

บันทึก

เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข
ในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไป
ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

กรมอนามัย ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๗๑๖/๑๔๖๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการสาธารณสุขได้รับข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินั้น จะต้องมีความหมายศาลตามมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่มีความหมายศาลตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจากมติของคณะกรรมการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๑๗-๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ มีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงเห็นสมควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติที่เป็นบรรทัดฐานทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรมอนามัยจึงขอหารือว่า การเข้าไปในอาคารประเภทเคหสถาน เช่น การตรวจที่พักอาศัยตามหมวด ๔ ว่าด้วยสุขลักษณะของอาคารหรือที่รโหฐาน เช่น การตรวจสอบสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่างๆ หรือการตรวจสอบที่โรงงานกรณีที่เกิดเหตุรำคาญ เพื่อตรวจตราให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขจะมีอำนาจเข้าไปได้โดยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการสาธารณสุขประกอบมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือต้องมีหมายค้นจากศาลก่อนเข้าดำเนินการตามมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข(กรมอนามัย) แล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้

^๑ มาตรา ๔๔ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่บัญญัติให้อำนาจไว้ อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า การเข้าไปในเคหสถานของผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองสามารถกระทำได้ หากมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ บัญญัติให้กระทำได้ ประกอบกับการเข้าปดังกล่าวนี้ มาตรา ๔๔ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย และปรากฏด้วยว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ก็หมายความว่าหัวหน้าผู้บริหารในเขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาเท่านั้น ส่วนเจ้าพนักงานสาธารณสุขก็หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้ก็จะป็นข้าราชการตำแหน่งสูงหรือเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๕ ขึ้นไป ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติและตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ อันเป็นการกลั่นกรองคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจ และเป็นการวางขั้นตอนการใช้อำนาจในการเข้าไปในอาคารและสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น การตรวจที่พักอาศัยตามหมวด ๔ ว่า

ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(๓) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(๕) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย และให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

^๒ มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ด้วยสัญลักษณ์ของอาคาร การตรวจสอบสถานที่โรงงานที่ก่อเหตุรำคาญตามหมวด ๕ ว่าด้วยเหตุรำคาญ หรือการตรวจสอบสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ ตามหมวด ๗ ว่าด้วยกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น การเข้าไปของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามมาตรา ๔๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่จะเข้าไปได้เฉพาะในเรื่อง “การตรวจสอบและการควบคุม” เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องของ “การค้น” หรือ “การตรวจค้น”^๔ ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๓๘^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙) เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนั้น เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจกระทำได้ เพราะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๕^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๒

^๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙)ได้พิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในบันทึก เรื่อง อำนาจเข้าตรวจหรือค้นในที่รโหฐานของเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.๒๔๙๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.๒๕๐๙ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.๒๕๒๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๖/๒๕๔๒)

^๕ มาตรา ๒๓๘ ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น