

การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการพิจารณาอนุญาต การออกคำสั่ง การยึดหรือ
อายัดสิ่งของตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

โดย นางพรพรรณ ไผ่สุพร นักวิชาการสาธารณสุข 7 ว
นายสมชาย ตู้แก้ว นักวิชาการสาธารณสุข 8 ว
นางสาววิภา รุจินากุล นักวิชาการสาธารณสุข 7 ว
ว่าที่ร้อยตรีสุรัชย์ จิตรถาวรรมณี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

1. บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการพิจารณาอนุญาต การออกคำสั่ง การยึดหรืออายัดสิ่งของตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยยึดหลักเกณฑ์ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ทั้งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะอันได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกลางอันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ขั้นตอนการศึกษาประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมทั้งจากตำรา คู่มือการดำเนินงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง จัดทำร่างแนวทางปฏิบัติ การจัดเวทีพหุภาคีเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้แทนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่อง การอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึด อายัด คู่มือที่ได้จากการศึกษานี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 บท บทที่ 1 หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตและออกหนังสือรับรองการแจ้ง บทที่ 2 กระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน และบทที่ 3 การยึด การอายัดสิ่งของ โดยแต่ละบทประกอบด้วย 4 ส่วน คือ ความนำ ขอบเขตหรือบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ขั้นตอนการปฏิบัติและตัวอย่างแบบฟอร์มต่างๆ คู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับเจ้าพนักงานและผู้ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมสนับสนุนการใช้มาตรการทางกฎหมายสาธารณสุขของราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลให้เกิดการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ยั่งยืนและเป็นธรรมต่อไป

2. บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมดูแลเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสุขภาพลักษณะและอนาถมาถึงแวดล้อมจากการประกอบกิจการและการกระทำทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยการให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อควบคุมและบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ด้วยการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข ให้อยู่ดีกิจการ การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นและประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มักมีปัญหาค่อนข้างมาก ในการพิจารณาออกใบอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึดหรืออายัดสิ่งของ เพราะกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดขั้นตอน หรือวิธีการไว้ทุกเรื่อง เช่น กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่ง โดยให้ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพียงเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดอื่นๆไว้ จึงมีปัญหาในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มั่นใจว่าถ้าทำไปแล้วจะเกินอำนาจหน้าที่ จะเป็นการละเมิด จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ หรือจะเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย จากปัญหาดังกล่าวทำให้กลไกการใช้มาตรการของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจึงมีผลน้อยมาก เพราะขาดแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าพนักงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น กรมอนามัย โดยกลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข จึงเห็นความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบวนการพิจารณา การออกคำสั่ง การยึดหรือการอายัดสิ่งของตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และจัดทำเป็นคู่มือสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและผู้ที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการใช้กลไกมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลถึงการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมต่อไป

3. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อจัดทำโครงสร้างของขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอนุญาต การออกคำสั่ง การยึดหรืออายัดสิ่งของตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 2) เพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่อง การอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึด อายัด

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาในลักษณะ Documentary Research โดยศึกษาจากเอกสาร ทั้งจากตำรา คู่มือการดำเนินงาน การให้คำปรึกษาและการตอบข้อหารือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากการจัดเวทีวิพากษ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอของผู้แทนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยได้กำหนดขั้นตอนการศึกษาไว้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทำการค้นคว้าเอกสารทั้งจากตำรา คู่มือการดำเนินงาน การให้คำปรึกษาและตอบข้อหารือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำมาสรุปเป็นประเด็น เพื่อให้เป็นข้อมูลในขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 2 ใช้ข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 มาสังเคราะห์ เพื่อจัดทำโครงสร้างของขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึดหรืออายัดสิ่งของ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบของโครงสร้างในขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 4 เรียบเรียงเนื้อหา เพื่อจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่อง การอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึด อายัด

ขั้นตอนที่ 5 จัดเวทีวิพากษ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้แทนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวม 2 ครั้ง

ขั้นตอนที่ 6 รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากเวทีวิพากษ์ทั้ง 2 ครั้ง มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่อง การอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึด อายัด มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

5. ผลการศึกษา

จากการค้นคว้าเอกสารทั้งจากตำรา คู่มือการดำเนินงาน การให้คำปรึกษาและตอบข้อหารือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การสังเคราะห์ การวิเคราะห์ และเรียบเรียงเนื้อหาจัดทำเป็นคู่มือฉบับร่าง เสนอในเวทีวิพากษ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแล้วปรับปรุงแก้ไขนั้น ได้ข้อสรุปว่า

- 1) เนื้อหาสำคัญเบื้องต้นที่พึงต้องปรากฏอยู่ในคู่มือ คือ อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงาน การควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ และการบริหารงาน
- 2) ประมวลหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเป็นหลักในขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงาน

ดังนั้น ประเด็นหัวข้อและกรอบโครงสร้างเนื้อหาของคู่มือจึงได้วางไว้ ดังนี้

บทที่ 1 หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาต และออกหนังสือรับรองการแจ้ง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย

- 1) ความนำ
- 2) บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง
- 3) ขั้นตอนการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง (แผนภูมิ 1 และ 2)
- 4) ตัวอย่างแบบฟอร์มหนังสือและเอกสารต่างๆที่ใช้ประกอบการขอและออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง

บทที่ 2 กระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย

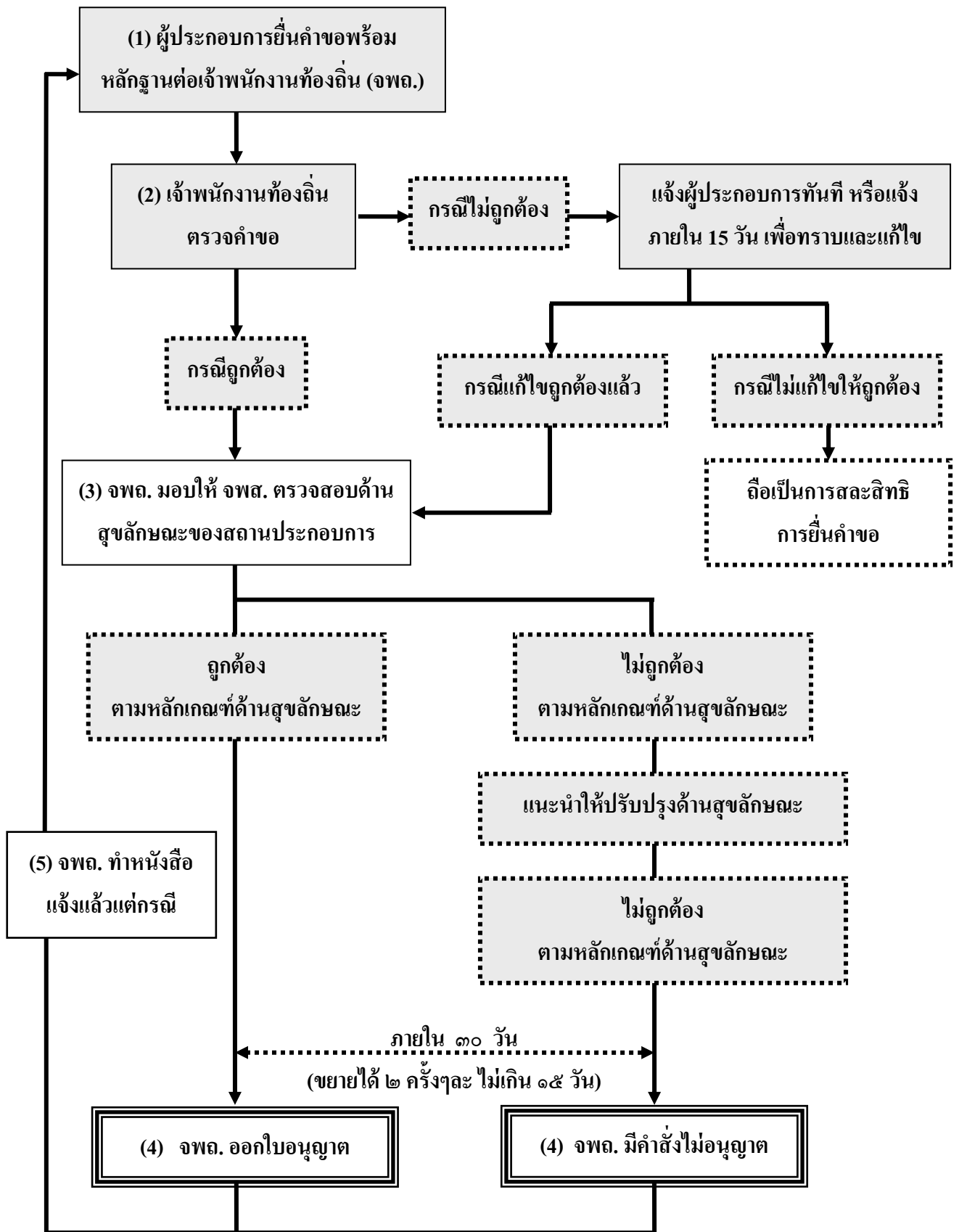
- 1) ความนำ
- 2) คำนิยาม และบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานในการออกคำสั่ง
- 3) หลักเกณฑ์และขั้นตอนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน
- 4) ตัวอย่างแบบฟอร์มคำสั่ง หนังสือและแบบตรวจแนะนำ

บทที่ 3 เรื่องการยึด การอายัดสิ่งของ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย

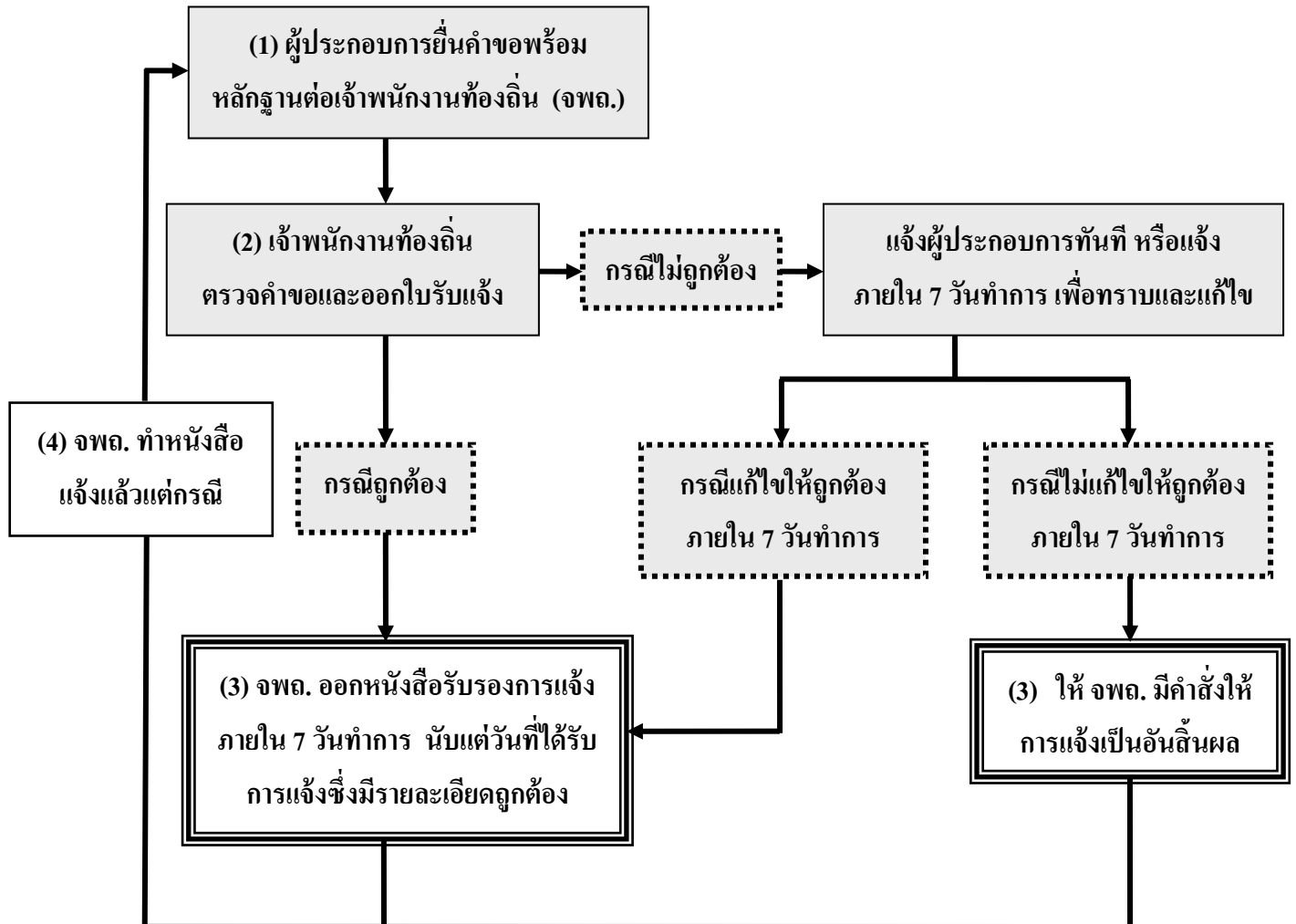
- 1) ความนำ
- 2) คำนิยามหรือขอบเขตความหมาย
- 3) ขั้นตอนการยึด การอายัดสิ่งของ
 - การยึด การอายัด
 - การถอนการยึด การถอนการอายัด
 - ของกลาง
 - วิธีขายทอดตลาด
- 4) ตัวอย่างแบบฟอร์มบัญชียึดหรืออายัด บัญชีของกลาง ประกาศและบันทึก

การขายทอดตลาด

แผนภูมิ 1 แสดงขั้นตอนการออกใบอนุญาต

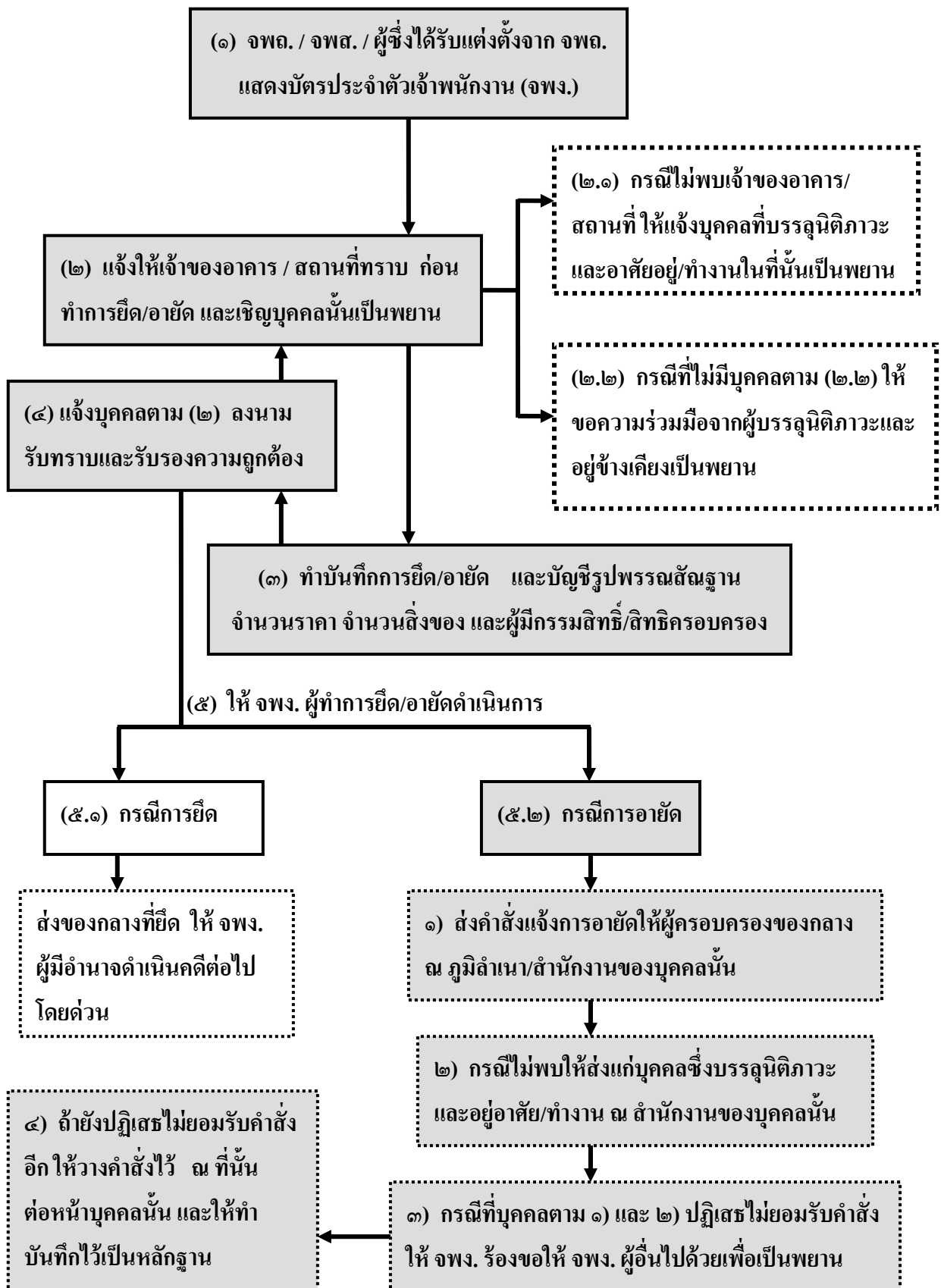


แผนภูมิ ๒ แสดงขั้นตอนการออกหนังสือรับรองการจ้าง



(รายละเอียดของเนื้อหาตั้ง คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
เรื่อง การอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึดอายัด ที่แนบมาพร้อมนี้)

แผนภูมิที่ ๓ แสดงขั้นตอนการยึดหรืออายัดสิ่งของ



6. การนำไปใช้ประโยชน์

คู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้มาตรการทางกฎหมายสาธารณสุขของราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลให้เกิดการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ยั่งยืน และเป็นธรรมต่อไป

7. ความยุ่งยากในการดำเนินงาน/ปัญหาอุปสรรค

ต้องใช้ความรู้ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และความอดทนในการค้นคว้าความรู้ตามกฎหมายปกครองอื่นๆ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วทำการเรียบเรียง และการพัฒนาเป็นแบบฟอร์มเพื่อความสะดวกสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานรวมทั้งต้องใช้ความรอบคอบในการจัดทำต้นฉบับเอกสารคู่มือฯ

8. ข้อเสนอแนะ/วิจารณ์

1) ควรออกเป็นคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข โดยอาจจะแบ่งออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ 1.1) เรื่องหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตและการออกหนังสือรับรองการแจ้ง 1.2) เรื่องหลักเกณฑ์การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน และ 1.3) เรื่องหลักเกณฑ์การยึด การอายัดสิ่งของ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข

2) ควรทำการศึกษาต่อในการวิเคราะห์องค์ประกอบของบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพิ่มเติม เพื่อให้การออกคำสั่งมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

9. กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ จะสัมฤทธิ์ผลมิได้เลย หากมิได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากผู้เข้าร่วมเวทีวิพากษ์ ในเรื่อง การจัดทำแนวทางการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เกี่ยวกับการอนุญาต การออกคำสั่ง และการยึดหรืออายัด ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 22-23 พฤษภาคม 2546 ณ โรงแรมบางกอกกอล์ฟสปา รีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรมริชมอนด์ จังหวัดนนทบุรี ที่ได้ร่วมกันระดมสมอง ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อคณะผู้ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งความกรุณาของ นายศุภมล ศรีสุขวัฒนา หัวหน้ากลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ในการให้คำปรึกษาและกำลังใจในการศึกษามาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการศึกษาครั้งนี้

10. เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร. *คู่มือปฏิบัติราชการฝ่ายเทศกิจสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร* กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, มทป.
- เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา และคณะ. *คู่มือ (เล่ม 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535* พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.), 2545
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2540
- พนม เอี่ยมประยูร : บรรณาธิการ. *รวบบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541

11. การเผยแพร่

- 1) เผยแพร่ในวารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม ปีที่ 28 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม – กันยายน 2548
- 2) จัดพิมพ์เป็นหนังสือคู่มือสนับสนุนแก่ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2550 จัดพิมพ์รวม 3 ครั้ง 30,000 เล่ม

