

การศึกษาระกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อประยุกต์ใช้ปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย
ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

Study legal matter on Administrative Procedures for apply the law enforcement
to consumer protection in health care consideration.

จินดาพร อุปถัมภ์¹,

Jindaporn Uppatham¹

(Received: February 2 ,2019 ; Accepted: March 13 ,2019)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระกฎหมาย และสังเคราะห์ข้อเสนอการประยุกต์ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 หนังสือ บทความ เอกสาร และการศึกษาในคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลมารวบรวมและเรียบเรียงเพื่อดำเนินการวิเคราะห์ในการใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เป็นลักษณะการใช้คำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ศึกษาทั้ง 3 พระราชบัญญัติ มีหลายมาตราที่เป็นการใช้คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้ประกอบการ ในลักษณะการสั่งการ การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ การจดทะเบียนและการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ควรยึดปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาในทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงสรุปการประยุกต์ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพในแง่ข้อพึงระวังเพื่อไม่ให้เกิดการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้อง 1) ไม่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 12 2)กระทำโดยถูกต้องตามกฎหมาย 3)กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน ตามมาตรา 30 4)กระทำโดยถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา 37 5)ไม่กระทำโดยไม่สุจริตหรือเลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 13 และ 16 6)ไม่กระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสำคัญ: คำสั่งทางปกครอง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ ผลิตภัณฑ์สุขภาพ

Abstract

This study aimed to study legal matter and synthesized the recommendation from administrative law apply for enforcement to consumer protection in health care consideration. The study was the documentary research that studied from Administrative Procedure Acts, B.E. 2539; Drug Acts, B.E. 2510; Food Acts, B.E. 2522; and Cosmetic Acts, B.E. 2558; books; articles; documens; and Order or Judgment of the Supreme Administrative Court. Collected data, arranged data analyzed data and synthesized the guidelines for using administrative order of staff under the health product 's law operation.

The finding were many administrative order in sections of health product 's law in the format of ordering, allow or not allow, approve or not approve, registration and suspension or revocation of license. Administrative Procedure Acts, B.E. 2539 is the general law that guarantee the fairness and standard administrative proceder. The staff should act follow this Act. The action of staff must be correct and lawful. The conclusion of staff for apply the law enforcement to consumer protection in health care consideration are 1)Not act without power and not beyond power under section 12. 2)Not illegal act 3)Act followed by a step pattern materialistic approach under section 30. 4) Act followed by a materialistic approach under section 37 5)Not act dishonesty or discriminate against under section 13 and 16 6)Not act discretion not.

¹ นักศึกษาหลักสูตรการฝึกอบรมเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม สาขาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพ วิทยาลัยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพแห่งประเทศไทย (วคบท.) สภาเภสัชกรรม รุ่นที่ 4

วารสารวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2562

บทนำ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานหรือปฏิบัติราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส เป็นธรรม มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ นอกจากนี้ยังได้ประกันสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งหน่วยงานสามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไปปรับใช้ได้กับกฎหมายอื่นๆ ทั้งนี้ “คำสั่งทางปกครอง”⁽¹⁾ หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)⁽²⁾ จึงกล่าวได้ว่า คำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายสั่งให้ประชาชนทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหยุดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเป็นคำสั่งที่ให้สิทธิหรือตัดสิทธิประชาชน ซึ่งคำสั่งเหล่านั้นมีผลกระทบต่อประชาชนคนใดคนหนึ่งสำหรับคำสั่งทางปกครองมีอยู่หลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น 1. การสั่งการ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไว้เพื่อให้มีคำสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย 2. การอนุญาตหรือไม่อนุญาต จะเกิดขึ้นในกรณีที่ประชาชนต้องการมีสิทธิดำเนินการบางเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการก่อน ซึ่งประชาชนจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำขออนุญาตแล้วเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะมีการสั่งอนุญาต แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็จะมีการสั่งไม่อนุญาต การอนุญาตหรือไม่อนุญาตนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง 3. การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ จะมีลักษณะคล้ายกับการอนุญาตหรือไม่

อนุญาตแต่ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน สำหรับการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งบางเรื่องเท่านั้นที่จะถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ 4. การจดทะเบียน โดยปกติจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนต้องการจะใช้สิทธิตามกฎหมาย และการที่จะมีผลตามกฎหมายได้จะต้องมีการจดทะเบียนก่อนเท่านั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการรับจดทะเบียนเมื่อประชาชนยื่นคำขอนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งเช่นกัน 5. การเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายในบางเรื่องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่า กิจกรรมเรื่องใดที่รัฐเคยออกใบอนุญาตไปให้กับประชาชนเพื่อให้มีสิทธิบางอย่างตามกฎหมายหรือให้ประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากประชาชน ที่ได้รับอนุญาตได้ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้

การคุ้มครองผู้บริโภค โภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ หมายถึง การระวังหรืออารักขา ผู้ที่กิน เสพ จับจ่าย ใช้สอย อาหาร ยา วัตถุเสพติด เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ วัตถุพิษ เพื่อให้มีความปลอดภัย รวมถึงให้มีความคุ้มค่าและสมประโยชน์กับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ผู้ที่ทำหน้าที่นี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และผู้บริโภคทุกคน การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจึงมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510⁽³⁾ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522⁽⁴⁾ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558⁽⁵⁾ ซึ่งล้วนมีการออกประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และหลากหลายวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ เภสัชกร นักวิชาการ พยาบาลวิชาชีพ เจ้าพนักงานสาธารณสุข เจ้าพนักงานเภสัชกรรม เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกพระราชบัญญัติในที่นี้มักมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองรวมอยู่ด้วย ซึ่งหากมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁽²⁾ อยู่แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถยึดหลักตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ได้เลย แต่ยังมีอีกหลายกรณีที่กฎหมายอาจไม่ได้มีบทบัญญัติหรืออาจมีกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁽²⁾ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ ขาดความระมัดระวังในการใช้บังคับ และไม่ทราบหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ถูกต้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁽²⁾ อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ถูกต้องตามข้อกฎหมาย ขาดความโปร่งใสเป็นธรรม ขาดความเป็นกลาง ขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย และไม่สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้

จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษารูปแบบและอำนาจหน้าที่ในการใช้คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อสังเคราะห์ให้ได้ซึ่งข้อพึงระวังในการใช้คำสั่งทางปกครอง และนำมาปรับใช้เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสาระกฎหมาย และสังเคราะห์ข้อเสนอการประยุกต์ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้วิธีการศึกษาจากพระราชบัญญัติ หนังสือ บทความ เอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนการศึกษาในคำสั่ง/คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยนำมารวบรวมและเรียบเรียงเพื่อดำเนินการวิเคราะห์ในการใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เป็นลักษณะการใช้คำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁽²⁾ โดยมีขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁽¹⁾ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ รวมถึงหนังสือ บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510⁽³⁾ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522⁽⁴⁾ และพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558⁽⁵⁾

3. ศึกษาคำสั่ง/คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง

4. รวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร

5. วิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ชอบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

6. สังเคราะห์ข้อเสนอการประยุกต์ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

7. นำเสนอผลการสังเคราะห์ที่ได้ต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (Expert group) เพื่อทำการวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะ

8. สรุปผลการสังเคราะห์ข้อเสนอการประยุกต์ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

ซึ่งการวิจัยนี้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษ เอกสารรับรองเลขที่ SPPH 2017-007

ผลการศึกษา

1. สาระกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติทางราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดใน พ.ร.บ. นี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด

วารสารวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2562

กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. นี้” ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติต่อเอกชนที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สุขภาพควรยึดปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับคำสั่ง ในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลทั้งถาวรและชั่วคราว ในลักษณะมีผลบังคับเฉพาะ ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ 1) ต้องเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) ต้องเป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียว 3) ต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล 4) ต้องมีผลเฉพาะกรณี 5) ต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง และผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และ “คู่กรณี” หมายถึง ผู้ยื่นคำขอหรือคัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการทางปกครองตามอำนาจที่ตนมีอยู่ โดยคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณี และปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ 1) การริเริ่มทำคำสั่งทางปกครอง 2) การอนุมัติหรือการ

ให้ความเห็นชอบในการทำคำสั่งทางปกครอง 3) การแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ 4) การรับฟังบุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง 5) การให้สิทธิคู่กรณีมีทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณา 6) การให้สิทธิคู่กรณีตรวจสอบเอกสารที่จำเป็นข้อ 7) การแจ้งระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครอง

2. ลักษณะการปฏิบัติงานที่เป็นการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 พบว่ามีลักษณะที่เป็นการพิจารณาในทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้ง 5 ลักษณะ ได้แก่ 1) การสั่งการ 2) การอนุญาตหรือไม่อนุญาต 3) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ 4) การจดทะเบียน 5) การพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต ในทั้ง 3 พระราชบัญญัติ (ดังตาราง 1)

3. พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยึด “หลักแห่งความเป็นธรรม” และ “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะและมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงกว่าที่เป็นอยู่โดยทั่วไป เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ช่วยลดจำนวนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งลักษณะการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคดีพิพาทประเภทที่ 1 บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มี 10 การกระทำความผิดดังนี้ 1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ 2) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ 3) การกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 4) การกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน 5) การกระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ 6) การกระทำโดยไม่สุจริต 7) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม 8) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น 9) การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร 10) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตาราง 1 ตัวอย่างลักษณะการปฏิบัติงานที่เป็นการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ศึกษา ทั้ง 3 พระราชบัญญัติ

กฎหมาย	พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510	พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522	พ.ร.บ. เครื่องสำอาง พ.ศ. 2558
1.การสั่งการ	- สั่งแก้ไขทะเบียนยา - ประกาศผลวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ - เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ - ชีด,อาชัด	- ประกาศผลวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ - เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ - ชีด,อาชัด	- ประกาศผลวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ - ผลิต,นำเข้า - เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ - ชีด,อาชัด
2.การอนุญาต/ ไม่อนุญาต	- ผลิต ขาย นำเข้า - โฆษณา	- ผลิต - นำเข้า - โฆษณา	- นำเข้า
3.การอนุมัติ/ไม่อนุมัติ	อนุมัติข้อความ เสี่ยง หรือ ภาพที่ใช้ในการโฆษณา	ภายในหน่วยงาน	ภายในหน่วยงาน
4.การจดทะเบียน	- เลขทะเบียนยา	- เลขสารบบอาหาร	- เลขที่ใบรับจดทะเบียนเครื่องสำอาง
5.การเพิกถอน/ พักใช้ใบอนุญาต	- ใบอนุญาต ผลิต,ขาย,นำเข้า	- ใบอนุญาต ผลิต,นำเข้า	- ใบรับจดทะเบียน ผลิต,นำเข้า

สรุปและอภิปรายผล

1. จากการศึกษาสาระกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ จึงสรุปเป็นข้อพึงระวังสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ดังนี้ 1) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ 2) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 3) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน ตามมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ 4) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ 5) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำโดยไม่สุจริตหรือเลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 13 และ 16 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ 6) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดย

มิชอบ นอกจากนี้ยังควรคำนึงถึงถึงมาตราอื่นประกอบด้วยทุกครั้ง เพราะแม้จะไม่ใช่เหตุให้เกิดการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากขาดความรู้ความเข้าใจ หรือละเอียดที่จะยึดปฏิบัติ อาจส่งผลให้เป็นเหตุให้เกิดข้อโต้แย้งหรือคัดค้านโดยผู้ประกอบการได้ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ประกอบการทราบ ตามมาตรา 27, พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ตามมาตรา 36 และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งไว้ด้วย ตามมาตรา 40 ⁽¹⁻⁸⁾

2. สิ่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ควรต้องศึกษาและทำความเข้าใจในสาระกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ 1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ 2) สิทธิของผู้ประกอบการ 3) ขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่ง

วารสารวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2562

ทางปกครอง 4) วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้
กฎหมายนั้นๆ 5) กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง⁽¹⁻⁸⁾

ข้อเสนอแนะ

จะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงาน
เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายผลิตภัณฑ์สุขภาพจะต้องมีความรู้
ความเข้าใจในสาระกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
2539 เพื่อประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย
ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ทั้งนี้เพื่อให้การ
ปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นไปด้วยความเป็นธรรม เกิด
ประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ มีคุณภาพและประสิทธิภาพ
สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยทั่วไป และที่สำคัญคือช่วยลดจำนวน
ในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเนื่องจาก
หากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เป็นคำสั่งทาง
ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะมีผลกระทบกับ
พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองและออกคำสั่ง
ทางปกครองนั้นๆ ทั้งผลกระทบโดยตรง คือ คำสั่งที่
ออกไปใช้ไม่ได้และไม่มีประโยชน์ และผลกระทบที่
ตามมา ได้แก่ อาจมีการนำไปสู่การพิจารณาความผิดทาง
คดีอาญาในฐานะเจ้าพนักงาน ความผิดทางคดีแพ่งเมื่อต้อง
มีการชดเชยค่าเสียหาย ความผิดทางวินัยในฐานะ
ข้าราชการ และความผิดทางจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพ

ดังนั้นจึงขอสรุปข้อเสนอแนะในการพัฒนาศักยภาพ
พนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับสถาบันการศึกษา ควรมีการ
เพิ่มความรู้เรื่องกฎหมายปกครองในหลักสูตรคณะเภสัช
ศาสตร์สาขาที่เกี่ยวกับงานคุ้มครองผู้บริโภค
2. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมี
การจัดอบรมให้ความรู้ และมีการฝึกปฏิบัติโดยใช้
กรณีศึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ อย่างต่อเนื่อง
3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรมี
การสำรวจความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารงานที่เป็น
ลักษณะการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทาง
ปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณนายแพทย์วันชัย เหล่าเสถียรกิจ
นายแพทย์สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษ และ
เภสัชกรบรรเจิด เดชาศิลป์ชัยกุล หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครอง
ผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุขที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะ
ที่เป็นประโยชน์ และขอขอบพระคุณเภสัชกรวรวิทย์ กิตติ
วงศ์สุนทร อุปนายกสภาเภสัชกรรม ที่ช่วยประสาน
เรื่องข้อมูลในการทำวิจัย ตลอดจนช่วยตรวจแก้ไขงานวิจัย
ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

1. คำสั่งทางปกครองคืออะไร. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 12 ตุลาคม 2560]. จาก <http://thanawutmatanan.blogspot.com/2005/01/4.html>.
2. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 12 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c728/%c728-20-2539-a0001.pdf>
3. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 20 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c204/%c204-20-9999-update.pdf>.
4. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 20 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%cd08/%cd08-20-9999-update.pdf>.
5. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 20 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a446/%a446-20-2558-a0001.pdf>.
6. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557. [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 12 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c728/%c728-20-2557-a0001.pdf>.
7. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับ update ล่าสุด). [อินเทอร์เน็ต]. [อ้างเมื่อ 12 ตุลาคม 2560]. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c728/%c728-20-9999-update.pdf>
8. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.