

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตีความคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙
และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณี salami แฮม ไส้กรอก
และขาหมูรมควัน)

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๒๑๔๓๘ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมปศุสัตว์ได้แจ้งให้ผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าปศุสัตว์ประเภท salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควัน ต้องปฏิบัติภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ โดยถือว่าสินค้านี้เป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพราะผลิตมาจากร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่แปรรูปเป็นอาหารสุก แต่เนื่องจากผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวมีข้อสงสัยในการตีความของกรมปศุสัตว์ว่าถูกต้องหรือไม่ เพราะผู้ประกอบการมีความเห็นว่าสินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควันนั้น เป็นอาหารสุก เหตุที่กรมปศุสัตว์ถือว่าสินค้านี้เป็นซากสัตว์ เพราะสินค้านี้ผลิตมาจากร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่แปรรูปเป็นอาหารสุก ถึงแม้จะผ่านกระบวนการผลิตโดยใช้ความร้อนที่อุณหภูมิ ๖๘ องศาเซลเซียส แต่อุณหภูมิดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสามารถทำลายเชื้อโรคระบาดได้หมดทุกชนิด ซึ่งความร้อนที่สามารถทำลายเชื้อโรคระบาดได้หมดที่หน่วยงานในระดับสากลที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อกำหนดร่วมขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) กำหนดไว้ คือ อุณหภูมิ ๗๐ องศาเซลเซียสที่แกนกลางของสินค้า นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศกำหนดว่า ในการทำลายเชื้อโรคระบาดชนิด FMD virus ในซากสัตว์ ให้ใช้ความร้อนที่แกนกลางของซากสัตว์ไม่น้อยกว่า ๗๐ องศาเซลเซียส เป็นเวลา ๓๐ นาที และจากงานวิจัยของ OIE ระบุว่า เชื้อโรคระบาดบางชนิด เช่น โรคปากและเท้าเปื่อย (FMD virus) โรคคหิวหวัดสุกรแอฟริกัน (African swine fever virus) โรคคหิวหวัดสุกร (Classical swine fever virus) สามารถมีชีวิตอยู่ในสินค้านี้ได้ยาวนานถึง ๓๙๙ วัน

กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า สินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควันเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ และสินค้านี้ดังกล่าวถือเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ เพื่อที่กรมปศุสัตว์จะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสินค้านี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงกรมปศุสัตว์ และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และชาหมูรมควัน เป็นซากสัตว์ ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย ปัญหาจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และชาหมูรมควัน ได้มีการแปรสภาพเป็นอาหารสุกแล้วหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๘๖/๒๕๕๖^๒ ว่า การแปรสภาพเป็นอาหารสุกหมายความว่า สิ่งนั้นสามารถเป็นอาหารได้ทันที ส่วนการแปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปคือการนำสิ่งใด ๆ มาเปลี่ยนแปลงลักษณะโดยทำให้เป็นสิ่งใหม่ขึ้นจนสามารถใช้สิ่งประดิษฐ์ใหม่นั้นเองเป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที หากลักษณะและสภาพของสิ่งที่ได้ผ่านกรรมวิธีดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่อาจใช้เป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที และจะต้องนำไปดำเนินการวิธีขั้นต่อไปอีกจึงจะจใช้รับประทานเป็นอาหารหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปได้ สิ่งนั้นจะไม่ใช่เป็นอาหารสุกหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป แต่เป็น “ซากสัตว์” ตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

จากปัญหาที่หารือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมปศุสัตว์ไม่เคยกำหนดว่าการแปรสภาพเป็นอาหารสุกต้องผ่านความร้อนที่อุณหภูมิเท่าใดจึงจะถือเป็นอาหารสุก ผู้ประกอบการที่นำเข้าสินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และชาหมูรมควันจึงไม่เคยต้องขออนุญาตจากกรมปศุสัตว์ ดังนั้นสินค้านี้จึงจะเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการแปรสภาพเป็นอาหารสุกเพื่อนำมาใช้วินิจฉัยกับสินค้าแต่ละประเภท

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ (กรณีชาหมูรมควัน (JINHUA HAM)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๐๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง สินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควัน เป็นซากสัตว์ ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดนิยามคำว่า “ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว สิ่งใด ๆ ที่ได้จากสัตว์ที่มีชีวิตหรือสัตว์ที่ตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงอาหารสุกที่ทำ ประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป ที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งเป็นการให้ความหมายของบทนิยามคำว่า “ซากสัตว์” ที่แตกต่างไปจากบทนิยามตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ กล่าวคือ กำหนดให้ซากสัตว์หมายความรวมถึงอาหารสุกที่ทำ ประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์หรือสิ่งประดิษฐ์ สำเร็จรูปที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น กรณีตามที่หารือมาขึ้น การนำร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้วมาทำ ประกอบ หรือปรุงเป็น salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควัน จะเป็นซากสัตว์ตามความหมายของนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ที่จะต้องพิจารณากำหนดเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าจะต้องผ่านความร้อนที่อุณหภูมิ เท่าใดที่กรมปศุสัตว์ประสงค์จะป้องกันและควบคุมการระบาดของโรค รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ก็ต้องออกประกาศเพื่อกำหนดให้อาหารสุกดังกล่าวเป็นซากสัตว์ ที่จะต้องอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เสียก่อน ดังนั้น สินค้าประเภท salami แฮม ไส้กรอก และขาหมูรมควันจึงไม่เป็นซากสัตว์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

อนึ่ง หากกรมปศุสัตว์ประสงค์จะป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคในสินค้า ประเภทดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการออกประกาศกระทรวงตามบทนิยาม “ซากสัตว์” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเร็วต่อไป

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๐

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล

“ล

“ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว สิ่งใด ๆ ที่ได้จากสัตว์ ที่มีชีวิตหรือสัตว์ที่ตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงอาหารสุกที่ทำ ประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์หรือสิ่งประดิษฐ์ สำเร็จรูปที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“ล

“ล