

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งควบคุมกิจกรรมและการกระทำต่าง ๆ รวมถึงการประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชนตลอดจนกิจการทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ กฎหมายฉบับนี้ได้กระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อควบคุมและบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข ใหหยุดกิจการ การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นและประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยตรงภายในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขจึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีทั้งหน้าที่และอำนาจทางปกครองและในทางยุติธรรมควบคู่กันไป และยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้ และมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามความในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2534 ซึ่งในกรณีที่มีการดำเนินการตามกฎหมายการสาธารณสุขดังกล่าวแล้วยังไม่ได้ผล หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่ใช้ในการบังคับนั้นเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจนำมาตรการบังคับทางปกครองอาจนำมาตรการบังคับทางปกครองกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับได้ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางมาบังคับกับกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือคำสั่ง

ทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ รวมไปถึงมาตรการบังคับทางปกครอง โดยเร่งด่วน ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามแต่กรณีด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตราการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้กับกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ อนามัยและสิ่งแวดล้อม ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กลับพบว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเอง ก็มีปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเช่นกัน ดังนั้นเมื่อนำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้กับกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ทำให้เกิดปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ดังนี้

กรณีที่ 1 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดเวลาแล้วผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาด ทรัพย์สินของบุคคลนั้นเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ครบถ้วน แต่กระบวนการในการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินนี้ไม่มีกระบวนการและ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้รองรับอย่างละเอียดและชัดเจนเหมือนในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงแต่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการ บังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค ในกาใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และ ขั้นตอนในการดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

กรณีที่ 2 ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นกรณีที่ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อออกคำสั่งทางปกครองให้มีการดำเนินการ ยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่หน่วยงาน ก่อนการดำเนินการ

จะต้องรายงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง ซึ่งเป็นไปตามข้อ 1(6) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในข้อ 1(5) ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ แต่ในการเข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออกคำสั่งและจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอด ตลาดทรัพย์สินและหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบแล้วปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ให้ความเห็นชอบหรือให้ความเห็นชอบล่าช้าทำให้ไม่สามารถดำเนินการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ หรืออาจทำให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกิดความล่าช้าจนไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมาชำระหนี้คืนโดยเร็วได้

กรณีที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ไม่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้นำวิธีการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ในการดำเนินการเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้และการดำเนินการในการบังคับทางปกครอง อีกทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกเฉยไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเกรงว่าจะส่งผลถึงฐานเสียงและคะแนนนิยมของตนเอง ประกอบกับขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลางสำหรับทำหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว

กรณีที 4 ปัญหาการมอบอำนาจให้เอกชนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดำเนินการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เรียกให้ชำระเงิน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งยึด อาัยด์และขาย ทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้นำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เนื่องจากการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนในการครอบครองหรือเป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นว่ายังมีข้อบกพร่องในการดำเนินการ บังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และปัญหา ในการนำหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางซึ่งกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาใช้ เพื่อให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมดูแลและคุ้มครองสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมของ ประชาชนในท้องถิ่นได้จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ดังต่อไปนี้

6.2.1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยด์และขายทอดตลาด ทรัพย์สินซึ่งยังไม่มีกลไกกระบวนการและไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ อย่างชัดเจนเหมือนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เหมือนอย่างเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดีอีกด้วย แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นนี้ คือ

ก. แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองแทนหน่วยงานฝ่ายปกครองทั้งหมด โดยกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยด์และขายทอดตลาด ทรัพย์สินให้ชัดเจนเทียบเท่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีอยู่แล้ว เป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการใช้มาตรการ

บังคับทางปกครองแทนเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการได้ตามมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกำหนดให้กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากกรมบังคับคดีมีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับทางคดีแพ่งคดีล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล โดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข. จัดทำระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองเพื่อกำหนด กระบวนการและขั้นตอนให้ชัดเจนโดยไม่ต้องมีการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องออกระเบียบกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน การประเมินทรัพย์สิน การคัดค้านการยึดหรือการอาศัย ทรัพย์สินการเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินที่ยึดหรืออาศัย การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การโอนและการส่งมอบทรัพย์สิน การถอนการบังคับทางปกครอง การรับและจ่ายเงิน รวมถึงแบบและคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรยึดและอาศัย

6.2.2 ปัญหาการผู้บริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินและต้องจะดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อน การดำเนินการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 (5) ที่กำหนด ให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ฯ ข้อ 1 (6)

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดอำนาจในการดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้ผู้บริหารของราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้มีอำนาจในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในเวลาที่กำหนดไว้ หรือหากต้องการให้มีการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินโดย ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็เห็นควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องพิจารณาให้เห็นชอบหรือหากไม่เห็นชอบให้แสดง

เหตุผลที่ไม่เห็นชอบกับคำสั่งดังกล่าวและแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายในกำหนดเวลา ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาพอควรเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

6.2.3 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของไทยไว้อย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้อาจกำหนดให้เจ้าพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานของกรมสรรพากรดำเนินการชำระหนี้โดยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือมีการออกกระเบียบซึ่งเป็นระเบียบกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนรวมถึงหน่วยงานที่จะต้องทำหน้าที่ในการดำเนินการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อีกทั้งจะส่งผลให้จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจในการดำเนินการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เอกชนต่อไป