



## แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการป้องกันแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากการประกอบกิจการ “เลี้ยงนกแอ่นกินรัง”

โดย กองกฎหมาย กรมอนามัย  
ข้อมูล ณ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗

ด้วยปัจจุบันพบว่ามี การประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณแหล่งชุมชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศไทย โดยมีลักษณะการดำเนินกิจการคือ สร้างหรือดัดแปลงอาคารไว้สำหรับให้นกเข้ามาทำรัง เปิดเสียงเรียกนก ตรวจวัดอุณหภูมิและความชื้นในอาคาร ให้น้ำและอาหารเสริม ให้ฮอร์โมนเร่งการวางไข่ ฝ้าสังเกตาการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บของนก ดูแลทำความสะอาด เก็บกวาดมูลนก และมีการป้องกันไม่ให้ศัตรูมารบกวนนก ซึ่งการดำเนินกิจการดังกล่าวมีความเสี่ยงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ประกอบการ รวมทั้งประชาชนที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง และก่อให้เกิดเดือดร้อนเหตุรำคาญเสียงดังจากการเปิดเสียงเรียกนก กลิ่นเหม็นจากมูลนก เกิดเชื้อรา และเชื้อแบคทีเรีย เป็นแหล่งพาหะนำโรคต่าง ๆ เช่น โรคไข้หวัดนก โรคปอดอักเสบ โรคเยื่อหุ้มสมองอักเสบ เป็นต้น นอกจากนี้หากมีการสัมผัสกับมูลนกโดยตรง มีความเสี่ยงติดเชื้อในระบบทางเดินอาหาร หรือหากมีการสูดดมเชื้อราเข้าสู่ปอด มีความเสี่ยงอันตรายร้ายแรงถึงสมอง และอาจมีอาการรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิตได้ โดยเฉพาะในประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงหรือกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก ผู้ที่มีโรคประจำตัว หรือผู้มีภูมิคุ้มกันต่ำ

นกแอ่นกินรัง เป็น “สัตว์ป่าคุ้มครอง” ตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญชีสัตว์ป่าคุ้มครองลำดับที่ ๘๖๒ นกแอ่นกินรัง (*Collocalia fuciphagus* หรือ *Aerodramus fuciphagus*) ซึ่งกฎหมายยังไม่อนุญาตให้สามารถทำการล่า เพาะพันธุ์ ครอบครอง หรือทำการค้าได้ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๓ ของ ๑. (๑) “การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด” ซึ่งมีขอบเขตความหมาย หมายถึง “สถานที่ที่ทำการเพาะพันธุ์สัตว์ หรือเลี้ยงสัตว์หรืออนุบาลสัตว์ทุกชนิด โดยไม่ได้มีการจำกัดจำนวนตัว และกิจการที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์นั้น ต้องเป็นสัตว์ที่สามารถเลี้ยงได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ประกอบกับคณะกรรมการสาธารณสุข ได้มีความเห็นในการประชุมครั้งที่ ๕๖-๑/๒๕๕๓ วันอังคารที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า “การควบคุมการเลี้ยงนกแอ่นกินรังโดยการอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนั้น อาจขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในขณะนี้จึงยังไม่อยู่ในขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๓ ของ ๑. (๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด” ทั้งนี้ หากในอนาคตได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้สามารถเลี้ยงนกแอ่นกินรังได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กรมอนามัยจะได้ทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดจากการประกอบกิจการ และเสนอต่อคณะกรรมการสาธารณสุขเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง ต่อไป

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ใช้บังคับ โดยนำมาเป็นเครื่องมือคุ้มครองดูแลประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ตรวจสอบ ควบคุมดูแล รวมทั้งการออกใบอนุญาต ออกหนังสือรับรองการแจ้ง ออกคำสั่งทางปกครอง ลงโทษผู้ฝ่าฝืน มีขอบเขตครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำ หรือการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการป้องกันแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนประชาชน ตามแนวทางดังนี้

#### ๑. มาตรการการควบคุม ป้องกัน แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญจากการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๕ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ... (๒) “การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือวิธีอื่นใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” (๔) “การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ...” หากราชการส่วนท้องถิ่น พบว่ามีผู้ประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรังหรือมีผู้ใดกระทำการไม่ถูกสุขลักษณะก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรค จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นการก่อเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขสามารถใช้บังคับกฎหมายในการควบคุมป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ได้ดังนี้

##### กรณีที่เป็นเหตุรำคาญโดยทั่วไป

(๑) กรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑</sup> ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ก่อเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันภายในเวลาอันสมควร หากไม่ทราบหรือไม่มีผู้ก่อเหตุราชการส่วนท้องถิ่นต้องเข้าระงับและปรับปรุงสถานที่นั้นจนเหตุรำคาญหมดไป

(๒) กรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง<sup>๒</sup> ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนนั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรและป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคตได้ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งราชการส่วนท้องถิ่นต้องเข้าระงับจนเหตุรำคาญหมดไปและจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุขึ้นอีก โดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นได้ปรับปรุงสถานที่นั้น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้แก่ผู้ที่ก่อเหตุเป็นราย ๆ ไป โดยต้องระบุวิธีการป้องกัน หรือแก้ไขและกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งให้ชัดเจน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด

---

##### พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๘ ในกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

กรณีที่เกิดเหตุร้ายขึ้นนี้อาจกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมหรืออาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ

(๑) ในกรณีเกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและจำเป็นต้องแก้ไข โดยเร่งด่วน อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจตามมาตรา ๘<sup>๓</sup> ในการออกคำสั่งแก่ผู้ก่อเหตุหรือผู้เกี่ยวข้องกับเหตุนั้น ให้ระงับการกระทำหรือกระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายได้ตามที่เห็นสมควร หากผู้ก่อเหตุ หรือผู้เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาอันสมควร อธิบดีกรมอนามัยสามารถสั่งให้เจ้าพนักงาน สาธารณสุขทำแทนก็ได้ โดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ก่อเหตุ หรือแจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัดดำเนินการแทนก็ได้ อีกทั้งอธิบดีกรมอนามัยยังสามารถประสานงานให้คณะกรรมการ สาธารณสุขจังหวัดหรือคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานครตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น ประกอบการออกคำสั่งตามมาตรา ๘ โดยไม่ชักช้าตามมาตรา ๘/๑<sup>๔</sup> ก็ได้

(๒) กรณีเหตุร้ายกาจเกิดขึ้นในที่สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตาม มาตรา ๒๗ วรรคสอง<sup>๕</sup> เข้าระงับเหตุร้ายกาจและจัดการตามความจำเป็นโดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากผู้ก่อเหตุได้

(๓) กรณีเหตุร้ายกาจเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสาม<sup>๖</sup> ออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามไม่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใด ใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุร้ายกาจนั้นแล้วก็ได้ นอกจากนี้เจ้าพนักงาน สาธารณสุขยังมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง<sup>๗</sup> สามารถออกคำสั่งทางเป็นวาจาหรือเป็นหนังสือแก่ผู้ก่อเหตุ นั้นให้ระงับการดำเนินการที่ก่อให้เกิดเหตุร้ายกาจตามที่เห็นสมควรแล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ และอาจ เสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่ผู้รับคำสั่งร้องขอได้ภายใน ๗ วัน

กรณีที่แหล่งกำเนิดที่เป็นอาคารเลี้ยงนกแอนกินรังที่ก่อเหตุร้ายกาจนั้น มีหลายแหล่งและเกิดเหตุ เป็นบริเวณกว้าง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุร้ายกาจได้ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๒๘/๑<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามข้อ ๕ ของ

<sup>๓</sup> มาตรา ๘ ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ ของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับกรก่อให้เกิดหรือ อาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านี้ได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวแทนก็ได้ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้ความระมัดระวังตามสมควร แก่ พฤติการณ์ และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมอนามัยแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติการ ตามความในวรรคสองสำหรับในเขตท้องที่จังหวัดนั้น

<sup>๔</sup> มาตรา ๘/๑ ในการพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง อธิบดีกรมอนามัยอาจให้คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดหรือ คณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานครตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาโดยไม่ชักช้า

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๗ วรรคสอง ในกรณีที่น่าปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และ เหตุร้ายกาจที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุร้ายกาจนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกัน มิให้เกิดเหตุร้ายกาจนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุร้ายกาจต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๘ วรรคสาม ในกรณีที่น่าปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุร้ายกาจที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับ เหตุร้ายกาจนั้นแล้วก็ได้

<sup>๗</sup> มาตรา ๔๖ วรรคสอง ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุตามวรรคหนึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับ การดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้า พนักงสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุร้ายกาจนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุ นั้นได้ตามสมควรแล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๘/๑ เมื่อปรากฏว่ามีเหตุร้ายกาจเกิดขึ้นตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ เป็นบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของ สาธารณชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุร้ายกาจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ พ.ศ. ๒๕๖๑ การประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ต้องมีเงื่อนไขครบทั้ง ๓ องค์ประกอบดังนี้

(๑) มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น

(๒) แหล่งกำเนิดเหตุรำคาญตามข้อ (๑) ต้องมีจำนวนมากว่า ๑ แหล่ง ขึ้นไป

(๓) มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นจำนวนมาก โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง โดยต้องปรากฏลักษณะบ่งชี้ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

➢ มีผลกระทบรบกวนความเป็นอยู่ที่เหมาะสมที่คาดว่า เป็นผลมาจากเหตุรำคาญ

➢ มีผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

➢ มีผลประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพที่บ่งชี้ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

ทั้งนี้ หากฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ และ ๒๘ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘/๑ มีโทษตามความในมาตรา ๗๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**๒. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข** เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้แก่ เจ้าพนักงานสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ในการ (๑) เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ทำคำชี้แจง หรือส่งเอกสาร (๒) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น ถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบ ควบคุม หรือดูแลหลักฐาน (๓) แนะนำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น (๔) ยึดหรืออายัด สิ่งของใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายเพื่อดำเนินคดี หรือทำลายในกรณีที่เป็น และ (๕) เก็บหรือนำสินค้า หรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยหรืออาจก่อเหตุรำคาญในปริมาณที่สมควร เพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบโดยไม่ต้องใช้ราคา ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรังได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

**๑) ตรวจเตือน หรือตรวจตราให้คำแนะนำ** ออกตรวจพื้นที่ โดยเผื่อระวังเชิงรุกเพื่อให้คำแนะนำการดูแลด้านสุขลักษณะของอาคารหรือสถานที่ต่าง ๆ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

(๑) ตรวจตราอาคาร สถานที่ การประกอบกิจการ และกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องตรวจตราเป็นประจำสม่ำเสมอ ทัวถึง และครอบคลุมพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยต้องมีแผนงานโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมการดำเนินการตรวจตราเชิงรุกที่ชัดเจน

(๒) ประชาสัมพันธ์สร้างความรอบรู้ และสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ประชาชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(๓) หากตรวจตราหรือดำเนินการเชิงรุก แล้วพบว่า ผู้ประกอบการหรือผู้ใดปฏิบัติไม่ถูกต้อง สุขลักษณะหรือมีการดำเนินกิจการในลักษณะที่ไม่เหมาะสมมีความเสี่ยงอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือเกิดเหตุรำคาญ หรือกรณีพบว่าผู้ประกอบการยังไม่เข้าใจหรือยังปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายหรือมาตรการที่ทางราชการกำหนด เจ้าพนักงานต้องให้คำแนะนำปรึกษาเพื่อให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และให้ออกแบบตรวจแนะนำไว้เป็นหลักฐาน สำหรับใช้ประกอบการตรวจติดตามว่าได้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำแล้วหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้บังคับใช้อำนาจตามกฎหมายในขั้นตอนต่อไป

**๒) ตรวจสอบ ควบคุมกำกับดูแล และออกคำสั่งทางปกครอง** โดยดำเนินการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม ประเมิน ผู้ประกอบการหรือประชาชนที่เคยได้รับคำแนะนำ หรือได้รับแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติตามคำแนะนำแล้วหรือไม่ หากพบว่ามีปฏิบัติตามคำแนะนำแล้ว ให้แจ้งยุติเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้อง แต่หากพบว่าไม่ได้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำให้เจ้าพนักงานรวบรวมพยานหลักฐานและเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ระงับเหตุรำคาญหรือป้องกัน

เหตุรำคาญภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือสั่งให้หยุดประกอบกิจการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและระดับความร้ายแรงของการกระทำคามผิดนั้น ๆ *ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ “คู่มือแนวทางการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม” ดาวนโหลดทางเว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย <https://laws.anamai.moph.go.th/th/law-e-book?page=๒>*

๓) การเปรียบเทียบปรับและดำเนินคดี กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ใดระงับเหตุรำคาญหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วพบว่าผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมพยานหลักฐานการกระทำคามผิดและดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนการเปรียบเทียบปรับและดำเนินคดีต่อไป *ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ “คู่มือแนวทางการปรับเป็นพินัยและการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๗” ดาวนโหลดทางเว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย <https://laws.anamai.moph.go.th/th/law-e-book/๔๙๖๐#wow-book/>*

### ๓. การสนับสนุน และกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

#### ๓.๑ กลไกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข บัญญัติให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธาน อธิบดีกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมอนามัยในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสาธารณสุขได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อาทิ การพัฒนากฎหมาย ระบบ กลไกและการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบกิจการ ประชาชน และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ ในมาตรา ๑๗/๑ ได้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคประชาชน เป็นกรรมการ และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน และมาตรการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสาธารณสุข ให้ความเห็นแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำหรือสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สอดส่อง กำกับ ติดตาม ดูแลและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของราชการส่วนท้องถิ่น เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด เป็นระบบกลไกการบริหารจัดการด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่เน้นการบูรณาการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบและกำกับดูแลงานด้านกฎหมายและการจัดการสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๓.๒ กรมอนามัยได้ดำเนินงาน ดังนี้

๑) สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาองค์ความรู้ หลักสูตรอบรม จัดทำสื่ออินโฟกราฟฟิก คลิปวิดีโอ คู่มือ คำแนะนำ แบบฟอร์มตัวอย่าง แนวทางปฏิบัติงานสำหรับการบังคับใช้กฎหมายของ อปท. และเผยแพร่ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น มีหนังสือแจ้งเวียน เผยแพร่ทางเว็บไซต์, Line group, TikTok, YouTube, Page Facebook กองกฎหมาย เป็นต้น

๒) ให้คำแนะนำ ปรึกษา ตอบข้อหารือการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงกำกับติดตามผลการดำเนินงานในการบังคับใช้กฎหมายของ อปท. โดยขับเคลื่อนนโยบาย แผนงาน มาตรการ และกำกับติดตามผ่านกลไกคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งกรมอนามัยได้นำเสนอข้อมูลและสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายของ อปท. ต่อคณะกรรมการสาธารณสุข

๓) ศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ เป็นหน่วยงานสังกัดกรมอนามัยที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาในการปฏิบัติการของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงการขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอนามัย ในระดับพื้นที่ ในประเด็น

ความเดือดร้อนของประชาชนจากการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง ศูนย์อนามัยมีบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง เช่น การตรวจวัดกลิ่น การตรวจสอบด้านสุขลักษณะ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เหนือราคา และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกคำแนะนำ ออกคำสั่งทางปกครอง และบังคับใช้ให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นประสานขอความร่วมมือ เป็นต้น

### ๓.๓ ปัญหา/ GAP และข้อเสนอสำหรับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

หากในอนาคตได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้สามารถเลี้ยงนกแอ่นกินรังได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แต่ราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิดไว้ จึงไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และมีผลให้ผู้ประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรังไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตและไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เนื่องด้วยกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ กำหนดให้ “ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้” หากราชการส่วนท้องถิ่นได้ยังไม่ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุม กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิดไว้ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ซึ่งประชาชนจะไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิทางสุขภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยเฉพาะข้อ ๖ ในกฎกระทรวงนี้ที่กำหนดให้ “สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจาก ศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือผู้พิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ” ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เห็นควรให้ อปท. ทุกแห่ง พิจารณาทบทวน ปรับปรุงแก้ไข ออกข้อบัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ แม้ว่า อปท. ได้มีการสำรวจข้อมูลในพื้นที่แล้ว แต่ยังไม่พบว่า มีสถานประกอบกิจการประเภทดังกล่าวตั้งอยู่ก็ตาม เนื่องจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้จะเป็นการป้องกันและควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพื่อให้ทันต่อการคุ้มครองสุขภาพประชาชนในพื้นที่ โดยกรมอนามัย ได้จัดทำคู่มือแบบการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๖) สามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย <https://laws.anamai.moph.go.th/th/law-e-book/>

### ๔. บทบาทหน้าที่ของประชาชนและภาคประชาสังคม

ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการเฝ้าระวังการประกอบกิจการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพ โดยมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิของตนเอง ชุมชน และครอบครัว ในการสอดส่องดูแล และมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังเพื่อแจ้งเบาะแสให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่พบเห็นการประกอบกิจการหรือกิจกรรมการกระทำต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือมีความเสี่ยงส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ให้แจ้งเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้เข้ามา ตรวจสอบหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยสามารถแจ้งเหตุหรือร้องเรียนได้โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

“คลินิกกฎหมาย” กองกฎหมาย กรมอนามัย โทร. ๐ ๒๕๕๐ ๔๑๘๓