย ทั้งนี้ในการดำเนินงานบางกิจกรรมจะทำความเข้าใจกับงานประจำ เช่น การอบรมผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารในร้านอาหารและตลาด การตรวจสอบเฝ้าระวังในสถานประกอบการและร้านอาหาร ส่วนการดำเนินงานอาหารปลอดภัยในอำเภอป่าซาง สามารถดำเนินการได้ในรูปของการประสานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายในระดับอำเภอ ทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการกำหนดกิจกรรมร่วมกัน

การศึกษานี้เสนอให้มีการจัดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ในอำเภอเรื่องการออกข้อกำหนด โดยเชิญวิทยากรจากกลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย และกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เพื่อมาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมายสาธารณสุข พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ความรู้เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารปลอดภัยในอำเภอป่าซาง ควรมีการประสานการทำงานร่วมกัน โดยมีกิจกรรมครอบคลุมทั้ง 4 ด้านภารกิจ ดังนี้ 1) การผลิตสื่อหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ จากการที่ อปท. ทุกแห่งมีเสียงตามสาย และหนึ่งในการกิจที่ถ่ายโอนจากสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค คือเรื่องการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รวมถึงภารกิจ การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ การ

ผลิตสื่อหรือเผยแพร่ข้อมูลด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ จึงเป็นงานที่สามารถทำได้ ทั้งนี้ ควรได้รับงบประมาณทั้งจากส่วนกลางหรือจากท้องถิ่น 2) ควรให้ความรู้กับเจ้าของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ผลิตอาหาร เจ้าของร้านจำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร และเชิญเจ้าของแผงที่จำหน่ายอาหารในตลาด ในที่หรือทางสาธารณะเข้าร่วมรับฟังการอบรมด้วย 3) การเสริมสร้างศักยภาพผู้ประกอบการความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม ควรใช้ช่องทางของการทำงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับตำบล เป็นช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน และเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพของผู้บริโภค รวมทั้งการสนับสนุนเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในอำเภอให้มีความเข้มแข็ง ตลอดจนควรสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขในท้องถิ่น 4) การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ และผลิตภัณฑ์อาหาร ควรมีการประสานงานระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของ อปท. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ รพสต. และโรงพยาบาลชุมชน ในการประเมินเพื่อให้อนุญาต สถานประกอบการด้านอาหาร การตรวจเฝ้าระวังประจำปี หรือการตรวจก่อนต่ออายุใบอนุญาต เพื่อให้ครอบคลุมทั้งการตรวจเพื่ออนุญาตสถานประกอบการผลิตอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร การตรวจตามข้อกำหนดเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทอาหาร เรื่องตลาด เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (5) การศึกษานี้เสนอให้ในการมอบหมายหน้าที่หรืออำนาจให้ อปท. นั้น บุคลากรใน อปท. อาจไม่ทราบหรือทราบแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ต่อ การทำให้การกระจายอำนาจบังเกิดผลอย่างแท้จริงนั้น ต้องมีการกำกับการดำเนินงานตามที่ได้กระจายอำนาจไป การกำกับดังกล่าวจะต้องควบคู่กับการให้ความดีความชอบอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การกำหนดเป็นตัวชี้วัดหลัก ของแต่ละ อปท. พร้อมทั้งมีการประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างแรงจูงใจให้ อปท. ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ได้แก่ ปลัด อปท. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข นักวิชาการสาธารณสุข

เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นิติกรของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอป่าซาง ขอขอบคุณแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) และวิทยาลัยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพแห่งประเทศไทยที่สนับสนุนทุนการศึกษาคั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

1. Public Health Law Administration Center, Department of Health, Ministry of Public Health. Guidelines for the implementation of Public Health Act, B.E. 2535. Bangkok: Kaew Chao Chom Media and Publication Center, Suan Sunandha Rajabhat University; 2019.
2. Public Health Act, B.E. 2535. Royal Gazette No.109, Part 38 (April 5, 1992).
3. Food Bureau, Food and Drug Administration. Food Act B. E. 2522 with ministerial regulations and declarations of the Public Health Law (revised edition B.E. 2562) [online]. 2019 [cited Apr 1, 2020]. Available from: www.fda.moph.go.th/sites/food/law/1/food_law.pdf
4. Public and Consumer Affairs Division. Food and Drug Administration. LAOs join hands together to ensure safety of health products [online]. 2012 [cited Apr 1, 2020]. Available from: www.fda.moph.go.th/sites/kbs/SitePages/Power.aspx
5. Wimutikosol N, Buthong P, Leesupphalert P, Chawancunagorn S, Praisuwan T, Thongbai U. A study evaluated decentralization to local governments of the Food and Drug Administration. Thai Food and Drug Journal 2019; 27: 70-84.
6. Public Health Law Administration Center, Department of Health, Ministry of Public Health. Handbook of Public Health Act B.E. 2535 and its amendments [online]. 2018 [cited Apr 1, 2018]. Available from: [law .anamai.moph.go.th/main.php?filename=1LBook](http://law.anamai.moph.go.th/main.php?filename=1LBook)
7. Machareonsup W, Poolsawad A, Aussawapronwiput W, Ritthaisong S. The success of law enforcement: a study of issuing licensing operation for food establishments in outstanding municipalities, Health Services District Area 5, Suphanburi Province.

- Public Health Policy & Health Laws Journal. 2016; 2: 209-24.
8. Office of Consumer Protection Board. Memorandum of Cooperation Agreement on Consumer Protection between the Consumer Protection Board and the Municipal League of Thailand [online]. 2017 [cited Mar 21, 2017]. Available from: www.ocpb.go.th/more_news.php?cid=317.
 9. Municipal Law of Tambol Pasang B.E. 2559 on business activities considered hazardous to health (Mar 10, 2016).
 10. Municipal Law of Tambol Pasang B.E. 2554 on marketplaces for food (Mar 1, 2011).
 11. Municipal Law of Tambol Pasang B.E. 2554 on establishments for food distribution and storages (Mar 3, 2011).
 12. Municipal Law of Tambol Marang B.E. 2548 on business activities considered hazardous to health (Dec 20, 2005).
 13. Municipal Law of Tambol Marang B.E. 2548 on marketplaces for food (Dec 20, 2005).
 14. Municipal Law of Tambol Marang B.E. 2548 on establishments for food distribution and storages (Dec 20, 2005).
 15. Municipal Law of Tambol Muangnoi B.E. 2543 on business activities considered hazardous to health (Apr 12, 2000).
 16. Municipal Law of Tambol Muangnoi B.E. 2543 on marketplaces for food (Apr 12, 2000).
 17. Municipal Law of Tambol Muangnoi B.E. 2543 on establishments for food distribution and storages (April 12, 2000).
 18. Municipal Law of Tambol Makok B.E. 2556 and its amendment on B.E. 2558 on business activities considered hazardous to health (Mar 19, 2015).
 19. Municipal Law of Tambol Makok B.E. 2557 on food selling in public places (Aug 7, 2014).
 20. Ordinance of Tambol Nakormchedi B.E. 2557 and its amendment on B.E. 2559 on business activities considered hazardous to health. Royal Gazette No.134, Special Part 24 D (Jan 20, 2017).
 21. Ordinance of Tambol Nakormchedi B.E. 2559 on marketplaces for Food. Royal Gazette No. 133, Special Part 301 D (Sep 9, 2016).
 22. Ordinance of Tambol Nakormchedi B.E. 2559 on establishments for food distribution and storages. Royal Gazette No. 133, Special Part 201D (Sep 9, 2016).
 23. Ordinance of Tambol Tatum B.E. 2560 on business activities considered hazardous to health. Royal Gazette No.135, Special Part 308 (Dec 4, 2018).
 24. Ordinance of Tambol Tatum B.E. 2547 on market places for food (Jun 2, 2004).
 25. Ordinance of Tambol Tatum B.E. 2541 on establishments for food distribution and storages (May 29, 1998).
 26. Ordinance of Tambol Banreun B.E. 2560 on business activities considered hazardous to health. Royal Gazette No.135, Special Part 292D (Nov 20, 2017).