

บันทึก

เรื่อง ข้อหาหรือปัญหากฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑
(การผลิตน้ำมัน Ultra Heat Treatment เป็นการผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม)

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ที่ พณ.๐๕๐๒/๐๓๔๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ ความว่า บริษัทอุตสาหกรรมนมพระนคร จำกัด ซึ่งเป็นบุคคลต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีหนังสือหารือกรมทะเบียนการค้าว่าการผลิตน้ำมัน Sterilised หรือน้ำมัน Ultra Heat Treatment จะเข้าข่ายควบคุมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ โดยบริษัทอุตสาหกรรมนมพระนคร จำกัด มีความเห็นว่า การผลิตน้ำมันดังกล่าวเป็นการผลิตอาหารเพราะน้ำมันประกอบด้วยแร่ธาตุ ไขมัน โปรตีน วิตามิน เกลือแร่ และสิ่งอื่นๆ ซึ่งเป็นอาหารที่จำเป็นสำหรับร่างกาย อีกประการหนึ่ง กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า น้ำมันโคและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากน้ำมันโคเป็นอาหาร ดังจะเห็นได้จากประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ได้กำหนดให้น้ำมันโคและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากน้ำมันโคซึ่งรวมถึงน้ำมัน Sterilised ด้วย เป็นอาหารที่ควบคุม แต่กรมทะเบียนการค้าเห็นว่า น้ำมัน Sterilised เป็นเครื่องดื่ม ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายและลักษณะการบริโภคน้ำมันชนิดดังกล่าวซึ่งต้องกระทำโดยการดื่ม ดังเช่น น้ำอัดลม การที่ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) กำหนดให้น้ำมันโคชนิดดังกล่าวเป็นอาหารที่ควบคุม ก็น่าจะมีความหมายพิเศษเฉพาะในเรื่องการควบคุมคุณภาพอาหารเท่านั้น จะนำมาใช้เกี่ยวกับการควบคุมและสงวนอาชีพไว้ให้กับคนไทยตามที่กำหนดในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ได้ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ยังไม่อาจหาข้อยุติได้กระทรวงพาณิชย์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย น้ำมัน Sterilised หรือน้ำมัน Ultra Heat Treatment เป็นอาหารหรือเป็นเครื่องดื่ม เพราะถ้าเป็นเครื่องดื่มก็ต้องอยู่ในข่ายควบคุมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งห้ามมิให้คนต่างด้าวทำการผลิต ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เป็นบรรทัดฐานให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวแล้ว สาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาก่อนอื่นมีว่า วัตถุอย่างไรเป็นประเภทที่เรียกว่า "อาหาร" และวัตถุอย่างไรเป็นประเภทที่เรียกว่า "เครื่องดื่ม" เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เรื่อง กำหนดการ

ประกอบธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวทำ บัญญัติแต่เพียงในบัญชี ข. หมวด ๒ (๔) ว่า "การผลิตเครื่องดื่มที่มีและไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน" ในหมวด ๓(๓) ว่า "การขายอาหารหรือเครื่องดื่มทุกชนิดนอกจากที่ระบุไว้ใน

บัญชี ค." และในบัญชี ค. หมวด ๑ (๔) ว่า "การขายอาหารหรือเครื่องดื่มที่เป็น การส่งเสริมการท่องเที่ยว" โดยไม่ได้ให้คำนิยามของ "อาหาร" และ "เครื่องดื่ม" ไว้

ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้นิยามคำว่า อาหาร ไว้ดังนี้

"อาหาร" หมายความว่า

(๑) วัตถุทุกชนิดที่คนกินหรือดื่ม แต่ไม่รวมถึงยาตามกฎหมายว่าด้วยการขายยา

(๒) วัตถุที่คนใช้เป็นของขบเคี้ยวหรืออมเป็นอาหาร

(๓) วัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมทั้งสีและเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส

จากนิยามคำว่า อาหาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังกล่าวนี จะเห็นได้ว่าอาหารตามเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมหมายถึงวัตถุทุกชนิดที่คนกินหรือดื่ม และตามลักษณะและสภาพตามข้อเท็จจริง อาหารย่อมได้แก่ "ของกินหรือวัตถุที่เป็นเครื่องค้ำจุนชีวิต" ดังที่ได้มีอธิบายไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เมื่อน้ำนมโคประกอบด้วย แร่ธาตุ ไขมัน โปรตีน ไวตามิน เกลือแร่และสิ่งอื่นๆ ซึ่งเป็นเครื่องค้ำจุนชีวิต ไม่ว่าจะใช้ดื่มหรือไม่ น้ำนมโคจึงเป็น "อาหาร" ส่วนการผลิตน้ำนมโคโดยวิธี Sterilised หรือ Ultra Heat Treatment นั้น เป็นกรรมวิธีเพียงเพื่อการถนอมและสงวนให้น้ำนมโคคงสภาพของอาหารที่ให้ประโยชน์ต่อร่างกายอยู่ได้ทนทานนอกจากนั้น ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ได้กำหนดให้น้ำนมโคและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากน้ำนมโค (ซึ่งรวมถึงน้ำนม Sterilised หรือ Pasteurised ด้วย) เป็นอาหารที่ควบคุม การที่น้ำนมโคต้องบริโภคด้วยการดื่มนั้นเป็นไปตามลักษณะที่เป็นของเหลวเพราะฉะนั้นจะถือเอาเพียงอาการของการบริโภคโดยการดื่มมาลงลักษณะและคุณค่าของวัตถุที่เห็นได้โดยเด่นชัดในตัวเองว่าเป็นอาหารเพื่อจะแปรเปลี่ยนให้เป็นเครื่องดื่มนั้นหาได้ไม่

ส่วนข้อที่กรมทะเบียนการค้ากล่าวว่า น้ำนมเป็นเครื่องดื่มโดยถือเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายและลักษณะของการบริโภคซึ่งต้องกระทำโดยการดื่มนั้น ข้อนี้ก็มิได้ให้การวินิจฉัยมาข้างต้นแล้วว่า แม้จะพิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ดี หรือจะพิจารณาตามลักษณะและสภาพตามข้อเท็จจริงก็ดี ย่อมเห็นได้ว่าน้ำนมเป็นวัตถุที่มีคุณค่าในทางค้ำจุนชีวิต จึงมีลักษณะที่ชี้ให้เห็นว่า น้ำนมเป็นอาหารอย่างชัดเจน

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิเคราะห์ถึงความเห็นของกรมทะเบียนการค้าดังกล่าวในด้านกฎหมายด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดได้นิยามไว้โดยเฉพาะว่า เครื่องดื่ม หมายถึงวัตถุอย่างใด มีบทกฎหมายที่นับว่าใกล้เคียงที่บัญญัติถึงเครื่องดื่มอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ.

๒๕๐๙ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ก็มีวัตถุประสงค์แต่เพียงเพื่อการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มบางชนิด และได้นิยามคำว่า เครื่องดื่ม ที่จะจัดเก็บภาษีไว้ว่า

"เครื่องดื่ม" หมายความว่า สิ่งซึ่งตามปกติใช้เป็นเครื่องดื่มได้ โดยไม่ต้องเจือปน และไม่มีแอลกอฮอล์โดยจะมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ด้วยหรือไม่ก็ตามอันบรรจุในภาชนะและฉีกไว้ เช่น น้ำหวาน น้ำผลไม้ น้ำโซดา เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงเครื่องดื่มที่ทำหรือบรรจุหรือได้จากเครื่องขยายเครื่องดื่ม ไม่ว่าจะขายด้วยวิธีใด แม้จะไม่ได้บรรจุภาชนะและฉีกไว้ แต่ไม่รวมถึง

(๑) น้ำหรือน้ำแร่ตามธรรมชาติ

(๒) เครื่องดื่มซึ่งผู้ผลิตได้ผลิตขึ้นเพื่อขายปลีกเองโดยเฉพาะ อันมิได้มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ด้วย ทั้งมิได้ส่งวนคุณภาพด้วยเครื่องเคมี

(๓) นํ้านมที่ไม่มีสิ่งอื่นเจือปน

(๔) เครื่องดื่มตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

แม้จะพิเคราะห์จากนิยามคำว่า "เครื่องดื่ม" ในพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังที่กล่าวมานี้ด้วยแล้วก็ดี ก็ยังเป็นที่เห็นได้ว่าเครื่องดื่มไม่มีความหมายรวมถึง นํ้านมที่ไม่มีสิ่งอื่นเจือปน

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาทั้งโดยข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า นํ้านม Sterilised หรือนํ้านม Ultra Heat Treatment เป็นอาหาร หาใช่เป็นเครื่องดื่มไม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๑