

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510¹

ภิกษยานันต์ แดงเครือ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิดทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาทราบว่าแม้พระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 จะมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยการขายยาซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ยังมีการควบคุมกิจการเกี่ยวกับการผลิตยา ขายยา และนำหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร ตลอดจนการควบคุมให้มีเภสัชกรรับผิดชอบเกี่ยวกับการขายยาอันตราย และส่วนอื่น ๆ โดยยังไม่รัดกุมและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่ายังขาดการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในภาคประชาชนให้ควบคู่กันไป ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค และก่อให้เกิดอันตรายจากการบริโภคอาหารที่มีโฆษณาว่าเป็นยา จนถึงแก่บาดเจ็บ พิการ ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือเกิดโรคอื่นเนื่องจากการบริโภคอาหารหรือยาในลักษณะดังกล่าว ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้นไปอีกด้วย การบังคับใช้กฎหมายจึงยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ายังเกิดปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดลักษณะของอาหารที่โฆษณาเป็นยา และบทลงโทษของการโฆษณาที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายนี้ยังไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน ทั้งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นและการรวบรวมพยานหลักฐาน

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 พบว่ามีปัญหาอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาบทนิยามของคำว่า “ยา” ซึ่งไม่ได้รวมถึงอาหารที่โฆษณาเป็นยา ตามมาตรา 4 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวและมีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง (ข) ว่าไม่รวมถึงวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นอาหารสำหรับมนุษย์ เนื่องจากปัจจุบันผู้บริโภคได้มีความนิยมการ “กินอาหารเป็นยา” มากขึ้น ซึ่งในประเทศไทยมีการจำหน่ายอาหารประเภทฟังก์ชัน หรือเรียกอีกอย่างว่าอาหารที่มีคุณสมบัติหลายประการที่ประกอบด้วยสารสำคัญหรือสารออกฤทธิ์ที่ไม่ได้มีเพียงคุณค่าทางโภชนาการพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกาย แต่ยังมีส่วนช่วยป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดโรคต่างๆได้ เช่น ลดระดับน้ำตาลในเลือด ลดคอเรสเตอรอล เสริมสร้างภูมิคุ้มกัน บำรุงผิวพรรณร่างกาย เช่น มีสารต้านอนุมูลอิสระ มีสารบำรุงสมองและระบบประสาท

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (บางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หรือสารที่ช่วยระบบเผาผลาญพลังงาน ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์อาหารที่มีลักษณะเสมือนว่าเป็นยา ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าเป็นยา และยังไม่มียกเว้นของกฎหมายรองรับ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ซึ่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 ยังไม่ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ลักษณะดังกล่าว

ประการที่สอง ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นและการรวบรวมพยานหลักฐาน พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการเข้าไปในสถานที่ผลิต ขาย นำเข้า หรือเก็บยา เพื่อตรวจสอบควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ให้อำนาจค้น สถานที่ดังกล่าวไว้ด้วย และไม่ได้ให้อำนาจในการสอบสวนไว้เป็นกรณีพิเศษ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากการจะเข้าค้นสถานที่ต้องมีหมาย หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่ ทำให้ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เพื่อความสะดวกในการเข้าค้น ทำให้การตรวจสอบเกิดความล่าช้า เนื่องจากวัตถุที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบอาจถูกเคลื่อนย้าย หรือถูกทำลายไปก่อนได้ ทั้งไม่ได้บัญญัติให้อำนาจในการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งพนักงานสอบสวนอาจสอบปากคำไว้เป็นผู้กล่าวหาหรือพยานเท่านั้น ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานเอาผิดกับผู้กระทำผิดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการที่สาม ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิด พระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องผู้บริโภค แต่เนื่องจากได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน บทบัญญัติเกี่ยวกับโทษบางประการไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งตามหมวด 8 มาตรา 88 ทวิ ไม่ได้กำหนดเรื่องการโฆษณาผ่านทางสื่อออนไลน์เอาไว้และบทกำหนดโทษของมาตรา 88 ทวิ ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 124 ได้บัญญัติไว้แต่โทษปรับไว้ไม่เกินหนึ่งแสนบาทเพียงเท่านั้น ทำให้กิจการขนาดใหญ่ไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่ไม่รุนแรง และยังไม่มียกเว้นโทษจำคุกอีกด้วย ซึ่งกรณีการโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์ เป็นการเผยแพร่ข้อความชวนเชื่ออย่างรวดเร็วซึ่งมีประชาชนรับรู้เป็นจำนวนมาก

จากการค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติยา พุทธศักราช 2510 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ คำนิยามว่า “ยา” ตามกฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 4 (4) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับให้เกิดผลแก่สุขภาพ โครงสร้าง หรือการกระทำหน้าที่ใดๆ และมีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง (ข) ว่า ไม่รวมถึงวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นอาหารสำหรับมนุษย์ เนื่องจากปัจจุบันผู้บริโภคได้มีความนิยมการ “กินอาหารเป็นยา” มากขึ้น ซึ่งในประเทศไทย มีการจำหน่ายอาหารประเภทฟังก์ชัน (อาหารที่มีคุณสมบัติหลายประการที่ประกอบด้วยสารสำคัญหรือสารออกฤทธิ์ที่ไม่ได้มีเพียงคุณค่าทางโภชนาการพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกาย แต่ยังมีส่วนช่วยป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดโรคต่างๆ ได้ เช่น ลดระดับน้ำตาลในเลือด ลดคอเรสเตอรอล เสริมสร้างภูมิคุ้มกัน บำรุงสุขภาพร่างกาย เช่น มีสารต้านอนุมูลอิสระ มีสารบำรุงสมองและระบบประสาท หรือสารที่ช่วยระบบเผาผลาญพลังงาน) ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์อาหารที่มีลักษณะเสมือนว่าเป็นยา ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าเป็นยา และยังไม่มียกเว้นของกฎหมายรองรับ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคทำให้เกิดปัญหาความ ไม่ชัดเจนในการกำหนดคุณสมบัติ คุณสมบัติประโยชน์ของอาหารที่โฆษณาว่าเป็นยา และยังไม่มียกเว้นของกฎหมาย

รองรับ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคร ซึ่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฯ พุทธศักราช 2510 ยังไม่ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ลักษณะดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าทำให้เกิดปัญหา จึงเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติใน (ข) เป็น

“มาตรา 4 ...

(ข) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นอาหารสำหรับมนุษย์ เครื่องกีฬา เครื่องมือ เครื่องใช้ในการส่งเสริมสุขภาพ เครื่องสำอาง หรือเครื่องมือและส่วนประกอบของเครื่องมือที่ใช้ในการ ประกอบโรค ศัลปะหรือวิชาชีพเวชกรรม

วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นอาหารสำหรับมนุษย์ ตามวรรคหนึ่งไม่ให้หมายความรวมถึงอาหารที่โฆษณาว่าเป็นยา หรือมีสรรพคุณที่มีลักษณะเป็นยา”

2. ปัญหาตาม มาตรา 91 ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจคันสถานดังกล่าวไว้ด้วย และไม่ได้ให้อำนาจในการสอบสวนไว้เป็นกรณีพิเศษ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นควรให้เพิ่มบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงอำนาจในการค้นและการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นแก้ไข และเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 91 เป็น

“มาตรา 91

(1) เข้าไปและค้นในสถานที่ผลิตยา สถานที่ขายยา สถานที่นำหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร หรือสถานที่เก็บยา ในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ในการสอบสวน ความผิดที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ”

3. ปัญหาตาม มาตรา 88 ทวิ มาตราการทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัตินั้นปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ จึงยังมีการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมหรือหลอกลวงต่อผู้บริโภคอยู่มาก โดยเฉพาะการโฆษณาซึ่งแข่งขันโดยไม่มีจรรยาบรรณของผู้ขาย ได้โฆษณาสรรพคุณจนเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค มาตรการทางกฎหมายจะมีเพียงการสั่งแก้ไขโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีเพียงโทษปรับจำนวนเล็กน้อยหากเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือหากเทียบกับขนาดธุรกิจของผู้ประกอบการ ย่อมสามารถกลับมาทำผิดซ้ำได้อีก จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติใน หมวด 8 มาตรา 88 ทวิ เป็น

“มาตรา 88 ทวิ การโฆษณาขายยาทางวิทยุกระจายเสียง เครื่องขยายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ ทางฉายภาพหรือภาพยนตร์ ทางสิ่งพิมพ์ หรือทางอื่นโดยอาศัยสัญญาณอินเทอร์เนตจะต้อง...”

และเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติใน หมวด 14 มาตรา 124 เป็น

“มาตรา 124 ...

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากผู้ใดกระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท และหากกระทำความผิดซ้ำอีกให้ปรับไม่ต่ำกว่าสองเท่าของค่าปรับครั้งสุดท้ายที่ศาลได้พิพากษาให้ชำระ”

เอกสารอ้างอิง

สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรมหาวิทยาลัย, 2540.

ยุทธนา ธรรมเจริญ. พฤติกรรมผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร : ศรีบุญอุตสาหกรรมการพิมพ์, 2558.

สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่. แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคอุบัติใหม่

แห่งชาติ พ.ศ.2560-2564. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, 2559.

ไชยวัฒน์ คำชู. “ธรรมาภิบาลการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม.” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.