

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแสดงฉลากและข้อความในฉลากของบุหรี่ยี่ห้อ
ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรรมการแพทย์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๓๐๔.๑/๑๗๓๗ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรรมการแพทย์จะออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การแสดงฉลากและข้อความในฉลากของบุหรี่ยี่ห้อ ตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงฉลากข้อความคำเตือนบนซองบุหรี่เป็นภาพ ๔ สี มีคำบรรยายพอสังเขป เพิ่มขนาดจากเดิมร้อยละ ๓๓.๓๓ เป็นร้อยละ ๕๐ (ปัจจุบันมีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการแสดงฉลากและข้อความในฉลากของบุหรี่ยี่ห้อ) แต่เกรงว่าการออกประกาศฉบับใหม่อาจจะเกิดปัญหาและผลกระทบในภายหลังได้

ในการนี้กรรมการแพทย์ จึงได้ขอหารือในความหมายของคำว่า “ฉลาก” และ “หีบห่อ” รวมทั้งวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องและวิธีการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดตามมาได้ หากมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การแสดงฉลากและข้อความในฉลากของบุหรี่ยี่ห้อ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การแสดงฉลากเป็นรูปภาพและข้อความคำเตือนที่หีบห่อของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ถือเป็นการแสดงฉลากหรือไม่ เพราะในพระราชบัญญัติมีบัญญัติความหมายของคำว่า “ฉลาก” ไว้ ควรเพิ่มความหมายในประกาศกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่ อย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือเกิดความขัดแย้งกับบริษัทผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบในภายหลัง

๒. การเปลี่ยนแปลงข้อความคำเตือนบนซองบุหรี่เป็นรูปภาพและมีคำบรรยายพอสังเขป จะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งบนซองบรรจุบุหรี่และกล่องบรรจุซองบุหรี่ยี่ห้อ แต่ความหมายของคำว่า “หีบห่อ” ในมาตรา ๓ หมายถึง ซอง ห่อ หรือสิ่งบรรจุอื่นซึ่งใช้ในการหุ้มห่อบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบ ไม่น่าจะรวมถึงกล่องที่บรรจุซองบุหรี่ใช้หรือไม่ แต่ด้วยวัตถุประสงค์ของกรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งบนซองบุหรี่และกล่องบรรจุซองบุหรี่

๓. ด้วยมีบริษัทผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบบางบริษัทได้ขอคำปรึกษาไปยังกรรมการแพทย์ ที่จะไม่ใช้กล่องบรรจุซองบุหรี่ยี่ห้อ แต่จะขอใช้กระดาษแก้วสีใสหรือกระดาษสีหุ้มห่อซองบุหรี่ยี่ห้อแทนได้หรือไม่ โดยอ้างว่ากฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจนให้ใช้กล่องบรรจุ และบุหรี่ที่ผลิตโดยโรงงานยาสูบก็ใช้กระดาษสีน้ำตาลหุ้มห่อหรือสีชมพูหุ้มได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมการแพทย์) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทรัพย์สินทางปัญญา) และผู้แทนโรงงานยาสูบแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

๑. การแสดงฉลากเป็นรูปภาพและข้อความคำเตือนที่หีบห่อของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ถือเป็นการแสดงฉลากตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. ความหมายของคำว่า “หีบห่อ” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความหมายเพียงใด

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้บัญญัติเป็นหลักการว่า ให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต้องแสดงฉลากที่หีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบก่อนที่จะนำออกจากแหล่งผลิตหรือก่อนที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการแสดงฉลากและข้อความในฉลากเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา นั้น ย่อมถือได้ว่าการแสดงฉลากที่หีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบถือเป็นเจตนารมณ์ของมาตรานี้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติคำว่า “ฉลาก” ไว้เป็นการเฉพาะ ฉะนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่า “ฉลาก” จึงอาจพิจารณาตามความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง รูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่ภาชนะหรือหีบห่อบรรจุยา อาหาร หรือผลิตภัณฑ์อื่น เช่น ฉลากยา ฉลากเครื่องสำอาง ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการแสดงฉลากตามที่กระทรวงสาธารณสุขจะออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขก็เพื่อเป็นการเตือนให้ทราบว่าเป็นอันตรายทำให้เกิดโรคภัยร้ายแรงแก่ผู้บริโภคและผู้ที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อถึงทารกในครรภ์ในกรณีที่ผู้บริโภคและผู้ที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งกำลังตั้งครรภ์ จึงย่อมถือได้ว่าการแสดงฉลากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อเตือนให้ผู้บริโภคเล็งเห็นถึงพิษภัยอันเกิดจากบุหรี่ซิการ์ แรต คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เห็นว่าความหมายของฉลากเพื่อเตือนให้ผู้บริโภคเล็งเห็นพิษภัยของบุหรี่ ดังนั้น จึงสามารถที่จะแสดงออกมาเป็นรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความก็ได้ซึ่งในความหมายของคำว่ารูปนั้นมีความหมายรวมถึงรูปภาพ มิได้จำกัดว่าต้องแสดงเป็นข้อความอย่างเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวกรณีตามข้อหารื้อนี้การแสดงฉลากที่หีบห่อของผลิตภัณฑ์ยาสูบจึงสามารถทำเป็นรูปภาพและข้อความคำเตือนได้ โดยถือเป็นการแสดงฉลากตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕

^๑ มาตรา ๑๒ ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องแสดงฉลากที่หีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบก่อนที่จะนำออกจากแหล่งผลิตหรือก่อนที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการแสดงฉลากและข้อความในฉลากให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการแสดงฉลากโดยเป็นรูปภาพ กรรมการแพทย์ได้ดำเนินการโดยจัดทำเป็นภาพถ่ายของบุคคลเพื่อแสดงกิริยา ท่าทางและความรู้สึกให้ปรากฏสอดคล้องกับข้อความคำเตือนนั้น ควรจะตระหนักและคำนึงถึงความเหมาะสมและลักษณะการสื่อความหมายให้เป็นที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไปและชัดเจนโดยไม่เป็นที่เข้าใจได้สองนัย ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการโดยไม่ขัดกับเรื่องลิขสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์และความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสำหรับการเพิ่มความหมายของคำว่า “ฉลาก” ในประกาศกระทรวงสาธารณสุขนั้น เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มความหมายของคำดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่สอง เห็นว่า นิยามศัพท์คำว่า “หีบห่อ” ในมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดความหมายว่าหมายถึง ซอง ห่อ หรือสิ่งบรรจุอื่นซึ่งใช้ในการหุ้มห่อบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยหีบห่อนี้คือหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องแสดงฉลากที่หีบห่อนั้นเพื่อเตือนให้ผู้บริโภคเล็งเห็นพิษภัยของบุหรี่ยาสูบของตนเอง ซึ่งหีบห่อสามารถแยกการบรรจุบุหรี่ยาสูบออกเป็น ๒ ชั้น กล่าวคือชั้นแรกเป็นหน่วยบรรจุย่อยซึ่งหมายถึงซองหรือห่อ และชั้นถัดไปเป็นหน่วยบรรจุที่ใหญ่ขึ้นตามความหมายของสิ่งบรรจุอื่นซึ่งใช้ในการหุ้มห่อบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบก็คือกล่องหรือกระดาหุ้มห่อของบุหรี่ แต่ทั้งนี้สิ่งดังกล่าวที่ใช้บรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบส่วนต้องแสดงฉลากถ้าได้ปรากฏว่ามีการแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของบุหรี่ยาสูบของตนเอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) จึงเห็นว่า ความหมายของคำว่า “หีบห่อ” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความหมายถึงซองหรือห่อที่บรรจุบุหรี่ยาสูบ และหมายความรวมถึงกล่องหรือกระดาหุ้มห่อของบุหรี่ด้วยถ้ากล่องหรือกระดาหุ้มห่อนั้นเป็นกระดาหีบห่อและได้แสดงชื่อหรือเครื่องหมายที่เข้าใจได้ว่าเป็นบุหรี่ยาสูบ ส่วนการใช้กระดาหีบห่อหุ้มห่อของบุหรี่หรือกล่องที่บรรจุของบุหรี่ซึ่งสามารถมองเห็นฉลากบนซองหรือกล่องได้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องแสดงฉลากบนกระดาหีบห่อและในประกาศกระทรวงสาธารณสุขก็ควรที่จะกำหนดการยกเว้นในกรณีดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หีบห่อ” หมายความว่า ซอง ห่อ หรือสิ่งบรรจุอื่นซึ่งใช้ในการหุ้มห่อบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๕