

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง  
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ธิดารัตน์ วรรณขาว



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ

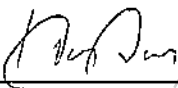

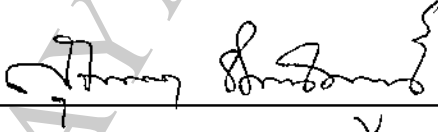
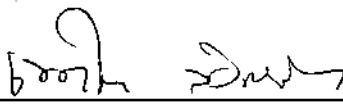
เมษายน 2556



ชื่อเรื่อง: ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ผู้จัดทำ: อิดารัตน์ วรรณขาว  
หลักสูตร: นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต  
วันที่อนุมัติ: 27 เมษายน 2556  
สถาบัน: มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

1.   
\_\_\_\_\_ ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)
2.   
\_\_\_\_\_ กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต)
3.   
\_\_\_\_\_ กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. สุชาดา รัตนพิบูลย์)
4.   
\_\_\_\_\_ กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการพิณธุ์)

สงวนลิขสิทธิ์ © ธีรรัตน์ วรรณขาว  
มหาวิทยาลัยพายัพ, 2556

PAYAP UNIVERSITY

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดพิมพ์ได้สำเร็จเสร็จสมบูรณ์ได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สฤษดิ์ชัย ปัญญวัฒน์ลิขิต ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังคอยเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยแนะแนวทางที่ถูกต้องในส่วนที่เป็นข้อบกพร่อง เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด ตลอดจนกรุณาช่วยผลักดันส่งเสริมให้ผู้เขียนด้วยความเมตตาเสมอมา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ที่กรุณาเสียสละเวลาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และยังเป็นผู้จุดประกายชี้แนะให้ผู้เขียนเริ่มต้นจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการพิณรุฑ์ ที่สละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนและกรุณาช่วยให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และขอขอบคุณ ดร.สุชาดา รัตนพิบูลย์ ที่ช่วยสละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน

ท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัวอันเป็นที่รักของผู้เขียน ที่เชื่อมั่นในตัวผู้เขียน อีกทั้งยังสนับสนุนและช่วยเหลือผู้เขียนทุกด้านตลอดมา ตลอดจนเพื่อนๆ ที่ๆ น้องๆ ที่คอยช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูลวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสร้างประโยชน์ให้แก่สังคม ผู้เขียนขอขอบความดีทั้งหมดนี้ให้แก่บุคคลข้างต้นทุกคน

จิตารัตน์ วรรณขาว

ชื่อเรื่อง:	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
ผู้จัดทำ:	ธิดารัตน์ วรรณขาว
หลักสูตร:	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติผลงาน:	27 เมษายน 2556
สถาบันการศึกษา:	มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
จำนวนหน้า:	112
คำสำคัญ:	มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่น

### บทคัดย่อ

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับกับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง เหตุผลเนื่องจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการ ซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไข หรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง และรวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อนจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชน ด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการจัดการ และการควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่มีลักษณะ การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งสามารถบังคับใช้ภายในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแล

โดยการออกคำสั่งต่างๆ ได้แก่ คำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข คำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการ คำสั่งห้ามดำเนินกิจการ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การเปรียบเทียบปรับ การยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ห้าขึ้นเพื่อควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนี้

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุขยังได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ใดดำเนินการตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 และผู้นั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางภายในกำหนดเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการแทนได้โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา 27 และในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา 28 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพโดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับการทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการและละเว้นกระทำการ โดยการศึกษาแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง สภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวทางในการแก้ไข้ปัญหา เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองตามของประเทศไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสเพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

Title: Legal problems. Enforcement of Administrative Measures. with Public Health B.E. 2535.

Researcher: Miss. Thidarut Wannakhaw

Degree: Master of Law

Advisor: Assistant Professor Dr. Sanyalux Panvatanalikit

Approval Date: 27 April 2013

Institution: Payap University, Chiang Mai, Thailand

Number of Pages: 112

Keywords: Local office, Enforcement of of administrative measures.

### ABSTRACT

Administrative Enforcement Measure is law enforcement to do something by local administrative law, for example, administrative command to pay anything, or administrative command to do or not to do by administrative officer, by not necessary to be in a lawsuit, but yet by itself be able to legally enforce controlee to follow. Administration work needs high responsibility and is a very busy business which needs all the time corrective/preventive action for public benefits and it is needed to manage urgently and continuously. Therefore, if any lawsuit occurred, the administration work would not be been able to go ahead in time and it would cause bad effects to public, because the process of lawsuit takes too long and is complicated.

Public Health Acts, B.E. 2535 has intention to protect a person in hygienic condition and sanitation which means to manage and to control of factor condition that may be dangerous to health and public environment. Moreover, this law is decentralized to local administrative organizations as much as possible. That is to say, the local administrative organizations are allowed to legislate local laws to enact in its locality and authorize local officer to control all commands, such as command to correct something, command to discontinue business, command to forbid business, command not to release license, command to stop or withdraw license, penalizing, seizing things

which may cause danger to people's health. By the way, all commands from local officer for control must follow this Public Health Acts.

Moreover, Public Health Acts yet legislates that if local officer issued a command to a building owner that he should follow Article 21 or Article 22, but that owner refused or ignored to do within specified time, local officer obtained rights to do on his/her behalf and the owner must pay for any cost happened. If a nuisance caused to public place pursuant to Article 27, or if a nuisance caused to private place pursuant to Article 28, local officer is authorized to stop that nuisance, and to do something so that it will not happen again. If there is a breach of command, and such nuisance could cause danger to people's health, the person who did it must be responsible for any cost happened.

This thesis goes to case studies concerning the use of Administrative Enforcement Measure to force administrative command of paying or of doing or not doing something. The general ideas contains with administrative enforcement measure and process, problems from using that measure, and administrative enforcement process pursuant to Administrative Procedure Act, B.E. 2539, some alternative solutions in administrative enforcement according to Thai law comparing with the other countries', such as Germany and France, so that we can see any corrective/preventive action to our law about using administrative enforcement measure with those people who break or fail to follow the commands of authorized local officer pursuant to the purpose of Public Health Acts, B.E. 2535.



## สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 วิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง	8
2.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง	8
2.2 หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง	13
2.2.1 หลักมาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและสมควรแก่เหตุ	13
2.2.2 หลักความแน่นอนชัดเจน	14
2.2.3 หลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	15
2.2.4 หลักมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	17
2.3 ประเภทของการบังคับทางปกครอง	18
2.3.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	18
2.3.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	18
2.3.3 การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน	19
2.4 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง	20
2.4.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	20
2.4.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	22

บทที่ 3	มาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ	24
3.1	มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนี	25
3.1.1	หลักกฎหมายทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	27
3.1.2	หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการ	30
3.1.3	ประเภทของการบังคับทางปกครอง	31
3.1.4	มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง	32
3.2	มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส	41
3.2.1	หลักกฎหมายทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	42
3.2.2	องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการบังคับทางปกครอง	44
3.2.3	ประเภทของการบังคับทางปกครอง	44
3.2.4	มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง	45
บทที่ 4	มาตรการบังคับทางปกครองของไทย	52
4.1	ความเป็นมา	52
4.2	หลักการพื้นฐานของมาตรการบังคับทางปกครอง	54
4.2.1	หลักความจำเป็น	54
4.2.2	หลักความพอสมควรแก่เหตุ	55
4.2.3	หลักการเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	58
4.2.4	หลักความแน่นอนชัดเจน	59
4.2.5	หลักมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	61
4.3	ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	62
4.4	ประเภทของการบังคับทางปกครอง	65
4.4.1	การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	65
4.4.2	การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	66
4.4.3	การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน	68
4.5	ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง	69
4.5.1	มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	70
4.5.2	มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	71

บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม	
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	73
5.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	73
5.1.1 คำสั่งบังคับการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น	76
5.1.2 การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น	78
5.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ	
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	80
5.2 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไป	
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	89
5.2.1 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย	
และขายทอดตลาดทรัพย์สิน	92
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง	100
5.2.3 ข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติการยึด อาศัยและ	
ขายทอดตลาดทรัพย์สิน	103
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	107
6.1 บทสรุป	107
6.2 ข้อเสนอแนะ	110
บรรณานุกรม	113
ประวัติผู้เขียน	118