

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีหนังสือที่ สธ ๑๐๑๑/๑๒๒๔๒ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้เสนอร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง เพื่อให้รัฐมนตรีลงนาม ประกาศ แต่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอให้ทบวงการดำเนินการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า มาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหารให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง ดังนั้น ความในข้อ ๕ ของประกาศกระทรวง สาธารณสุขที่กำหนดให้วิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการให้เป็นไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยาประกาศกำหนดนั้น ในการออกประกาศ จึงควรกำหนดรายละเอียดแห่งหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขให้ครบถ้วน เพื่อมิให้ต้องมีการตีความใดๆ อีก

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่า วิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการ ที่ ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดเชิงเทคนิคที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มี ความก้าวหน้าทางวิทยาการซึ่งไม่อาจกำหนดไว้ให้ครบถ้วนได้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติตามประกาศกระทรวงฯ โดยให้วิธีการตรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการ ซึ่งมีข้อมูลของวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและเป็น สากลั่น ให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมาย เป็นผู้ ประกาศใช้อ้างอิงเพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้กฎหมายรับรู้ทั่วกันและปฏิบัติตามได้โดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ทั้งนี้ การที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่มีผลบังคับให้บุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญาตามประกาศกระทรวง สาธารณสุขได้นั้น ต้องมีการประกาศวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ก่อน การบังคับตามกฎหมายจึงจะมีผลสมบูรณ์ รัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖ (๙) แห่ง พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวได้ ประกอบกับการออกประกาศ กระทรวงสาธารณสุข เรื่องอาหารที่มีสารพิษตกค้างนี้ ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอาหารแล้ว แต่เนื่องจากมีความเห็นที่แตกต่างกันในการใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖ (๙) แห่ง พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมายดังกล่าว จึงขอ หารือว่า รัฐมนตรีจะกำหนดเฉพาะเรื่องการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการให้เป็นไปตามที่สำนักงาน คณะกรรมการอาหารและยาประกาศกำหนดได้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การที่มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับอาหารไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการควบคุมอาหารอย่างเข้มงวดเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพของประชาชน ซึ่งในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง นั้น มาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ (๙) ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ออกประกาศกำหนดวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารตามข้อ ๕ ของร่างประกาศดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ ประกอบกับมาตรา ๔๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๙) ไว้ด้วย รัฐมนตรีว่าการ

^๑ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๑) กำหนดอาหารควบคุมเฉพาะ

(๒) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารควบคุมเฉพาะตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารนั้น ๆ ที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย

(๓) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารที่มีใช้เป็นอาหารตาม (๑) และจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้

(๔) กำหนดอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย รวมทั้งการใช้สีและเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้วัตถุเจือปนในอาหาร การใช้วัตถุกันเสีย และวิธีป้องกันการเสีย การเจือสี หรือวัตถุอื่นในอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย

(๖) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหารด้วย

(๗) กำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหารเพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย

(๙) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง

(๑๐) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก

^๒ มาตรา ๔๗ ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๔) (๕) หรือ (๙) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

กระทรวงสาธารณสุขจึงต้องเป็นผู้ออกประกาศกำหนดรายละเอียดแห่งวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารให้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจออกประกาศให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดแห่งวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารแทนได้ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๓๙/๒๕๓๒^๓

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา
(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๓ บันทึก เรื่อง การออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๗๐๘ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี