

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
สาธารณสุขตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๑๐๑๐/๔/๙๐๕๒ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะอ้างเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และอนุมาตราที่เกี่ยวข้อง แต่จะไม่อ้างบทบัญญัติมาตรา ๘ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการอาหาร จนกระทั่งได้มีการเสนอประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าอาหารที่มีความเสี่ยงจากการปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อพิจารณาลงนาม แต่กลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทักท้วงว่า การอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขต้องอ้างมาตรา ๘ ไว้ในบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขด้วย เพราะต้องขอคำแนะนำจากคณะกรรมการอาหาร และจะต้องเขียนชื่อประกาศให้สอดคล้องกับมาตรา ๖ (๓) ที่ใช้อ้างอิงอำนาจในการออกประกาศฯ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้นำเสนอความเห็นของกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวหรือในการประชุมคณะกรรมการอาหารที่ประชุมมีความเห็นไม่สอดคล้องกับความเห็นของกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีความเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขควรอ้างเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องอ้างมาตรา ๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการอาหารในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อให้การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขมีความชัดเจนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงขอหารือข้อกฎหมายใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. การอ้างบทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับต่อ ๆ ไป จะต้องอาศัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกประกาศฯ หรือไม่

๒. วิธีการเขียนชื่อประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๖ (๓) ดังกล่าว จะต้องใช้ข้อความทุกถ้อยคำของอนุตรานั้นเป็นชื่อประกาศฯ หรือไม่ เช่น กลุ่มกฎหมายสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเห็นควรใช้ชื่อว่า “ร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อขาย หรือจำหน่ายเพื่อขายอาหารที่มีความเสี่ยงจากการปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี พ.ศ. ๒๕๕๔” แต่ที่ประชุมคณะกรรมการอาหารเห็นว่า

ควรใช้ชื่อว่า “ร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าอาหารที่มีความเสี่ยงจากการปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี พ.ศ. ๒๕๕๔” เพื่อให้กระชับและตรงตามเจตนารมณ์ของประกาศฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร โดยมาตรา ๘ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการอาหารมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออกประกาศตามมาตรา ๖ ซึ่งหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำหรือความเห็นของคณะกรรมการอาหารและดำเนินการออกประกาศฯ ไป ก็ไม่ถือว่าประกาศฯ ที่ออกไปนั้นใช้บังคับไม่ได้แต่อย่างใด อำนาจในการให้ความเห็นหรือคำแนะนำของคณะกรรมการอาหารไม่ใช่เงื่อนไขหรืออำนาจในการออกประกาศฯ จึงไม่จำเป็นต้องอ้างบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการอาหารในการให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขด้วย ดังนั้น บทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขของ

^๑มาตรา 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

^๒มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ความเห็นแก่รัฐมนตรีหรือผู้อนุญาตแล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การออกประกาศตามมาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๖ จึงไม่ต้องอ้างมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๓๑^๓

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการหารือเกี่ยวกับการกำหนดชื่อร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓^๔ ที่เห็นชอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบการใช้ชื่อกฎกระทรวงตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางรูปแบบไว้ว่า ควรกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงให้มีชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระ มีความหมายครอบคลุมทุกเรื่อง แต่ต้องมีความสะดวกในการอ้างอิงชื่อกฎกระทรวง และให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงในภายหลังด้วย จึงเห็นว่ากรณีที่มาตรา ๖ (๓)^๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารที่มีใช้เป็นอาหารควบคุมเฉพาะ และจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้ หมายความว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามกรอบที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ซึ่งการประกาศนั้น รัฐมนตรีอาจประกาศทุกเรื่องหรือประกาศเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ เช่น อาจประกาศเฉพาะเรื่องการกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหาร โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ชื่อของประกาศควรแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาสาระในประกาศ ซึ่งทางปฏิบัติต้องกำหนดชื่อให้สั้นและกระชับ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังได้ด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

^๓บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ (การให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐมนตรีของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำ อาจให้ความเห็นหรือคำแนะนำตามที่กฎหมายกำหนด ตามที่รัฐมนตรีขอมา หรือเสนอความเห็นหรือคำแนะนำที่คณะกรรมการเห็นสมควรต่อรัฐมนตรีโดยตรงก็ได้ แต่การเสนอความเห็นหรือคำแนะนำของคณะกรรมการไม่ผูกมัดให้รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม รัฐมนตรีย่อมใช้ดุลพินิจโดยตนเองว่าสมควรจะรับฟังความเห็นหรือคำแนะนำที่คณะกรรมการเสนอขึ้นมาเพียงใด

^๔มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การวางแบบกฎหมาย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น