

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๑๒ ทศ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๒๐๑/๒๐๕๐๙ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒ ทศ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖^{*} ว่า โดยที่เมทิลแอลกอฮอล์เป็นวัตถุมีพิษ ถ้านำไปใช้ในการอุตสาหกรรม เช่น ผสมสีซึ่งมีใช้สีอาหาร หรือผสมเซลแลค เป็นต้น แม้จะใช้อัตราส่วนร้อยละ ร้อยก็มีอันตรายน้อยต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอื่น แต่ถ้านำไปใช้ในการสาธารณสุข เช่น ผสมในอาหาร หรือเครื่องสำอาง เป็นต้น แม้จะใช้อัตราส่วนร้อยละห้าก็ถือว่าเป็นอันตรายมาก ได้ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๑๒ ทศ ที่ว่า"... วัตถุมีพิษที่มีสารออกฤทธิ์ผสมอยู่ในอัตราส่วนที่มีอันตรายน้อย..." นั้น จะมีความหมายเพียงใด การใช้เมทิลแอลกอฮอล์ในการอุตสาหกรรมจะอยู่ในความหมายของข้อความดังกล่าวหรือไม่ และจะถือเอาอัตราส่วนร้อยละของวัตถุมีพิษที่ผสมอยู่เป็นหลักในการแปลข้อความดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์ ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แล้วได้ความว่า ปัญหาแท้จริงของเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๔ เรื่อง ระบุชื่อวัตถุเป็นวัตถุมีพิษตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๑๔ กำหนดให้เมทิลแอลกอฮอล์ที่มีความบริสุทธิ์ตั้งแต่ร้อยละ ๙๕ ขึ้นไปเป็นวัตถุมีพิษ แต่เนื่องจากวัตถุดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ในการอุตสาหกรรมและการเกษตรอยู่มาก จึงประสงค์จะให้มีการผ่อนผันการควบคุมเมทิลแอลกอฮอล์สำหรับการใช้ในด้านอื่นนอกจากการสาธารณสุข แต่มีปัญหาในข้อกฎหมายว่าเมทิลแอลกอฮอล์จะเป็นวัตถุมีพิษที่มีอันตรายน้อยตามมาตรา ๑๒ ทศ หรือไม่ เพราะเมทิลแอลกอฮอล์จะมีอันตรายน้อยถ้าใช้ในการอุตสาหกรรม แต่เมทิลแอลกอฮอล์จะมีอันตรายมากถ้าใช้เกี่ยวกับการสาธารณสุขซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) มีความเห็นว่า "วัตถุมีพิษที่มีสารออกฤทธิ์ผสมอยู่ในอัตราส่วนที่มีอันตรายน้อย" อันอาจได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๒ ทศ นั้น

^{*} มาตรา ๑๒ ทศ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศให้วัตถุมีพิษที่มีสารออกฤทธิ์ผสมอยู่ในอัตราส่วนที่มีอันตรายน้อยต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอื่น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควร

หมายความว่าวัตถุมีพิษนั้นอาจทำให้เกิดอันตรายได้น้อยทั้งแก่บุคคล สัตว์ พืช และทรัพย์สินอื่น กล่าวคือต้องพิจารณาว่ามีอันตรายน้อยต่ออะไร ไม่ใช่อันตรายน้อยเพราะมีอัตราส่วนน้อย ดังนั้น อัตราส่วนจึงไม่เป็นข้อสำคัญ เช่น เมทิลแอลกอฮอล์แม้จะใช้ในอัตราส่วนน้อยก็อาจมีอันตรายมากต่อบุคคลถ้านำไปใช้ในการประกอบอาหาร ยา หรือเครื่องสำอางได้ ความมีอันตรายจึงขึ้นอยู่กับสภาพของวัตถุมีพิษที่มีต่อบุคคล สัตว์ พืช และทรัพย์สินอื่นเป็นสำคัญ ส่วนอันตรายนั้นจะเกิดได้อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับสภาพของการใช้ ซึ่งพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๔^๒ ได้แยกวัตถุมีพิษออกเป็นสามประเภทตามลักษณะของการใช้ คือ (๑) วัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตร (๒) วัตถุมีพิษที่ใช้ในการอุตสาหกรรม และ (๓) วัตถุมีพิษที่ใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กล่าวถึงใน (๑) และ (๒) โดยให้วัตถุมีพิษแต่ละประเภทอยู่ในความควบคุมตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่แยกต่างหากจากกันในการควบคุมวัตถุมีพิษประเภทต่าง ๆ เหล่านั้น^๓ เมื่อการจำแนกวัตถุมีพิษใดเป็นวัตถุมีพิษธรรมดา วัตถุมีพิษร้ายแรง ตลอดจนการกำหนดวิธีการขนส่ง การเก็บรักษา การผลิต การใช้ หรือการทำลายวัตถุมีพิษ หรือการปฏิบัติกับภาชนะบรรจุวัตถุมีพิษ เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตหรือผู้ใช้วัตถุมีพิษปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงตามประเภทของวัตถุมีพิษตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การประกาศยกเว้นมิให้วัตถุมีพิษใดที่มีสารออกฤทธิ์ผสมอยู่ในอัตราส่วนที่มีอันตรายน้อยต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอื่นอยู่ในบังคับพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร จึงมีผลยกเว้นเฉพาะแต่วัตถุมีพิษประเภทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้ประกาศเท่านั้น ไม่มีผลยกเว้นรวมไปถึงวัตถุมีพิษประเภทซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖^๔ ประกอบกับ

^๒ มาตรา ๔ วัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตร วัตถุมีพิษที่ใช้ในการอุตสาหกรรมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม วัตถุมีพิษนอกจากที่กล่าวมาแล้วให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขที่จะปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

^๓ มาตรา ๔๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และยกเว้นค่าธรรมเนียม กับกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๔ มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์แก่การระงับหรือป้องกันอันตราย ซึ่งอาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือเพื่อคุ้มครองอนามัยของบุคคล ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๑) ระบุชื่อของวัตถุหรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเป็นวัตถุมีพิษธรรมดา

(๒) ระบุชื่อของวัตถุหรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเป็นวัตถุมีพิษร้ายแรง

(๓) กำหนดวิธีการขนส่ง การเก็บรักษา การผลิต การใช้หรือการทำลายวัตถุมีพิษหรือการปฏิบัติกับภาชนะบรรจุวัตถุมีพิษ ให้ผู้ได้รับอนุญาตหรือผู้ใช้ซึ่งวัตถุมีพิษปฏิบัติ

มาตรา ๔ ที่อ้างถึงข้างต้น โดยที่เมทิลแอลกอฮอล์เป็นวัตถุมีพิษที่อาจใช้ได้ทั้งในการเกษตร การอุตสาหกรรมและการสาธารณสุข ถ้าจะพิจารณาโดยเคร่งครัดแล้วทั้งสามกระทรวงต่างก็มีอำนาจหน้าที่ควบคุมเมทิลแอลกอฮอล์ในเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ได้ การที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้เมทิลแอลกอฮอล์เป็นวัตถุมีพิษ จึงไม่ตัดอำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือกระทรวงอุตสาหกรรมในอันที่จะควบคุมหรือผ่อนผันการใช้เมทิลแอลกอฮอล์ตามอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งอำนาจประกาศยกเว้นวัตถุมีพิษ ฯลฯ ตามมาตรา ๑๒ ทศ ด้วย

อนึ่ง เนื่องจากการควบคุมตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นการควบคุมที่เป็นมาตรการทั่วไป ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับความประสงค์เฉพาะเรื่องได้ และอำนาจหน้าที่ของกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ก็อาจซ้ำซ้อนกันอยู่ ดังนั้น การป้องกันอันตรายจากการใช้เมทิลแอลกอฮอล์ในการต่างๆ เช่น ผสมในเครื่องสำอาง กระดาษเช็ดหน้า ผ้าเย้น หรือในสเปรย์น้ำหอม ฯลฯ กระทรวงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงอาจควบคุมโดยอาศัยมาตรการที่เหมาะสมกว่าตามอำนาจในพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะได้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๐

(๔) ระบุชื่อวัตถุมีพิษที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๒ ทศ

(๕) ระบุชื่อวัตถุมีพิษที่อนุญาตให้นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๓ ทวิ