



วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข Public Health & Health Laws Journal

ISSN 2408-249X

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑

Vol. 4 No. 1

มกราคม - เมษายน ๒๕๖๑

January - April 2018

นิพนธ์ต้นฉบับ

- การตัดสินใจใช้สิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตของผู้ป่วยทหารผ่านศึก
- ประสิทธิภาพการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเรียกร้องสินไหมทดแทนสุขภาพของเจ้าหน้าที่บริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร
- ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีเพิกถอนคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- มาตรการของบุหรี่แบบเรียบ : กฎหมายและคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ
- แนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชนนอกสถานศึกษาในจังหวัดกำแพงเพชร

บทความวิชาการ

- การประกันภัยสุขภาพ
- กฎหมายคุ้มครองการซื้อเครื่องสำอางผ่านสื่อออนไลน์
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชน
- โรคที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุขและการใกล้เคียงข้อพิพาท

คำสั่งศาลปกครองที่น่าสนใจ



สารบัญ

นิพนธ์ต้นฉบับ

- การตัดสินใจใช้สิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข
ที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตของผู้ป่วยทรมานผ่านศึก
รุ่งมณี พุกไพจิตร และคณะ..... 1 - 14
- ประสิทธิผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเรียกร้องสินไหมทดแทนสุขภาพของ
เจ้าหน้าที่บริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร
เวชศาสตร์ เรื่องโสภิษฐ์ และคณะ 15 - 31
- ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีเพิกถอนคำสั่ง
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
เมธี ชุ่มศิริ และคณะ 32 - 48
- มาตรการของบุหรี่แบบเรียบ : กฎหมายและคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ
เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล..... 49 - 64
- แนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชน
นอกสถานศึกษา ในจังหวัดกำแพงเพชร
วารางคณา จันท์รงค์ และปาจรีย์ ผลประเสริฐ..... 65 - 74

บทความวิชาการ

- การประกันภัยสุขภาพ
ปวีณธิดา เหลื่อมเจริญ..... 75 - 87
- กฎหมายคุ้มครองการซื้อขายเครื่องสำอางผ่านสื่อออนไลน์
รัตนาพร ฉัตรมงคล 88 - 97
- องค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชน
สุภัชญา สุนันตะ 98 - 107
- โรคที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุขและการใกล้เคียงข้อพิพาท
กิตติธร ปานเทศ..... 108 - 119

คำสั่งศาลปกครองที่น่าสนใจ

- เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ออกคำสั่ง โดยมีขอบด้วยกฎหมายและละเอียดต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติ 120 - 127
- เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลย
ต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ 128 - 131

ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีเพิกถอนคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เมธี ชุ่มศิริ* อาจารย์ สำราญจิตต์**
ภัทรรัช เทศนอม** ฉัตรสุมน พฤตมิถุนิโย***

บทคัดย่อ

การศึกษานี้จะทำการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบปัญหาและนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้วิธีการทบทวนเอกสารและการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2559 จำนวนเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง ผลการศึกษาจำแนกเป็นเรื่องอุทธรณ์ที่มีการยกอุทธรณ์ 373 เรื่อง ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดออกโดยกรุงเทพมหานครจำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.45 รองลงมาคือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย อบต. ทั้งหมด 11 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 25 และ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเทศบาลตำบล ทั้งหมด 9 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 20.45 ส่วนกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ถูกเพิกถอนคำสั่งมากที่สุด ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล จำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.45 รองลงมาคือกิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง จำนวน 6 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 13.64 และกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ จำนวน 4 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 9.09 ประเภทคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ ประเภทคำสั่งแก้ไข/ปรับปรุง มีจำนวน 29 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 65 เหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ ประเด็นข้อกฎหมาย ทั้งหมด 19 เรื่อง ประกอบด้วย การอ้างมาตรา/ตีความไม่ถูกต้อง หรือไม่มีกฎหมายระบุไว้ จำนวน 11 เรื่อง และคำสั่งเกินกว่าเหตุ จำนวน 8 เรื่อง และเหตุผลผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเด็นข้อเท็จจริง ทั้งหมด 7 เรื่อง ประกอบด้วย การไม่พบข้อเท็จจริง 6 เรื่อง และข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ 1 เรื่อง

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1. ผู้ออกคำสั่งทางปกครองควรศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายอย่างถูกต้อง ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง 2. ผู้ออกคำสั่งต้องมีดุลยพินิจอย่างถูกต้อง ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม มีธรรมาภิบาล 3. กระบวนการอุทธรณ์ที่มีระยะเวลาการพิจารณานานเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหาผลกระทบในทางปฏิบัติของผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่งที่ต้องดำเนินการระหว่างรอผลการตัดสินชี้ขาด ต้องมีการนำมาวิเคราะห์ พิจารณาร่วมกันว่ากระบวนการใดที่ทำให้เกิดความล่าช้าด้วยการทำการวิเคราะห์กระบวนการ (Process Analysis) นำไปสู่การพัฒนากระบวนการงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

คำสำคัญ : การออกคำสั่งทางปกครอง/ เจ้าพนักงานท้องถิ่น/ การเพิกถอนคำสั่ง/ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

* นักวิชาการ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

**นักศึกษาลักสูตร วท.ม. (สาธารณสุขศาสตร์) วิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข (ภาคพิเศษ)

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล Corresponding author, e-mail: chardsumon@gmail.com

The problem of issuing administrative orders of local officials: The case for revocation of the order under the Public Health Act B.E. 2535

Methee Chumsiri* Pajaree Sumranchit**
Phatthararat Tettanom** Chardsumon Prutipinyo***

Abstract

This study investigates the problem of issuing administrative orders of local officials, to help clear the problem and to guide those involved with the development of the administrative order under the Public Health Act B.E. 2535. Documentary research was employed by analysis of the documents during the past 3 years, between fiscal year 2014 – 2017. A total of 417 appeals was analyzed and 373 cases were not successful for appeal. In fiscal year of 2016, the appeal cases were highest with 216 cases, or 97.74% and 44 appeal cases were revoked. Most of the revocations were issued by the Bangkok Metropolitan 20 cases, or 45.45%, followed by administrative orders issued by the local administration 11 cases, or 25 percent, 9 cases were issued by district municipalities, accounted for 20.45 percent, for businesses that are harmful to health, which were mostly revoked were 20 cases regarding vehicles, machinery, or mechanicals, accounted for 45.45%, followed by pet-related businesses, which accounted for 6 cases or 13.64% and service industry accounted for four cases or 9.09 percent. Categories of administrative orders which were mostly revoked, were amended or corrected orders, which accounted for 29 cases or 65.91 percent. The reasons for the revocation of administrative order the most were legality issue which accounted for 19 cases including incorrect citation / interpretation, or no legal indication accounted for 11 cases and 8 orders were over the limit order, and factual issues accounted for 7 cases including no factual evidence accounted for 6 cases and 1 insufficient evident.

This study has following recommendations: 1. The officials who issue administrative order must have knowledge and understanding of the law correctly. Officials must investigate all facts completely for considerations of issuing orders. 2. Officials must have a good and proper discretion, including good standard of moral, ethics, and good governance. 3. An appeal process that has a long overdue period may have impact on practicality of officials who issue the orders and officials who have to implement the orders. Process should be analyzed together to find out what cause the delay be / through process analysis, which would lead to working process development to achieve the expected results.

Keywords: administrative order/ local official/ revocation of the Order/ the Public Health Act B.E. 2535

* Officials, Public Health Law Center, Health department, Ministry of Public Health

**Student in MSc. (Public Health), majoring in Medical and Public Health Law, Faculty of Public Health, Mahidol University

***Faculty of Public Health, Mahidol University, Corresponding author, e-mail:chardsumon@gmail.com

บทนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองประชาชนด้านสุขอนามัยสิ่งแวดล้อม กระจายอำนาจการออกกฎหมายสู่ท้องถิ่น ให้สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการควบคุมดูแล ให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการตรวจตรา แนะนำ เป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข กำกับดูแล ให้การสนับสนุน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นอุทธรณ์ได้ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการออกคำสั่งทางปกครอง และในมาตรา 66 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่ง หากไม่พอใจคำสั่งหรือพิจารณาแล้วว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานไม่เหมาะสม ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันรับคำสั่ง (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข, 2535) จากข้อมูลข้างต้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีการออกคำสั่งทางปกครอง อาจเกิดปัญหาในการออกคำสั่งโดยมิชอบได้ นำมาซึ่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่ง

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายบางครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ จึงอาจต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็อาจมีการเพิกถอนได้ เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด หรือมีผลกระทบต่อบางคน แต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจไม่ขัดต่อกฎหมายเสียทั้งหมด หรืออยู่ในดุลพินิจการใช้กฎหมายว่าจะสมควรปฏิบัติเช่นใด การเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนก็อาจเกิดขึ้นได้ (ฐิติพร ลิมแหลมทอง, 2550)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านสุขภาพอนามัย โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทในการใช้อำนาจแห่งกฎหมายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออก “คำสั่งทางปกครอง” เพื่อบังคับต่อประชาชน เป็นการป้องกันการกระทำที่ผิดพลาดในขั้นตอนก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ครอบคลุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ตั้งแต่การพบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือได้รับคำร้อง หรือคำขอจากประชาชนคู่กรณี การเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง การออกคำสั่งแนะนำ ตลอดจนกระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง(ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย, 2558)

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ คู่กรณีโต้แย้งคำสั่ง และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่ง เป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีในขั้นต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีพันธกิจในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพถูกต้อง และเที่ยงธรรม ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย กลุ่มคุ้มครองสิทธิศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข จึงมีหน้าที่ในการพัฒนากลไกด้านกฎหมายสาธารณสุขโดยดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และเสนอข้อวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย, 2559)

จากการดำเนินงาน 3 ปี ที่ผ่านมา มีเรื่องที่ยื่นอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง มีการเพิกถอนคำสั่งจำนวน 44 เรื่อง (กลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย, 2560) กรณีคำสั่งทางปกครองมีผลทันทีนับตั้งแต่วันออกคำสั่ง ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการทำให้สูญเสียรายได้และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชน และอาจนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง กรณีออกคำสั่งโดยมิชอบได้ การศึกษานี้จะทำการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบปัญหาและนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการออกคำสั่งทางปกครอง ผลการศึกษาทำให้สามารถติดตามปัญหาและเสนอต่อคณะอนุกรรมการยกร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการออกคำสั่งทางปกครอง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนเบื้องต้นจากหลักฐานเอกสารของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขที่ได้มีการรวบรวมไว้
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีอุทธรณ์

วิธีการศึกษา

1. การทบทวนเอกสารและศึกษากระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง
2. วิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี ศึกษาคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 มาวิเคราะห์เนื้อหา

ขอบเขตการศึกษา	ปีงบ 2557 (เรื่อง)	ปีงบ 2558 (เรื่อง)	ปีงบ 2559 (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)
1. ข้อมูลทั่วไป	28	11	5	44
2. ข้อมูลเชิงลึกโดยศึกษาจากคำ วินิจฉัย เพิกถอนคำสั่ง	5	5	5	15

ขั้นตอนการดำเนินงาน

1. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

- 1.1. รวบรวมข้อมูลการอุทธรณ์กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจากทะเบียนงานอุทธรณ์ 3 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559) ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขที่ได้มีการรวบรวมไว้
- 1.2. นำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์โดยใช้แบบบันทึกตามประเด็นที่ต้องการศึกษา ดังนี้
 - 1.2.1. ประเภทคำสั่งที่มีการอุทธรณ์และเพิกถอน
 - 1.2.2. เหตุในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการยกเว้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
 - 1.2.3. ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการยกเว้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศึกษาระยะเวลาจากผู้รับคำสั่งถึงผู้ออกคำสั่งผลการอุทธรณ์
 - 1.2.4. ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

2. ขั้นตอนสรุปผล

- 2.1. ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Method) โดยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์ แล้วเปรียบเทียบตามประเด็นที่ศึกษา
- 2.2. สรุปประเด็นที่ได้จากการศึกษาเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน
- 2.3. นำเสนอโครงการต่อหน่วยงาน

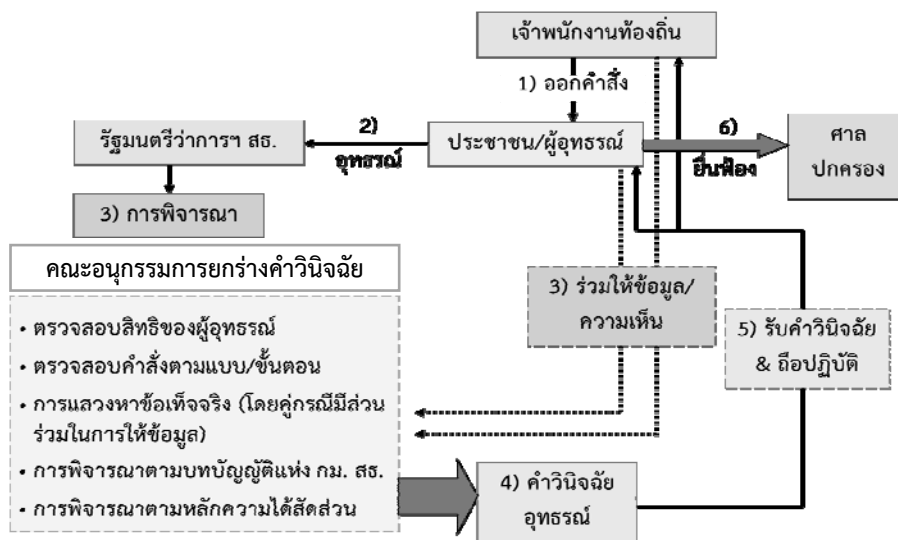
ระยะเวลาการดำเนินงาน 5 มิถุนายน 2560 ถึง 8 สิงหาคม 2560

ผลการศึกษา

คำสั่งทางปกครองที่มีสิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แก่ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2558)

1. คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 - คำสั่งตามมาตรา 21 และมาตรา 22 เกี่ยวกับเรื่องสุขลักษณะของอาคาร

- คำสั่งตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม เกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญ
- คำสั่งตามมาตรา 45 เป็นคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ แก้ไข หรือปรับปรุงให้ถูกต้อง หรือให้หยุดดำเนินกิจการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว
- คำสั่งตามมาตรา 48 วรรคห้า และมาตรา 52 เกี่ยวกับเรื่องหนังสือรับรองการแจ้ง
- คำสั่งตามมาตรา 65 วรรคสอง เป็นคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการกรณีมีการค้างชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า 2 ครั้ง
- คำสั่งตามมาตรา 56 วรรคสอง ในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ใบอนุญาต
- คำสั่งตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ในเรื่องการพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต



แผนภูมิ กระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
ที่มา: กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2555

1. คำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

ตามมาตรา 46 วรรคสอง ในกรณีที่ตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้ว จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2559 โดยนำข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนมาศึกษาตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อรวบรวมข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนเบื้องต้น และเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีอุทธรณ์ มีประเด็นที่ต้องการศึกษา ดังนี้

1. ประเภทคำสั่งที่มีการอุทธรณ์และเพิกถอน
2. เหตุในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการยกคำวินิจฉัยอุทธรณ์
3. ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการยกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศึกษาระยะเวลาจากผู้รับคำสั่งถึงผู้ออกคำสั่งผลการอุทธรณ์
4. ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลจำนวนและร้อยละการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ปีงบประมาณ	จำนวนเรื่องอุทธรณ์		รวม
	ยกอุทธรณ์	เพิกถอนคำสั่ง	
2557	113 (80.14%)	28 (19.86%)	141
2558	44 (80%)	11 (20%)	55
2559	216 (97.74%)	5 (2.26%)	221
รวม	373	44	417

จากตารางที่ 1 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง จำแนกเป็นเรื่องอุทธรณ์ที่มีการยกอุทธรณ์ 373 เรื่อง ซึ่งในปีงบประมาณ 2559 พบเรื่องอุทธรณ์ที่มีการยกอุทธรณ์มากที่สุด 216 เรื่อง คิดเป็น ร้อยละ 97.74 และเรื่องอุทธรณ์ที่มีการเพิกถอนคำสั่ง 44 เรื่อง ซึ่งในปีงบประมาณ 2557 พบเรื่องอุทธรณ์ที่มีการเพิกถอนคำสั่งมากที่สุด 28 เรื่อง คิดเป็น ร้อยละ 19.86

ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ปีงบประมาณ	ผู้ออกคำสั่ง					รวม
	อบต.	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	กทม.	
2557	4 (14.29%)	3 (10.71%)	0 (0%)	1 (3.57%)	20 (71.43%)	28
2558	5 (44.45%)	3 (27.27%)	1 (9.09%)	2 (18.18%)	0 (0%)	11
2559	2 (40.00%)	3 (60.00%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5
รวม	11 (25.00%)	9 (20.45%)	1 (2.27%)	3 (6.82%)	20 (45.45%)	44

จากตารางที่ 2 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่าคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดออกโดย กทม. จำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.45 รองลงมาคือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย อบต. ทั้งหมด 11 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 25 และ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเทศบาลตำบล ทั้งหมด 9 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 20.45

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ประเภทกิจการ	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
1. กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง	4 (14.29%)	2 (18.18%)	0 (0%)	6 (13.64%)
2. กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์	0 (0%)	1 (9.09%)	1 (20%)	2 (4.55%)
3. กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม	0 (0%)	1 (9.09%)	0 (0%)	1 (2.27%)
4. กิจการที่เกี่ยวกับโลหะหรือแร่	0 (0%)	1 (9.09%)	2 (40%)	3 (6.82%)
5. กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์	20	0	0	20

ประเภทกิจการ	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
เครื่องจักร หรือเครื่องกล	(71.43%)	(0%)	(0%)	(45.45%)
6. กิจการที่เกี่ยวกับไม้หรือ กระดาษ	0 (0%)	1 (9.09%)	0 (0%)	1 (2.27%)
7. กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ	0 (0%)	3 (27.27%)	1 (20%)	4 (9.09%)
8. กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง	0 (0%)	1 (9.09%)	0 (0%)	1 (2.27%)
9. กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ	2 (7.14%)	1 (9.09%)	1 (20%)	1 (2.27%)
10. กิจการอื่นๆ	2 (7.14%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (4.55%)
รวม	28	11	5	44

จากตารางที่ 3 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ถูกเพิกถอนคำสั่งมากที่สุด ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล จำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.45 รองลงมาคือกิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง จำนวน 6 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 13.64 และกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ จำนวน 4 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 9.09

ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามประเภทคำสั่ง
(n = 44 เรื่อง)

ประเภทคำสั่ง	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
แก้ไข/ปรับปรุง	23 (82.14%)	5 (45.45%)	1 (20%)	29 (65.91%)
หยุดดำเนินกิจการ	4 (14.29%)	3 (27.27%)	2 (40%)	9 (20.45%)
ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต	0 (0%)	1 (9.09%)	0 (0%)	1 (2.27%)
ไม่ออกใบอนุญาต	1 (3.57%)	2 (18.18%)	0 (0%)	3 (6.82%)

ประเภทคำสั่ง	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
เพิกถอนใบอนุญาต	0 (0%)	0 (0%)	2 (40%)	2 (4.55%)
รวม	28	11	5	44

ตารางที่ 5 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า ประเภทคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือประเภทคำสั่งแก้ไข/ปรับปรุง มีจำนวน 29 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 65.91 รองลงมาคือ คำสั่งหยุดดำเนินกิจการ มีจำนวน 9 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 20.45 และคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต มีจำนวน 3 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.82

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลจำนวนและร้อยละคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
มาตรา 27 การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ กรณีมีเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ	20 (68.97)	1 (7.69%)	0 (0)	21 (43.75)
มาตรา 28 การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ กรณีมีเหตุรำคาญในที่เอกชน	2 (6.90)	6 (46.15)	1 (16.67)	9 (18.75)
มาตรา 35 ข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด	1 (3.45)	0 (0)	0 (0)	1 (2.08)
มาตรา 45 การออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะแก้ไขเหตุรำคาญ	1 (3.45)	2 (15.38)	1 (16.67)	4 (8.33)
มาตรา 54 การออกใบอนุญาต	1 (3.45)	0 (0)	0 (0)	1 (2.08)
มาตรา 56 ไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ	4 (3.45)	3 (23.08)	2 (33.33)	9 (18.75)
มาตรา 59 สั่งพักใช้ใบอนุญาต	0 (0)	0 (0)	1 (16.67)	1 (2.08)
มาตรา 60 เพิกถอนใบอนุญาต	0	0	1	1

มาตรา	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
	(0)	(0)	(16.67)	(2.08)
มาตรา 65 ค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการ	0	1	0	1
	(0)	(7.69)	(0)	(2.08)
รวม	29	13	6	48

จากตารางที่ 5 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ คำสั่งทางปกครองมาตรา 27 การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ กรณีมีเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ มีจำนวน 21 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 43.75 รองลงมาคือ คำสั่งทางปกครองมาตรา 28 การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ กรณีมีเหตุรำคาญในที่เอกชน และมาตรา 56 ไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ มีจำนวน 9 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 18.75 และมาตรา 45 การออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะแก้ไขเหตุรำคาญ มีจำนวน 4 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 8.33

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามประเภทคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประเภทคำสั่ง	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
มาตรา 51 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้	23	5	1	29
	(82.14)	(44.45)	(20)	(65.9)
มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51	5	6	4	15
	(17.86)	(54.55)	(80%)	(34.0)
มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง	0	0	0	0
	(0)	(0)	(0)	(0)
รวม	28	11	5	44

จากตารางที่ 6 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่าคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ มาตรา 51 คำสั่งทางปกครองที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ มีจำนวน 29 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 65.91 รองลงมาคือ มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 มีจำนวน 15 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 34.09

ตารางที่ 7 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามเหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง (ศึกษาจากคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่ง)

ปีงบประมาณ	เหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง				รวม
	ประเด็นข้อเท็จจริง		ประเด็นข้อกฎหมาย		
	ไม่เพียงพอ	ไม่พบ	อ้างมาตรา/ตีความไม่ถูกต้อง หรือไม่มีกฎหมายระบุไว้	คำสั่งเกินกว่าเหตุ	
2557	0	3	5	1	9
2558	0	1	3	4	8
2559	1	2	3	3	9
รวม	1	6	11	8	26

จากตารางที่ 7 ข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า เหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ ประเด็นข้อกฎหมาย ทั้งหมด 19 เรื่อง ประกอบด้วย การอ้างมาตรา/ตีความไม่ถูกต้อง หรือไม่มีกฎหมายระบุไว้ จำนวน 11 เรื่อง และคำสั่งเกินกว่าเหตุ จำนวน 8 เรื่อง และเหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเด็นข้อเท็จจริง ทั้งหมด 7 เรื่อง ประกอบด้วย การไม่พบข้อเท็จจริง 6 เรื่อง และข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ 1 เรื่อง

ตารางที่ 8 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามระยะเวลาที่ดำเนินการพิจารณา

ระยะเวลา (วัน)	ปีงบประมาณ			รวม (เรื่อง)
	2557	2558	2559	
≤ 90	0	0	1	1
91-120	0	0	0	0
121-150	0	0	1	1
151-180	0	0	0	0
181-210	2	1	0	3
211-240	1	3	0	4

ระยะเวลา (วัน)	ปีงบประมาณ			รวม (เรื่อง)
	2557	2558	2559	
241-270	25	1	2	28
271-300	0	2	0	2
301-330	0	0	1	1
331-360	0	1	0	1
361-390	0	0	0	0
391-421	0	1	0	1
422-451	0	1	0	1
452-481	0	1	0	1
รวม	28	11	5	44

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่าระยะเวลาที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมีระยะเวลายาวนานที่สุดอยู่ในช่วง 241-270 วัน มีจำนวน 28 เรื่อง

อภิปรายผล

1. จากประเด็นเหตุผลผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองส่วนใหญ่เป็นเรื่องข้อกฎหมายไม่ถูกต้องและข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ แสดงว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงยังไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ดังนั้นควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีการปฏิบัติในด้านการแสวงหาข้อเท็จจริงไปในแนวทางเดียวกัน หรือจัดทำเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงรวมถึงการประเมินการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีปัญหาในด้านใด ทำการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ให้การช่วยเหลือสนับสนุนด้านการบังคับใช้กฎหมายในส่วนกลาง ฝ่ายวิชาการควรส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และเข้าใจการออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ
2. การออกใบอนุญาต
3. การไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ
4. การสั่งพักใช้ใบอนุญาต
5. การเพิกถอนใบอนุญาต
6. ค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการ

2. จากประเด็นการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจต้องใช้ขั้นตอนการใช้ดุลยพินิจ (กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรม และสัญญา, ม.ป.ป.) ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง: มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากพยานหลักฐาน และต้องพิจารณาหลักฐานพยานที่มีอยู่ว่าเพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การปรับบทกฎหมาย: บางกรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ ไม่มีคำจำกัดความไว้ซึ่งเจตนารมณ์คือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจ: ต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ ซึ่งดุลยพินิจที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ดุลยพินิจตัดสินใจ และดุลยพินิจเลือกกระทำ

หลักในการใช้ดุลยพินิจ ประกอบด้วย

1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการที่บังคับให้ผู้มีอำนาจทางปกครองออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นหลักการที่ต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) เป็นหลักการมุ่งพิจารณาที่ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์ที่สังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้หลักการดังกล่าวประสงค์ให้การออกคำสั่งทางปกครองเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

ประเด็นนี้อาจต้องมีแนวทางในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองในท้องถิ่นของกลุ่มผู้มีหน้าที่ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากหากใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมอาจเกิดผลกระทบในเรื่องของควมมีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของผู้ใช้อำนาจได้

3. จากประเด็นกระบวนการอุทธรณ์ที่มีระยะเวลาการพิจารณานานเกินไป แนวคิดหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้องค์กรเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน ได้แก่ Lean ซึ่งแนวคิด Lean คือการเปลี่ยนจากความสูญเปล่า (Waste) ไปสู่คุณค่า (Value) ในมุมมองของผู้รับผลงาน

ค้นหาความสูญเปล่า และเปลี่ยนให้เป็นคุณค่าที่ผู้รับผลงานของหน่วยงานต้องการ หน่วยงานต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่าความสูญเปล่า (Waste) คือกิจกรรมใดที่ไม่ก่อให้เกิดคุณค่าแก่ผู้รับผลงาน ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ถูกออกแบบไว้ในระบบโดยผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ตัวว่าเป็นความสูญเปล่า หรืออาจเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำเพื่อแก้ไขความผิดพลาดบางครั้งทำเป็นประจำจนเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ปกติตั้งนั้นเป้าหมายของการ Lean คือ ต้องพยายามมองหาความสูญเปล่าและพยายามขจัดออกไป เพื่อที่จะได้มีเวลาที่มีคุณค่าได้มากขึ้น (ความสูญเปล่าเป็นสิ่งที่เมื่อถูกขจัดออกไปแล้วต้องไม่มีผลกระทบต่อคุณค่าของผู้รับผลงาน) (โรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ, 2555)

แนวทางต่อไปนี้อาจใช้ในการวิเคราะห์ความสูญเปล่าในกระบวนการทำงาน

1. Defect: ข้อบกพร่องที่ต้องทำงานซ้ำเพื่อแก้ไข
2. Overproduction: การผลิตหรือให้บริการมากเกินไป
3. Waiting: การรอคอย
4. Not Use Staff Talent: ความรู้ความสามารถไม่ถูกใช้อย่างเต็มที่
5. Transportation: การเดินทางและการเคลื่อนย้าย
6. Inventory: วัสดุคงคลัง
7. Motion: การเคลื่อนที่หรือการเดินของเจ้าหน้าที่
8. Excessive Processing: ขั้นตอนที่มากเกินไป

ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานนั้นสิ่งสำคัญคือ การทำความเข้าใจภาพรวมของกระบวนการให้เห็นอย่างถ่องแท้ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ภาพรวมในระดับองค์กร (Organization) โดยใช้ Model ในการวิเคราะห์คือ SIPOC Model ประกอบด้วย (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558)

S – Supplier หมายถึง ผู้ส่งมอบสิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการ

I – Input หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่จะต้องนำไปผ่านกระบวนการ

P – Process หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วยหลาย ๆ ขั้นตอน เพื่อที่จะเปลี่ยนสิ่งของหรือข้อมูล (Input) ให้เป็นสิ่งของหรือข้อมูลที่ต้องการ (Output)

O – Output หมายถึง สิ่งของหรือข้อมูลที่เป็นไปตามความต้องการของผู้รับผลงาน

C – Customer หมายถึง ผู้รับผลงานหรือลูกค้าผู้ที่กำหนดความต้องการของสิ่งของหรือข้อมูล

หากต้องการวิเคราะห์กระบวนการทำงานของหน่วยงานอาจพิจารณาว่า Supplier ของหน่วยงานคือฝ่ายหรือแผนกที่ทำงานก่อนหน้าหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งมอบงานให้หน่วยงานเรา และ Customer คือ ฝ่ายหรือแผนกที่ต้องทำงานต่อจากหน่วยงานเรา เรามีหน้าที่ส่งมอบงานให้

เพื่อให้หน่วยงานสามารถวิเคราะห์กระบวนการได้ครบถ้วน อาจใช้ Process Workflow “Service Blueprint” (พิมพ์เขียวการบริการ) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นหนึ่งในการมองหาจุดปรับปรุง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์คำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด มีข้อเสนอที่สำคัญที่เป็นปัญหาของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาอุทธรณ์ 3 ประเด็น ได้แก่

1. ผู้ออกคำสั่งทางปกครองควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจกฎหมายอย่างถูกต้อง ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง
2. ผู้ออกคำสั่งต้องมีเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอย่างถูกต้อง ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม มีธรรมาภิบาล
3. กระบวนการอุทธรณ์ที่มีระยะเวลาการพิจารณานานเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหาผลกระทบในทางปฏิบัติของผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่งที่ต้องดำเนินการระหว่างรอผลการตัดสินชี้ขาด ต้องมีการนำมาวิเคราะห์ พิจารณาร่วมกันว่ากระบวนการใดที่ทำให้เกิดความล่าช้าด้วยการทำ Process Analysis นำไปสู่การพัฒนากระบวนการงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2560). *เอกสารทะเบียนงานอุทธรณ์ ปีงบประมาณ 2557-2559*. นนทบุรี: กรมอนามัย.
- กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย. (2555). *คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายการสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา. (ม.ป.ป.). *หลักการใช้ดุลยพินิจ*. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 24 กรกฎาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก: http://legal.labour.go.th/index.php?option=com_attachments&task=download&id=723
- <http://lms.mju.ac.th/courses/183/locker/การปกครองท้องถิ่นของไทย.doc>
- ฉัตรสุนัน พุทธิภิญโญ (2558). *กฎหมายสำหรับการบริหารงานสาธารณสุข*. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จิตติพร ลิ้มแหลมทอง. (2550). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่*. เอกสารประกอบการสอนวิชา LW461(H)50 มหาวิทยาลัยรามคำแหง. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก: [http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW461\(H\)50](http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW461(H)50)

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535. (2535, 5 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 38. หน้า 27. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 19มิถุนายน2560]. เข้าถึงได้จาก:
www.anamai.moph.go.th/download/download/publichealthact.htm
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60. หน้า 1.
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C728/%C728-20-2539-a0001.pdf>
- โรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ. (2555). พัฒนาคุณภาพพระบบบริการผู้ป่วยนอกใน
ปีงบประมาณ 2555. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 2 สิงหาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก:
http://www.hospital.tu.ac.th/doc/ha/270355/PDF_p/01.pdf
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย. (2558). *แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ. 2535*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: ชุมชมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย. (2559). ประวัติ บทบาท และพันธกิจ. [อินเทอร์เน็ต]
[เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก:
http://laws.anamai.moph.go.th/main.php?filename=History_Laws2016
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2558). เอกสารประกอบการอบรมโครงการพัฒนาทักษะการจัดการ
คุณภาพและกลยุทธ์. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 2 สิงหาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก:
WWW.FTPI.OR.TH