

สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558

วิชญ์ เชื้อพันธุ์

กลุ่มกฎหมายอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สังคม ประกอบกับปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงของสังคม มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ทัศนคติ พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการสื่อสาร สภาพเศรษฐกิจ การเมือง ที่ผ่านมามีการออกกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร หมายถึงรัฐบาลทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง แต่ปัจจุบันมีการบัญญัติเป็นกฎหมายชัดเจนแล้วคือ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 แม้ว่าพระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามที่พระราชบัญญัติกฎหมายนั้นๆ ก็ตาม แต่ทางปฏิบัติหน่วยงานระดับกรมที่มีพระราชบัญญัติในความรับผิดชอบย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงและต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีกฎหมายในความรับผิดชอบถึง 9 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2558 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 จำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 ด้วย

เหตุผลในการออกกฎหมาย

เหตุผลในการออกกฎหมาย ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกา ความว่า “โดยที่กฎหมายเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สังคมประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ทัศนคติ

ของมหาชนในเรื่องต่าง ๆ พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการสื่อสาร สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น ประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง แต่ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปโดยง่ายโดยมิได้คำนึงถึงพลวัตที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมากจึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม กรณีนี้จึงสมควรกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับในรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 ใช้บังคับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ไม่ใช้บังคับกับ

- (1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น
- (2) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

(3) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตรหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดปริญญา กฎหมายกำหนดอักษรย่อปริญญา กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ เป็นต้น

(4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุยวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ เป็นต้น

(5) กฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เงื่อนไขในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่จัดทำให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(2) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไปและรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลสมควร

(3) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(4) เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีดังนี้

1. ทุก 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับ ต้องทบทวนว่ามีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้หรือไม่ ถ้ามีต้องเสนอแก้ไขปรับปรุงได้แก่

(1) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(2) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไปและรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลสมควร

(3) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(4) เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ (มาตรา 5)

2. เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคม มูลนิธิหรือจากประชาชนทั่วไปถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นไม่มีเหตุผลสมควร ให้มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายใน 10 วันนับแต่วันที่ความเห็นดังกล่าว (มาตรา 8) ในทางปฏิบัติย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการยกร่างเพื่อเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

3. พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดแนวทางที่ต้องทบทวนไว้ด้วยแล้ว เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นคือ

(1) ยังมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่

(2) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(4) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(5) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียนหรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุม เพียงเท่าที่จำเป็น

(6) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(7) การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

(8) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น (มาตรา 9)

4. เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าวหรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้เสนอเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป

และเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นพร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบสามปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ (มาตรา 10)

5. ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นทั้งหมด แล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราบ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (9 กันยายน 2559) เมื่อได้ข้อมูลแล้วให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษากลางของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (9 กันยายน 2560) และเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย (มาตรา 13)

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมการกฎหมายในความรับผิดชอบตั้งแต่ขั้นพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ประกาศสำนักงาน ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเป็นฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษากลางของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เนื่องจากนิยามคำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 ให้รวมถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 มาตรา 5 บัญญัติว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็น

การทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คำว่า “มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” หมายความว่า ใช้บังคับต่อบุคคลมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไปเป็นการทั่วไป แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใดแต่ไม่ใช่มีผลบังคับเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เป็นประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ คณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติเห็นชอบให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมทุกห้าปี มีผลบังคับใช้กับแพทย์ทุกคน เป็นประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีกฎหมายลำดับรองชั้นประกาศกระทรวงเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะกฎหมายด้านอาหาร ดังนั้นควรมีการเตรียมการแต่เนิ่นๆ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

บรรณานุกรม

1. “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558”. (2558). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 86 ก (วันที่ 8 กันยายน) : 91-96.
2. “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”. (2539). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก (วันที่ 14 พฤศจิกายน) : 1-24.

