

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางสังคมเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา การฝ่าฝืนพฤติกรรมการค้าอยู่ร่วมกันต่างมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย จึงส่งผลให้ภารกิจของรัฐต้องขยายเพื่อให้ครอบคลุมการค้าวิถีชีวิตของประชาชนในทุกด้าน การบัญญัติกฎหมายด้วยเหตุผลทางเทคนิค เพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์จึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เหตุผลในการลงโทษและการกำหนดวิธีการหรือมาตรการบังคับต่างๆ การบัญญัติมาตรการบังคับเพื่อผลทางกฎหมายอาญาการบังคับการทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครองมาใช้บังคับในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เหตุผลสำคัญที่ต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายปกครองนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจทางปกครองที่สำคัญไม่ว่า จะเป็นภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ด้วยภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและดำเนินภารกิจต่างๆ ของรัฐดังกล่าว ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หรือในบางกรณีต้องมีการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินชีวิตของประชาชนมากขึ้นตามความซับซ้อนของสภาวะทางสังคมในปัจจุบัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือต่อเติมอาคาร กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหรือกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญา หรือมาตรการเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายในทางแพ่ง ซึ่งไม่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อให้

กฎหมายบรรลุผลได้ทุกกรณี ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลซึ่งเรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง” ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการทางปกครองด้านต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายได้อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันประชาชนต้องประสบกับปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเหตุรำคาญจากเสียงดัง กลิ่นเหม็น ฝุ่นละอองหรือปัญหาจากการประกอบกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการร้านอาหารและแผงลอย การจำหน่ายสินค้าที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ตลาดที่ไม่สะอาด ผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารและน้ำที่ก่อให้เกิดโรคติดต่อในระบบทางเดินอาหาร หรือกิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียง เช่น กระบวนการในการผลิตก่อให้เกิดเสียงดังจนอาจทำให้หูเสื่อม หรือเสียงดังรบกวนจนนอนไม่หลับ กลิ่นเหม็น หรือฝุ่นละอองมากจนอาจทำให้ไม่อาจดำรงชีวิต ได้อย่างปกติสุข ในการควบคุมปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมเหล่านี้รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานเพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและบุคคลซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในส่วนท้องถิ่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แต่งตั้งให้มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แทนเรียกว่า ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย มีองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะ โดยการให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ คือ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการบางประเภทได้ เช่น กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชนตามมาตรา 20 หรือกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ตามมาตรา 29 หรือกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการ หรือทุกกิจการอันเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นตามมาตรา 32 หรือออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา 40 หรือออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการควบคุมการจำหน่ายสินค้า

ในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตสำหรับกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาดสด ร้านจำหน่ายอาหาร หรือออกคำสั่งทางกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นให้ปรับปรุงแก้ไขให้หยุดดำเนินการให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้วแต่กรณี

กฎหมายการสาธารณสุขฉบับนี้ยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข นอกจากนั้นยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวกับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น รวมถึงไปถึงกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ระงับหรือป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

โดยกฎหมายการสาธารณสุขนี้ ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้กรณีการเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนโดยให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการใช้อำนาจการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระหนี้และการกำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการบังคับในเรื่องนี้ไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาจนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินและการกำหนดค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับกรณี ดังกล่าวได้

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับกับ ผู้ที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยการเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทนหรืออาจกำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเพื่อเป็น การบังคับให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อเป็นการระงับ ไม่ให้มีการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นอาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ครบถ้วน สำหรับวิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้นำวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น พบว่าเกิดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น การยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้นำบทบัญญัติ เกี่ยวกับการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือปัญหาที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องดำเนินการ ยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมาเพื่อชำระหนี้ แก่หน่วยงานนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แต่หากผู้ว่าราชการ จังหวัดไม่เห็นชอบหรือให้ความเห็นชอบล่าช้าจนทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้รับการ ชำระหนี้ หรือกรณีปัญหาการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาด ทรัพย์สินแทนหน่วยงานนั้นจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด

แม้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ ในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพ หรือการกระทำในรูปของคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ว่ามาตรการบังคับทางปกครองจะกระทำในรูปแบบใดก็ตาม เมื่อมาตรการบังคับทาง ปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การกระทำ ดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักเกณฑ์ ในทางเนื้อหาอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการอื่น เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงรูปแบบของ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักเกณฑ์ ขั้นตอนหรือกระบวนการ

ในการบังคับทางปกครองก็ตามโดยหลักประกันในทางเนื้อหาและหลักประกันในทางรูปแบบต่างก็มีขึ้นเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐและหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับมาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อหาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชนและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ตลอดจนจนถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ที่จะเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้สามารถบังคับประชาชนอย่างหนึ่งก็ตามแต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งกรณีการเข้าดำเนินการเองหรือการมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการใช้มาตรการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินจากการศึกษากฎหมายเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ครอบคลุมชัดเจนและสอดคล้องกับเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่มีความซับซ้อน และมีการมอบให้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หากได้มีการศึกษาและมีการนำมาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยแล้ว น่าจะทำให้มาตรการบังคับทางปกครองใน ระบบกฎหมายไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส เพื่อวิเคราะห์และนำมาปรับใช้เป็นแนวทางสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากหนังสือ บทความ หลักกฎหมาย คำพิพากษาทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Internet Database) ตลอดจนแนวคิดของนักกฎหมายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ และนำมาวิเคราะห์ทำความเข้าใจและหาข้อสรุปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการหาบทสรุปและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อให้สามารถบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้ ผู้เขียนคาดว่าจะได้รับความรู้ความเข้าใจเรื่องการนำมาตรการบังคับทางปกครองมาเป็นเครื่องมือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1. สามารถนำแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองและนำมาปรับใช้กับเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3. เพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขตลอดจนข้อเสนอแนะในการนำมาตรการ  
บังคับทางปกครองมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
พ.ศ. 2535 เพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถบังคับใช้กฎหมาย  
ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

PAYAP UNIVERSITY