

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการ  
ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้ปลาปนเป็น  
อาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบที่มีมาตรฐาน ๓ ระดับ

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ๐๖๐๔/๕๖๙๐๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมปศุสัตว์ได้จัดทำร่าง ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานอาหารสัตว์เพื่อประกาศ ควบคุมคุณภาพให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์แล้ว แต่เนื่องจากใน การจัดทำเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้มีผลบังคับใช้นั้น ฝ่ายนิติการ กรมปศุ สัตว์ให้ความเห็นว่าตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์พ.ศ. ๒๕๒๕ มิได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกประกาศควบคุมคุณภาพ อาหารสัตว์ให้อาหารสัตว์ชนิดเดียวกันมีหลายมาตรฐานได้ซึ่งในกรณีของปลาปนนั้น เดิมมีเพียง มาตรฐานเดียวตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชื่อประเภท ชนิดหรือ ลักษณะของอาหารสัตว์ คุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารสัตว์ ตามชื่อ ประเภท ชนิด หรืออายุ ของสัตว์ คุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุ และการใช้ภาชนะบรรจุ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๗แต่ในการปรับปรุงใหม่นี้ ปลาปนได้ถูกกำหนดให้มีปลาปน ๓ มาตรฐาน โดยแบ่งเป็นปลา ปน ชั้นคุณภาพที่ ๑ ปลาปนชั้นคุณภาพที่ ๒ และปลาปน ชั้นคุณภาพที่ ๓

กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า

๑. ในการจัดทำประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ระบุให้ปลาปนเป็นอาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบ ชนิดปลาปนมี มาตรฐาน ๓ ระดับ ได้หรือไม่

๒. หากผู้ผลิตปลาปนผลิตปลาปนไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด จะสามารถ ดำเนินการตามกฎหมายได้หรือไม่

๓. ร่างประกาศกระทรวงฯดังกล่าวสามารถจัดทำเป็นประกาศให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจง จากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) สรุปความได้ว่า ในทางวิชาการอาจจำแนก อาหารสัตว์ออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ อาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบ อาหารสัตว์ประเภทผสม สำเร็จรูป และอาหารสัตว์ประเภทสารผสมล่องหน้า ส่วนปลาปนนั้นถือว่าเป็นอาหารสัตว์ประเภท วัตถุดิบ ซึ่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๗ ปลาปนเป็น

อาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบซึ่งมีมาตรฐานเดียว โดยกรมปศุสัตว์ควบคุมมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำไว้ว่าจะต้องมีโปรตีนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ แต่ในชั้นยกร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๑ ตามที่หารือมานี้ คณะอนุกรรมการกำหนดมาตรฐานอาหารสัตว์เห็นสมควรกำหนดมาตรฐานปลาป่นออกเป็น ๓ มาตรฐาน เพื่อให้ผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อปลาป่นได้ตามคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด โดยกรมปศุสัตว์จะเป็นผู้ตรวจสอบให้เป็นไปตามคุณภาพและมาตรฐานดังกล่าว แต่เนื่องจากฝ่ายนิติการของกรมปศุสัตว์เห็นว่า การกำหนดให้ปลาป่นซึ่งเป็นอาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบมี ๓ ระดับมาตรฐานไม่อาจกระทำได้เพราะมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์วางหลักเกณฑ์การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของอาหารสัตว์โดยประกาศกำหนดชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของอาหารสัตว์ ดังนั้น เมื่อปลาป่นเป็นอาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบ การที่จะไปกำหนดให้ปลาป่นมี ๓ ระดับมาตรฐานเพื่อให้มีความหมายว่าเป็นวัตถุดิบต่างชนิดกันจึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าว กรมปศุสัตว์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่าการกำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ปลาป่นเป็นอาหารสัตว์ประเภทวัตถุดิบที่มี ๓ ระดับมาตรฐานจะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้นิยามคำว่า “อาหารสัตว์” ให้หมายความว่า วัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ที่รัฐมนตรีฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ประกาศเป็นอาหารสัตว์ในราชกิจจานุเบกษา และวัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์นั้น หมายถึง วัตถุที่ได้ทำขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์โดยเฉพาะ จึงไม่รวมถึงวัตถุที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตเพื่อการอื่น แม้ว่าโดยสภาพของวัตถุนั้นเองอาจนำไปใช้เลี้ยงสัตว์ได้ เพราะเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ โดยตลอดแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมอาหารสัตว์ที่ได้ผลิตหรือทำขึ้นเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์โดยได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของอาหารสัตว์

๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาหารสัตว์” หมายความว่า วัตถุที่มุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ประกาศเป็นอาหารสัตว์ในราชกิจจานุเบกษา

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม แปรสภาพ ปรับแต่ง เปลี่ยนรูป หรือแบ่งบรรจุ

“ขาย” หมายความว่า จำหน่าย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในทางการค้า และหมายความรวมถึงการมีไว้เพื่อขายด้วย

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“ภาชนะบรรจุ” หมายความว่า วัตถุใด ๆ ที่ใช้บรรจุหรือหุ้มห่ออาหารสัตว์โดยเฉพาะ

“ฉลาก” หมายความว่า รวมถึง รูป รอยประดิษฐ์ หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่ภาชนะบรรจุอาหารสัตว์

ไว้อย่างเคร่งครัดตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตหรือการนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อขาย และมาตรา ๑๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ ยังได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดผลิต หรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์ หรือใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์จากผู้อนุญาต และเมื่อประสงค์จะผลิตหรือนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์ดังกล่าวเพื่อขายจะต้องนำอาหารสัตว์นั้นไปขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ด้วยโดยมาตรา ๓๗<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติต่อไปว่า ผู้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขายหรือผู้รับใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อขายผู้ใดประสงค์จะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ชนิดใด ต้องนำอาหารสัตว์ชนิดนั้นมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์แล้ว จึงจะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์นั้นได้ นอกจากนี้ มาตรา ๒๓<sup>๔</sup>(๓) (จ) ยังได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขายที่ต้องจัดให้มีฉลากติดไว้ที่ภาชนะบรรจุโดยระบุชื่อของวัตถุดิบที่สำคัญซึ่งใช้เป็นส่วนผสมของอาหารสัตว์ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า “วัตถุ” ที่รัฐมนตรีฯ จะประกาศให้เป็นอาหารสัตว์ตามความในนิยามของคำว่า “อาหารสัตว์” และอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ ต้องเป็นวัตถุที่ได้ผลิตหรือทำขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์หรืออีกนัยหนึ่งเป็นวัตถุที่ได้ผลิตหรือทำขึ้นเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์โดยตรงสำหรับปลาปน ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ผลิตหรือนำเข้าได้ผลิตหรือนำเข้าเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์โดยตรง ก็อาจกำหนดให้เป็นอาหารสัตว์ได้

สำหรับประเด็นที่ว่ารัฐมนตรีฯ มีอำนาจออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>๒</sup>มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต หรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์หรือใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์จากผู้อนุญาต

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๓</sup>มาตรา ๓๗ ผู้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขายหรือผู้รับใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อขายผู้ใดประสงค์จะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ชนิดใด ต้องนำอาหารสัตว์ชนิดนั้นมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์แล้ว จึงจะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์นั้นได้

การขอขึ้นทะเบียนและการออกใบสำคัญขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๔</sup>มาตรา ๒๓ ให้ผู้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขายปฏิบัติดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) จัดให้มีฉลากขนาดพอสมควรปิดหรือติดไว้ที่ภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ให้เห็นได้ชัดเจน ข้อความในฉลากต้องเป็นภาษาไทยหรือจะมีภาษาต่างประเทศที่มีข้อความอย่างเดียวกันกำกับไว้ด้วยก็ได้ และอย่างน้อยต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(จ) ชื่อของวัตถุดิบที่สำคัญซึ่งใช้เป็นส่วนผสม

๑.ล๑

๑.ล๑

กำหนดให้ปลาป่นมี ๓ ระดับมาตรฐานได้หรือไม่ และหากผู้ผลิตปลาป่นผลิตปลาป่นไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดจะสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า มาตรา ๖<sup>๕</sup>(๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ ได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของอาหารสัตว์โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรียฯ ประกาศกำหนด ชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารสัตว์ รวมทั้งคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารสัตว์ ตามชื่อ ประเภท ชนิด หรืออายุของสัตว์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตเพื่อขายหรือขายอาหารสัตว์นั้น ดังนั้น เมื่อมีการประกาศกำหนดให้ปลาป่นเป็นอาหารสัตว์ตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯแล้ว การที่รัฐมนตรียฯจะประกาศกำหนดให้ปลาป่นเป็นอาหารสัตว์ที่มี ๓ ระดับมาตรฐานจึงไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯแต่ประการใด เพราะเป็นการกำหนดชนิดของอาหารสัตว์ดังกล่าวให้แตกต่างกันออกไปตามคุณภาพและมาตรฐานของอาหารสัตว์ประเภทนั้น และหากผู้ผลิตปลาป่นผลิตไม่ได้ตามมาตรฐานที่รัฐมนตรียฯประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๒) ผู้ผลิตปลาป่นก็ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๕๗<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

“มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ให้รัฐมนตรียฯมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(๑) ชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของอาหารสัตว์

(๒) คุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารสัตว์ ตามชื่อ ประเภท ชนิด หรืออายุของสัตว์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตเพื่อขายหรือขายอาหารสัตว์นั้น

(๓) ชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของอาหารสัตว์ที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้นำเข้าเพื่อขาย

(๔) ชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของวัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ที่ใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหารสัตว์เพื่อขาย ตลอดจนอัตราส่วนหรือปริมาณที่ให้อาหารหรือห้ามมิให้อาหารนั้นเกินกำหนด

(๕) ชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของวัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหารสัตว์เพื่อขาย

(๖) วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารสัตว์ เพื่อป้องกันมิให้อาหารสัตว์ที่ผลิตเพื่อขายหรือขายเป็นอาหารสัตว์เสื่อมคุณภาพตามมาตรา ๓๔

(๗) คุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุ และการใช้ภาชนะบรรจุตลอดจนวัตถุที่ห้ามใช้เป็นภาชนะบรรจุอาหารสัตว์เพื่อขาย

“มาตรา ๕๗ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗