

**Legal Problems Relating to the Control of the Business of Tattoo Skin or Piercing
Any Parts of the Body under the Law on Public Health of Local Government**

Suwanna Tiwhueang

Master degree student of Law, Faculty of Law, Sripatum University, Khon Kaen

Received: June 9, 2017 **Accepted:** August 10, 2017

Abstracts

This study aimed to examine and analyze legal issues related to the control of tattooing or piercing of any part of the body in accordance with the law on public health. According to a study of public health law, there are legal issues related to the control of tattooing or piercing of body that is directly related to consumers and the public: 1) legal issues to regulate health-related businesses, and 2) legal issues related to safeguard criteria and conditions of protection the body and health from the process of skin tattoo or body piercing on any part of the body. The researcher introduced the laws of Scotland and Puerto Rico to analyze and adopt appropriate criteria for Thailand local administration organizations to issue local ordinances to control health-threatening businesses. This was aimed to make legal issues regarding the control of the operation of the skin or piercing of any part of the body in Thailand. The control can be beneficial to the public who receive such services.

Keywords: local ordinance, public health law, tattooing, piercing

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุวรรณา ติวเฮื่อง

นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น

ได้รับบทความ: 9 พฤษภาคม 2560 ตอบรับการตีพิมพ์: 17 ตุลาคม 2560

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งใดของร่างกายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและประชาชนโดยตรงคือ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคุ้มครองความปลอดภัยในร่างกายและอนามัยของประชาชนจากการระบวนการสักผิวหนังหรือเจาะอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ผู้วิจัยได้นำหลักกฎหมายของประเทศสก็อตแลนด์ และเครือรัฐเปอร์โตริโกมาวิเคราะห์ และนำมาซึ่งการกำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายในประเทศไทยได้รับการควบคุมให้ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้รับบริการ

คำสำคัญ: ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การสักผิวหนังหรือเจาะส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย

บทนำ

การสักผิวหนัง (Tattoo) การเจาะหู (Ear Piercing) หรือเจาะอวัยวะอื่นของร่างกาย (Body Piercing) เป็นความเชื่อและวัฒนธรรมที่ปรากฏให้เห็นในประเทศไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การสัก คือ การเอาเหล็กแหลมแทงลงด้วยวิธีการหรือเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ กัน ใช้เหล็กแหลมจุ่มหมึกหรือน้ำมันแดงที่ผิวหนังให้เป็นอักขระเครื่องหมายหรือลวดลาย ถ้าใช้หมึกเรียกว่าสักหมึก ถ้าใช้น้ำมันเรียกว่าสักน้ำมัน (Tattooing) (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ส่วนการเจาะร่างกายนั้น คือ การแทงเข็มเพื่อให้เกิดเป็นรู เพื่อใช้ประดับตกแต่งให้เกิดความสวยงาม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ในอดีตนั้นการเจาะร่างกายมักใช้เป็นสัญลักษณ์เพื่อแสดงถึงสถานการณ์เป็นหนึ่งเดียวในสังคม การแสดงว่าพร้อมที่จะเป็นผู้ใหญ่ และการทำพิธีกรรมต่างๆ อาจเป็นเรื่องทางศาสนา ความศรัทธา หรือความเชื่อทางไสยศาสตร์ (Superstition) ในปัจจุบันเรื่องของ การสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายได้ขยายตัวและเป็นที่นิยมอย่างรวดเร็ว จึงทำให้มีสถานประกอบการที่เกี่ยวกับการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายเกิดขึ้นมากมาย จึงทำให้รัฐต้องมีการควบคุมการดำเนินการดังกล่าว

ในประเทศไทยได้มีกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายประกาศบังคับใช้ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (กรมอนามัย, 2557) ประกอบด้วยประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 (สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2558) โดยประกาศกำหนดให้การประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายถึง กระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่อง มลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ทางดิน ทางเสียง แสง ความร้อน ความสั่นสะเทือน รังสี ฝุ่นละออง เชื้อรา เถ้า และอื่นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกิจการหรือสถานประกอบการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นได้ และให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับ การดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ดำเนินการและมาตรการป้องกันภัยอันตรายต่อสุขภาพ โดยได้มีคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ 2/2543 เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานการควบคุมกิจการสักผิวหนัง การเจาะหู หรือเจาะอวัยวะอื่นออกมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ ในการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559) แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อใช้ในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วก็ตาม แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็เป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการหรือสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เปิดให้บริการในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเท่านั้น อย่างไรก็ตามการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ ยังไม่ประสบความสำเร็จ (Achievement) เท่าที่ควร เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้บริการจากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านอนามัยและความปลอดภัย (Sanitation and Security)

เท่าที่ควร เพราะในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจออกข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟวี่หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลทำให้การควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟวี่หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายในท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นไปอย่างไม่ประสบความสำเร็จทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข (Regulation and Condition) ในการคุ้มครองความปลอดภัยในร่างกายและอนามัยของประชาชน จากการประกอบกิจการสัฟฟวี่หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย โดยศึกษาแนวทางของกฎหมาย ข้อบังคับ บัญญัติ หรือข้อกำหนดของประเทศอื่นๆ ที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเทศเปอร์โตริโก สกอตแลนด์ และฮ่องกง เพื่อมาปรับใช้ และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎี กฎหมาย แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม การประกอบกิจการสัฟฟวี่หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ.2535
2. ค้นหาแนวทางการแก้ไขและเพิ่มเติมมาตรการในการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟวี่หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใด ของร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แนวคิดและทฤษฎี

การศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนใช้แนวคิดและทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมหรือดำเนินการด้านสาธารณสุข มีหลักการสำคัญดังนี้

ระบบราชการไทยแบ่งองค์กรออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วนนี้ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ผสมกัน กล่าวคือ ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557)

ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัยการป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชนและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (สุรรัตน์ ประจันต์จันติก, 2549) ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้ทั้งหมด 13 ประเภทกิจการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2548) ได้แก่ 1) กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ 2) กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์

3) กิจกรรมเกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม 4) กิจกรรมเกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ชำระล้าง 5) กิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร 6) กิจกรรมเกี่ยวกับโลหะหรือแร่ 7) กิจกรรมเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล 8) กิจกรรมเกี่ยวกับไม้ 9) กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการ 10) กิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งทอ 11) กิจกรรมเกี่ยวกับหิน ดิน หินทราย 12) กิจกรรมเกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี และ 13) กิจกรรมอื่นๆ เช่น การพิมพ์หนังสือหรือสิ่งพิมพ์อื่น การผลิตเทียน การล้างขวด เป็นต้น ในกรณีการประกอบกิจการสักฟิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายได้กำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข (Terms and Conditions) ทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่างๆดังกล่าวมาข้างต้นนั้นสามารถประกอบกิจการได้ และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือองค์กรท้องถิ่น ดังตัวอย่างเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ออกข้อกำหนด หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขไว้ชัดเจนสำหรับการของอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้ง 13 ประเภท (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2559)

2. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีสาระสำคัญดังนี้

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีการใช้หลักการปกครองทั้ง 3 แบบ ผสมผสานกัน คือ การรวมอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สาระสำคัญจากกฎหมายหลัก

มีอยู่ 3 ประการ (ประยูร กาญจนกุล, 2549) คือ

2.1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2) มีการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจทางบริการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นสาระสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจนั้นมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการส่วนกลาง หรือราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง

3. หลักความเสมอภาค มีสาระสำคัญดังนี้

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่า “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้” และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยมในสมัยนั้นด้วย โดยให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2552) แนวคิดของหลักความเสมอภาคได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศ ในประเทศไทย บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 30 พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” นั้นหมายความว่า ตามหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 30 กำหนดให้มีการเลือกปฏิบัติได้แต่ต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม คือ การเลือกปฏิบัติกับบุคคลที่ต่างกันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันโดยการเลือกปฏิบัติจะต้องมีเหตุผลควรแก่การรับฟังได้ การเลือกปฏิบัติโดยเป็นธรรม คือการให้สิทธิพิเศษหรือ อภิสิทธิ์แก่บุคคลใดเหนือกว่าบุคคลหนึ่งเพื่อให้บุคคลที่ด้อยกว่าเกิดความเท่าเทียมกันกับบุคคลที่เหนือกว่า (มาตรา 30 วรคสจึงบัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม”) การเลือกปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญห้ามตามหลักความเสมอภาค คือ “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” (Unfair Discrimination) การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน (Different Treatment) สามารถกระทำได้ แต่บุคคลที่จะต้องถูกปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างกันเพียงแต่มีข้อจำกัด 2 ประการเท่านั้น คือ ประการแรก ห้ามมิให้แบ่งแยกบุคคลออกเป็น ประเภทโดยคำนึงถึงศาสนา นิกาย ลัทธินิยม ประการที่สอง การปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกแบ่งแยกประเภทแตกต่างกัน จะกระทำได้และบางกรณีจำเป็นต้องกระทำด้วย เช่น บุคคลตามมาตรา 30 วรคสาม (คนพิการ) แต่การเลือกปฏิบัติเช่นว่านี้จะต้องมีเหตุผลอันหนักแน่นควรค่าการรับฟังได้ เมื่อ “บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญจะต้องปฏิบัติเหมือนกัน และบุคคลที่ต่างกันสาระสำคัญจะต้องปฏิบัติแตกต่างกัน” ตามหลักการเลือกปฏิบัติโดยเป็นธรรมแล้ว ก็ถือว่า เป็น “ความยุติธรรม” นั่นเอง ดังนี้ “ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคกับความยุติธรรม” คือหลักเดียวกันที่สอดคล้องต้องกัน หาได้มีความขัดแย้งกันไม่

4) หลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวน้ำหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ของต่างประเทศ มีสาระสำคัญดังนี้

ในต่างประเทศมีการกำหนดเรื่องการควบคุมการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายโดยการตราเป็นกฎหมายกลางอันประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับกับประเทศ และในขณะเดียวกันก็ยังคงมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมการพิจารณาอนุญาต

ราชอาณาจักรสกอตแลนด์

ราชอาณาจักรสกอตแลนด์ เป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายกลางที่ใช้ในการควบคุมกิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือเจาะอวัยวะอื่นเป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวมีการใช้บังคับกับกิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือการเจาะอวัยวะอื่น ทั่วทั้งประเทศ โดยรัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดให้กิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือการเจาะอวัยวะอื่น ในราชอาณาจักรสกอตแลนด์ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมทั่วทั้งประเทศ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ แต่อำนาจในการควบคุมดูแลยังคงเป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กฎหมายของสกอตแลนด์ในการควบคุมกิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือการเจาะอวัยวะอื่น ได้แก่ “คำสั่งว่าด้วยใบอนุญาตการเจาะและสักบนลงผิวหนัง ค.ศ. 2006 ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่นแห่งสกอตแลนด์ ค.ศ. 1982” ได้กำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการเจาะผิวหนังหรือกิจกรรมการสักเป็นธุรกิจทั่วทั้งประเทศจะต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นโดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการดังกล่าว เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดหรือขจัดความเสี่ยงใดๆ อันอาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนทั้งหลาย จากการดำเนินการสักหรือเจาะผิวหนัง โดยข้อบังคับฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตดำเนินการหรือประกอบการกิจการรับสักหรือเจาะ ทั้งควบคุมใบอนุญาตผู้ดำเนินการและผู้ประกอบการ

ในการดำเนินการของผู้ทำการสักหรือเจาะประเภทที่ต้องเดินทางออกไปจากสถานประกอบกิจการของตนเองหรือไปที่อื่น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อบังคับทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับท้องถิ่นหรือข้อบังคับอื่นๆ ของประเทศเช่นเดียวกับที่ผู้ดำเนินการที่มีสถานที่ประกอบกิจการเป็นหลักแหล่ง ดังนั้นในการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพสักหรือเจาะที่มีได้ดำเนินการในสถานที่เป็นหลักแหล่งจะต้องมั่นใจว่าอุปกรณ์ทั้งหลายที่ผู้ขอใบอนุญาตดังกล่าวสะอาดปลอดภัย และมีมาตรฐานเทียบเท่ากับอุปกรณ์ที่ใช้ในสถานที่ประกอบกิจการที่เป็นหลักแหล่ง

ในแง่ของการถือใบอนุญาต หากผู้สักหรือเจาะมีการเดินทางไปดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ผู้สักหรือเจาะจะต้องได้รับใบอนุญาตในการดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับของทุกท้องถิ่นที่ตนได้เดินทางไปดำเนินการ อีกทั้งต้องมีการพกสำเนาหนึ่งใบอนุญาตติดตัวไปด้วยทุกครั้งที่ทำกิจการสักหรือเจาะ

เครือรัฐเปอร์โตริโก

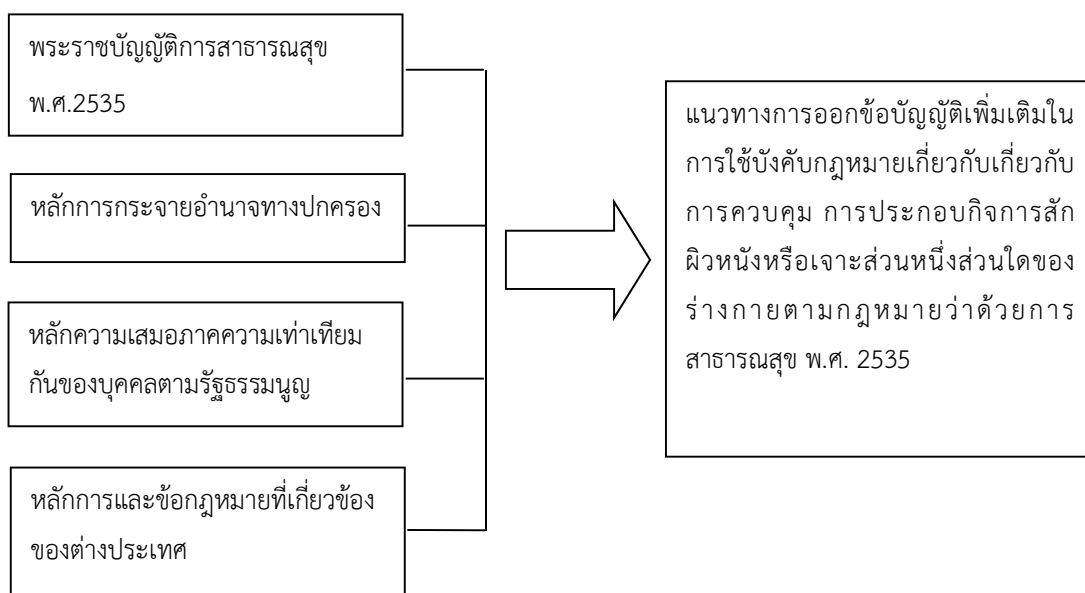
เครือรัฐเปอร์โตริโก เป็นประเทศที่มีกฎหมายกลางที่ใช้สำหรับการควบคุมการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือเจาะอวัยวะอื่น ได้แก่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการดำเนินการสักถาวรในเปอร์โตริโก” ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเปอร์โตริโกสำหรับการควบคุมโรคติดต่อที่เกิดขึ้นจากการสักหรือเจาะผิวหนัง และเพื่อให้การปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่หลักของรัฐบาลในการรักษาสุขภาพและความเป็นอยู่ของพลเมืองเป็นไปด้วยดีจึงมี

ความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมการสักรวมถึงบุคคลผู้ให้บริการทำการสักอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการสักและสถานที่ที่ทำการสัก ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) กฎหมายดังกล่าวใช้ควบคุมการสักผิวหนังหรือการเจาะอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายทั่วทั้งประเทศ โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการควบคุม ผู้ที่จะประกอบกิจการสักได้นั้นจะต้องมีใบอนุญาตที่ออกโดยเลขาธิการกรมอนามัย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัย “ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ทำการสักลายหรือเรียกตัวเองว่านักศิลปะการสักลาย เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะมีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติไว้ครอบครอง และได้รับการอนุมัติจากเลขาธิการกรมอนามัยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัย”

2.) อำนาจในการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของราชการส่วนกลาง ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ เลขาธิการกรมอนามัยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัย

จากแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมหรือดำเนินการด้านสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ของต่างประเทศ มาวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟิวน้ำหรือเจาะอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นี้ มุ่งเน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นเครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยจากบทบัญญัติต่างๆ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และข้อบังคับเพิ่มเติม กฎหมายลำดับรองในฉบับต่างๆ ข้อกำหนดจากคณะกรรมการกระทรวงกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งบทความทางวิชาการ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ใจความสำคัญของข้อกฎหมายต่างๆ จากนั้นนำประเด็นดังกล่าวมาหาข้อสรุปและแนวทางอันเหมาะสมเพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟิวน้ำหรือเจาะอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายในงานนิพนธ์นี้

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากศึกษากฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ผู้วิจัยได้นำมาการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและได้ผลการศึกษาดังนี้

1) กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลการป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้มอบอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการกำหนดกิจการบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่น (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2535) พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2537 ประกอบกับประกาศประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 กำหนดให้การประกอบกิจการสัฟฟิวน้ำ หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย เป็นเพียงกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แต่พบว่ยังไม่มีการกำหนดบทบัญญัติอันเป็นบทบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟิวน้ำหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย แต่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจดุลพินิจ (Power of Discernment) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการใช้บังคับข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในกรณีการควบคุมการประกอบกิจการสัฟฟิวน้ำหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ออกข้อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เปิดให้บริการในท้องถิ่นแห่งนั้น ให้เป็นกิจการที่จะต้องได้รับการควบคุมโดยกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จำนวน 13 ประเภทกิจการ ได้แก่ 1) กิจการเกี่ยวกับ

การเลี้ยงสัตว์ 2) กิจกรรมเกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ 3) กิจกรรมเกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม 4) กิจกรรมเกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ชำระล้าง 5) กิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร 6) กิจกรรมเกี่ยวกับโลหะหรือแร่ 7) กิจกรรมเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล 8) กิจกรรมเกี่ยวกับไม้ 9) กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการ 10) กิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งทอ 11) กิจกรรมเกี่ยวกับหิน ดิน ทราาย 12) กิจกรรมเกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี และ 13) กิจกรรมอื่นๆ เช่น การพิมพ์หนังสือหรือสิ่งพิมพ์อื่น การผลิตเทียน การล้างขวด เป็นต้น

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสักผิวน้ำ หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายอันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จะต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศกำหนดไว้จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ (Preventive Measures Against Health) ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศกำหนด แต่การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเพื่อออกข้อกำหนดดังกล่าวนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย

3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข โดยมีการขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางขึ้น มีการกำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม กล่าวโดยเฉพาะในกรณีของการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวน้ำหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศกำหนดให้เป็นกิจการส่วนหนึ่งในประเภทกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ ซึ่งในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลกิจการดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขทั่วไปสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ได้ประกาศกำหนดไว้ ให้ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ โดยการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในท้องถิ่นใด ๆ ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร

ดังนั้นเมื่อมาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับข้อบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในกรณีการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ได้แก่ การให้อำนาจดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการที่จะพิจารณากำหนดให้การประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย สมควรที่จะมีการควบคุมในท้องถิ่นแห่งนั้นหรือไม่ เพราะในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่ประสบความสำเร็จ (Unsuccessful) รวมถึงการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่มีการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีการประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจของตนในการที่จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ประกาศไว้ใน ประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2558 บางกิจการหรือทุกกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาในเขตปกครองของท้องถิ่นนั้น (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2558; พัฒนพงษ์ แพนพัฒน์, 2559)

จะเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดว่าท้องถิ่นของตนสมควรที่จะมีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 32 (1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดในการใช้ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทุกกิจการหรือบางกิจการที่ประกาศไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2558 โดยไม่ได้พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกิจการดังกล่าวทั่วประเทศทำให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นต่อผู้รับบริการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารในหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่ออันเป็นภารกิจในการบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข ไม่ได้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะดังกล่าวนั่นเอง

แนวทางการแก้ไขปัญห

จากการศึกษาข้อปัญหากฎหมาย และวิเคราะห์ข้อกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างชาติ ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

- 1) เห็นควรให้ประเทศไทยมีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 32 (1) โดยให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทุกประเภทกิจการที่ประกาศไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการ

บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทุกประเภทกิจการ โดยไม่ใช้ดุลยพินิจของตนเองเลือกที่จะไม่ออกข้อกำหนดทุกประเภทกิจการซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย โดยยังคงยึดหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพื่อมิให้เป็นการขัดแย้งกับการกระจายอำนาจดังกล่าวและยังคงไว้ซึ่งอำนาจบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น อำนาจในการอนุญาตเปิดกิจการ อำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เป็นต้น อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย

2) จากข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายของต่างประเทศ (ราชอาณาจักรสกอตแลนด์ และเครือรัฐเปอร์โตริโก) ที่มีการกำหนดเรื่องการควบคุมการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายโดยการตราเป็นกฎหมายกลางอันประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับประเทศ และในขณะเดียวกันก็ยังคงมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมการพิจารณาอนุญาต เช่น ในราชอาณาจักรสกอตแลนด์ มีการบัญญัติกฎหมายกลางที่ใช้ในการควบคุมกิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือเจาะอวัยวะอื่นเป็นการเฉพาะโดยกฎหมายดังกล่าวมีการใช้บังคับกับกิจการสักผิวหนัง การเจาะหูหรือการเจาะอวัยวะอื่นทั่วทั้งประเทศ และให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่นแห่งสกอตแลนด์ ค.ศ. 1982 กำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการเจาะผิวหนังหรือกิจกรรมการสักเป็นธุรกิจจะต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับกฎหมายของเครือรัฐเปอร์โตริโก ที่มีกฎหมายกลางที่ใช้สำหรับการควบคุมการสักผิวหนัง การเจาะหู หรือเจาะอวัยวะอื่น ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการดำเนินการสักถาวรในเปอร์โตริโก” ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งเปอร์โตริโก เพื่อการควบคุมโรคติดต่อที่เกิดขึ้นจากการสักหรือเจาะผิวหนังและเพื่อให้การปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่หลักของรัฐบาลในการรักษาสุขภาพและความเป็นอยู่ของพลเมืองเป็นไปด้วยดี ซึ่งประเทศไทยควรนำแนวความคิดในการกำหนดให้การประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้ในประเทศไทย โดยมีการตรากฎหมายกลางที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้ในการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายทั่วทั้งประเทศ อันจะทำให้สามารถควบคุมกิจการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้ผู้ใช้บริการจากกิจการได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย ในประเทศไทยที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

3) ประเทศไทยควรกำหนดมาตรฐานสุขภาพ คือให้ผู้ที่มิอาชีพสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายต้องได้รับใบอนุญาตการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย และต้องดำเนินการภายใต้มาตรฐานสุขภาพ ได้แก่ เมื่อทำการสักต้องใส่เสื้อคลุม (แบบเสื้อคลุมของแพทย์) หรือเสื้อคลุมผ้าตัดที่สะอาดตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการสัก ล้างและขัดเล็บมือด้วยสบู่ฆ่าเชื้อและน้ำร้อนก่อนเริ่มลงมือสัก ใส่ถุงมือแบบใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง ใช้ผ้าก๊อช และกระบอกฉีดยาที่ปราศจากเชื้อ ภายหลังจากที่ดำเนินการสักให้ลูกค้าเสร็จสิ้นแล้ว ล้างบริเวณที่จะทำการสักด้วยสบู่ฆ่าเชื้อ ขยะที่ใช้แล้วต้องทิ้งลงในถุงขยะติดเชื้อ และต้องดำเนินการเก็บขยะโดยบุคคลที่มีหน้าที่ในการเก็บและทำลายขยะฆ่าเชื้อโดยเฉพาะ

รวมถึงจรรยาบรรณ และข้อห้ามอื่น ๆ เช่น ห้ามทำการสักให้กับบุคคลที่มีปัญหาทางสมอง หรือพิการทางสมอง หรือบุคคลที่อายุต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2559). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง.
- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2550). *พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับปรุง 2550)*. นนทบุรี: ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เทศบาลนครเชียงใหม่. (2559). *เทศบัญญัตินครเชียงใหม่เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ*. ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.cmcity.go.th/cmcity/images/document/nitikan/SKM_C224e17042010580.pdf.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัฒน์พงษ์ แทนพัฒน์. (2559). การประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(2), 74-89.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), 160-327.
- สุรรัตน์ ประจันปัจฉินิก. (ม.ป.ป.). *การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง หน่วยที่ 4*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2560, จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-4.pdf>
- อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี. (2558). ความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการด้านสุขภาพ กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนในประเทศไทย. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(1), 1-15.

Translated Thai References

- Boramanan, N. (2014). *Administrative Law*. (4th ed.) Bangkok: Winyuchon Publisher. (in Thai)
- Charoentanawat, K. (2009). *Base of Public Law Rregarding State, Constitution and Law*. Bangkok: Winyuchon Publisher. (In Thai)
- Chiang Mai Municipality. (2016). *Chiang Mai Municipal Commission on the Control of Hazardous Health Businesses*. Retrieved May 10, 2017, from http://www.cmcity.go.th/cmcity/images/document/nitikan/SKM_C224e17042010580.pdf (In Thai)
- Department of Local Administration. (2016). *Information of Local Governments*. Bangkok: Office of System Development, Form and Structure. (In Thai)

- Department of Health. Ministry of Public Health. *Resolution of the Act of Public Health 2535*
B.E. Noonthaburi: Service Centre of Public Health Law. (In Thai)
- Kanjanadun, P. (2006). *Lecture of Administrative Law*. (5thed.) Bangkok: Chulalongkorn University.
(In Thai)
- Loetphaithoon, S. (2000). Principle of Equality. *Journal of Law*, 30(2), 160 - 327. (In Thai)
- Panpatt, P. (2016). Commercial Ventures in Local Administrative Organizations. *Local Administration Journals*, 9(2), 74-89. (In Thai)
- Prajonpatjanuk, P. *Arrangement of Organizational Administration Unit 4*. Retrieved May 10, 2017,
from <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-4.pdf>. [n.d] (In Thai)
- Wongpreedee, A. (2015). Local Communities' Preparedness for Health Management: A Case Study
of Local Administrative Organizations in the Upper Northeast in Thailand. *Local Administration Journal*, 8(1), 1-15. (In Thai)