

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการ
ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๑๐๑๑/๓๗๖๕ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า “อาหารหรือภาชนะบรรจุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ หรือเก็บตามมาตรา ๔๓ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา ๒๖ เป็นอาหารปลอมตามมาตรา ๒๗ หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา ๒๘ หรือเป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๕ (๔) หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชนหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐาน ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๖) ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจสั่งทำลาย หรือปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้”

ดังนั้น เมื่อมีกรณียึดหรืออายัดสินค้าอาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน และได้มีการฟ้องคดีต่อศาล เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาในฐานะผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๔ โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอาหารก่อนสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับอาหารนั้นทุกกรณี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีขั้นตอนที่ทำให้ล่าช้า ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการเป็นอันมาก โดยเฉพาะในกรณีที่สินค้าของสดเสียง่าย และการดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการอายัดอาหารที่นำเข้าจากต่างประเทศ และคณะกรรมการอาหารเห็นชอบให้ดำเนินการสองวิธีคือ ให้ส่งกลับคืนไปยังประเทศต้นทาง หรือหากส่งคืนประเทศต้นทางไม่ได้ก็ให้ทำลาย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวถ้าใช้ระยะเวลาสั้นก็จะไม่เกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการมากนัก จึงได้เสนอคณะกรรมการอาหารพิจารณาว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ หากขอเป็นหลักการไว้ว่าให้ผู้อนุญาตสั่งให้ส่งสินค้าที่นำเข้าคืนประเทศต้นทาง หรือให้ทำลายไปก่อนแล้วจึงแจ้งให้คณะกรรมการอาหารทราบภายหลัง ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการอาหารมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า “เพื่อป้องกันการเสียหายที่จะเกิดกับผู้ประกอบการที่ถูกยึดหรืออายัดสินค้าแล้ว ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ระบุไว้ว่า ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจสั่งทำลาย หรือปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งกรณี “โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” น่าจะตีความได้ว่า

คณะกรรมการอาหารสามารถวางหลักเกณฑ์และมอบให้ผู้มีอำนาจคือเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการอาหารให้ความเห็นชอบ”

ฝ่ายที่สองเห็นว่า “มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้ระบุว่าให้สามารถวางหลักเกณฑ์ไว้ได้ ดังนั้น ผู้อนุญาตหรือเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอาหารก่อน ยกเว้นหากเป็นกรณีเร่งด่วนก็สามารถดำเนินการไปก่อนได้แล้วจึงมาแจ้งขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอาหารภายหลัง”

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงขอหารือว่า เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (ผู้อนุญาต) จะสั่งให้ทำลายหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสินค้าอาหารที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการอาหารกำหนดไว้ โดยไม่ต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอาหารเป็นรายกรณีได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาหารอาจสั่งทำลายหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้ ในกรณีที่มีได้มีการฟ้องคดีต่อศาล สำหรับอาหารหรือภาชนะบรรจุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ หรือเก็บมาตามมาตรา ๔๓^๒ เมื่อได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอน

^๑ มาตรา ๔๔ อาหารหรือภาชนะบรรจุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ หรือเก็บมาตามมาตรา ๔๓ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา ๒๖ เป็นอาหารปลอมตามมาตรา ๒๗ หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา ๒๘ หรือเป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๕ (๔) หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชนหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐาน ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๖) ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจสั่งทำลาย หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้

^๒ มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ผลิตอาหาร สถานที่เก็บอาหาร สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่ทำการของผู้ผลิต ผู้เก็บรักษา ผู้จำหน่าย รวมทั้งสถานที่ทำการของผู้นำเข้าหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งอาหาร ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจสอบอาหาร และอาจยึดหรืออายัดอาหารและเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุอาหารและเอกสารที่เกี่ยวกับอาหารดังกล่าวได้

(๓) นำอาหารในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์

(๔) ยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่สงสัยว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์

(๕) ยึดหรืออายัดอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอมหรืออาหารผิดมาตรฐาน หรือภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน หรือที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพ

ว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา ๒๖^๓ เป็นอาหารปลอมตามมาตรา ๒๗^๔ เป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา ๒๘^๕ เป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๕ (๔)^๖ หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิตอนามัยของประชาชน หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๖)^๗ ดังนั้น ในการสั่งการตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้อนุญาตจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอาหาร

หรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๖)

^๓ มาตรา ๒๖ อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์

(๑) อาหารที่มีสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือปนอยู่ด้วย

(๒) อาหารที่มีสารหรือวัตถุเคมีเจือปนอยู่ในอัตราที่อาจเป็นเหตุให้คุณภาพของอาหารนั้นลดลง เว้นแต่การเจือปนเป็นการจำเป็นต่อกรรมวิธีผลิต การผลิต และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

(๓) อาหารที่ได้ผลิต บรรจุ หรือเก็บรักษาไว้โดยไม่ถูกสุขลักษณะ

(๔) อาหารที่ผลิตจากสัตว์ที่เป็นโรคอันอาจติดต่อถึงคนได้

(๕) อาหารที่มีภาชนะบรรจุประกอบด้วยวัตถุที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

^๔ มาตรา ๒๗ อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารปลอม

(๑) อาหารที่ได้สับเปลี่ยนใช้วัตถุอื่นแทนบางส่วน หรือคัดแยกวัตถุที่มีคุณค่าออกเสียทั้งหมดหรือบางส่วน และจำหน่ายเป็นอาหารเช่นนั้น หรือใช้ชื่ออาหารเช่นนั้น

(๒) วัตถุหรืออาหารที่ผลิตขึ้นเทียมอาหารอย่างหนึ่งอย่างใดและจำหน่ายเป็นอาหารเช่นนั้น

(๓) อาหารที่ได้ผสมหรือปรุงแต่งด้วยวิธีใด ๆ โดยประสงค์จะปกปิดซ่อนเร้นความชำรุดบกพร่องหรือความด้อยคุณภาพของอาหารนั้น

(๔) อาหารที่มีฉลากเพื่อลวง หรือพยายามลวงผู้ซื้อให้เข้าใจผิดในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ประโยชน์ หรือลักษณะพิเศษอย่างอื่น หรือในเรื่องสถานที่และประเทศที่ผลิต

(๕) อาหารที่ผลิตขึ้นไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๒) หรือ (๓) ถึงขนาดจากผลวิเคราะห์ปรากฏว่าส่วนประกอบที่เป็นคุณค่าทางอาหารขาดหรือเกินร้อยละสามสิบจากเกณฑ์ต่ำสุดหรือสูงสุด หรือแตกต่างจากคุณภาพหรือมาตรฐานที่ระบุไว้จนทำให้เกิดโทษหรืออันตราย

^๕ มาตรา ๒๘ อาหารผิดมาตรฐานได้แก่อาหารที่ไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๒) หรือ (๓) แต่ไม่ถึงขนาดดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ (๕)

^๖ มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายซึ่งอาหารดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) อาหารอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

^๗ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหารด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

เสียก่อน ทั้งนี้ โดยต้องปรากฏว่าได้มีข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เกิดขึ้นเสียก่อน ผู้อนุญาตจึงจะนำข้อเท็จจริงนั้นเสนอให้คณะกรรมการอาหารพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นรายกรณีไป ฉะนั้น ตามกรณีที่หารือมานี้ คณะกรรมการอาหารจึงไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความเห็นชอบไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ซึ่งประเด็นทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๕/๒๕๔๔^๙ ว่าในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษไม่สามารถมีมติเห็นชอบในหลักการเป็นการล่วงหน้าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการสั่งพักใช้ใบอนุญาตไปก่อน แล้วจึงนำเรื่องเสนอคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษเพื่อพิจารณาในภายหลัง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรณีการพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๐} มาตรา ๕๒ ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ในกรณีที่มีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้รอคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีกไม่ได้