

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายยาเสพติด
ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สบ ๑๐๐๓/๙๒๓๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

(๑) ประมวลกฎหมายยาเสพติดมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๔ และมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาดำเนินการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดออกไปอีก ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๖

(๒) อย. มีกฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดที่อยู่ในความรับผิดชอบ และยังไม่ครบถ้วนจำนวน ๒๑ ฉบับ ทั้งนี้ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประมวลกฎหมายยาเสพติดใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายยาเสพติด หรือจนกว่าจะมีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดหรือตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ

(๓) อย. จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ หากครบระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาดำเนินการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดแล้ว แต่กฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดยังไม่แล้วเสร็จ กฎที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ หรือไม่ หรือต้องสิ้นผลบังคับไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่ ๒ หากกฎหมายที่ออกตามกฎหมายเดิมซึ่งถูกยกเลิกไป ต้องสิ้นผลบังคับไป ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และยังไม่มีการออกกฎหมายยาเสพติดใช้บังคับ ประชาชนทั่วไปจะสามารถดำเนินการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ และวัตถุออกฤทธิ์ได้โดยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดอันเป็นผลจากมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดฯ หรือไม่ และหน่วยงานของรัฐจะสามารถจับกุม ผู้ลักลอบผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ประเภทต่าง ๆ ได้หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหาหรือของ อย. โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (อย.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หากครบระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดแล้ว แต่กฎหมายลำดับรองตามประมวลกฎหมายยาเสพติดยังไม่แล้วเสร็จ กฎที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ หรือไม่ หรือต้องสิ้นผลบังคับไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดว่า หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ยังคงมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

โดยที่มาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับกฎที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประมวลกฎหมายยาเสพติดใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายยาเสพติดหรือจนกว่าจะมีกฎที่ออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดหรือตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี

^๑มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๘ บรรดาบทเฉพาะกาลที่ออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผ่านการบำบัดฟื้นฟู ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ใช้บังคับ

ยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเห็นควรแบ่งกลุ่มของกฎหมายที่ต้องออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดในประเด็นที่หนึ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม และมีความเห็น ดังนี้

(๑) กฎในกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปใช้บังคับอยู่แล้ว นั้น เป็นกรณีที่บทเฉพาะกาลมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดฯ รองรับบรรดากฎหมายดังกล่าวให้ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป จึงเป็นกรณีที่ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น หากครบระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการจัดทำกฎหมายตามประมวลกฎหมายยาเสพติดแล้ว แต่กฎหมายตามประมวลกฎหมายยาเสพติดยังไม่แล้วเสร็จ กฎที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปจะยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปโดยผลของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดฯ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายยาเสพติด จนกว่าจะมีกฎหมายที่ออกตามกฎหมายใหม่ใช้บังคับ

(๒) กฎในกลุ่มที่ ๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ยังไม่เคยมีการออกกฎหมายตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป เช่น กรณีร่างกฎกระทรวงการว่ากล่าวตักเตือน การสั่งพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ พ.ศ. เฉพาะในส่วนของการว่ากล่าวตักเตือนที่เป็นหลักการที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ในประมวลกฎหมายยาเสพติด และยังไม่มีการออกกฎหมายเดิมใช้บังคับ และกรณีร่างกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตพิเศษเฉพาะคราวเพื่อส่งออกวัตถุออกฤทธิ์ที่ห้ามนำเข้า พ.ศ. ที่กฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายได้สิ้นสุดไปก่อนจะมีการออกกฎหมายโดยผลของการประกาศใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด นั้น เป็นกรณีที่ยังไม่เคยมีการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ และในกรณีที่การออกกฎหมายในเรื่องใดเป็นกรณีที่เข้าข่ายต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง หากมิได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่สอง หากกฎหมายที่ออกตามกฎหมายเดิมซึ่งถูกยกเลิกไป ต้องสิ้นผลบังคับไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และยังไม่มีการออกกฎหมายตามประมวลกฎหมายยาเสพติดใช้บังคับ ประชาชนทั่วไปจะสามารถดำเนินการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

และวัตถุออกฤทธิ์ ได้โดยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดอันเป็นผลจากมาตรา ๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดฯ หรือไม่ และหน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินการจับกุมผู้ลักลอบผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ประเภทต่าง ๆ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่ ๑ ว่า กรณีที่มีกฎหมายที่ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปใช้บังคับอยู่แล้ว กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป และจะไม่สิ้นผลบังคับโดยผลของมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นที่ ๒ อีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๗

^๕มาตรา ๙ ในกรณีที่มิใช่บทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายยาเสพติดทำโดยพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้การลงโทษผู้กระทำความผิด หรือการขออนุญาต หรือการอนุญาต หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินั้นตั้งแต่วันที่

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น