

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การตีความคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณี salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน)

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๒๑๔๓๘ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมปศุสัตว์ได้แจ้งให้ผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าปศุสัตว์ประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน ต้องปฏิบัติภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ โดยถือว่าสินค้าดังกล่าวเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพราะผลิตมาจากร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่แปรสภาพเป็นอาหารสุก แต่เนื่องจากผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวมีข้อสงสัยในการตีความของกรมปศุสัตว์ว่าถูกต้องหรือไม่ เพราะผู้ประกอบการมีความเห็นว่าสินค้าประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควันนั้น เป็นอาหารสุก เหตุที่กรมปศุสัตว์ถือว่าสินค้าประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน เป็นซากสัตว์เพราะสินค้าดังกล่าวผลิตมาจากร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่แปรสภาพเป็นอาหารสุก ถึงแม้จะผ่านกระบวนการผลิตโดยใช้ความร้อนที่อุณหภูมิ ๖๘ องศาเซลเซียส แต่อุณหภูมิดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสามารถทำลายเชื้อโรคระบาดได้หมดทุกชนิด ซึ่งความร้อนที่สามารถทำลายเชื้อโรคระบาดได้หมดที่หน่วยงานในระดับสากลที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อกำหนดร่วมขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) กำหนดไว้ คือ อุณหภูมิ ๗๐ องศาเซลเซียสที่แกนกลางของสินค้า นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศกำหนดว่า ในการทำลายเชื้อโรคระบาดชนิด FMD virus ในซากสัตว์ ให้ใช้ความร้อนอุณหภูมิที่แกนกลางของซากสัตว์ไม่น้อยกว่า ๗๐ องศาเซลเซียส เป็นเวลา ๓๐ นาที และจากงานวิจัยของ OIE ระบุว่า เชื้อโรคระบาดบางชนิด เช่น โรคปากและเท้าเปื่อย (FMD virus) โรคอหิวาต์สุกรอัฟริกัน (African swine fever virus) โรคอหิวาต์สุกร (Classical swine fever virus) สามารถมีชีวิตอยู่ในสินค้าประเภทดังกล่าวได้นานถึง ๓๔๙ วัน

กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า สินค้าประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน เป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ และสินค้านี้ดังกล่าวถือเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ เพื่อที่กรมปศุสัตว์จะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสินค้าประเภทดังกล่าวต่อไป

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

ประเด็นที่หนึ่ง สินค้าประเภท salami แอ้ม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควัน เป็นซากสัตว์ ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย ปัญหาจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สินค้าประเภท salami แอ้ม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควัน ได้มีการแปรสภาพเป็นอาหารสุกแล้วหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๘๖/๒๕๕๖<sup>๖</sup> ว่า การแปรสภาพเป็นอาหารสุกหมายความว่า สิ่งนั้นสามารถเป็นอาหารได้ทันที ส่วนการแปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปคือการนำสิ่งใด ๆ มาเปลี่ยนแปลงลักษณะโดยทำให้เป็นสิ่งใหม่ขึ้นจนสามารถใช้สิ่งประดิษฐ์ใหม่นั้นเองเป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที หากลักษณะและสภาพของสิ่งที่ได้ผ่านกรรมวิธีดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่อาจใช้เป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที และจะต้องนำไปดำเนินการวิธีขั้นต่อไปอีกจึงจะใช้รับประทานเป็นอาหารหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปได้ สิ่งนั้นจะไม่เป็นอาหารสุกหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป แต่เป็น “ซากสัตว์” ตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

จากปัญหาที่หารือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมปศุสัตว์ไม่เคยกำหนดว่าการแปรสภาพเป็นอาหารสุกต้องผ่านความร้อนที่อุณหภูมิเท่าใดจึงจะถือเป็นอาหารสุก ผู้ประกอบการที่นำเข้าสินค้าประเภท salami แอ้ม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควันจึงไม่เคยต้องขออนุญาตจากกรมปศุสัตว์ ดังนั้น สินค้าดังกล่าวจะเป็นซากสัตว์ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการแปรสภาพเป็นอาหารสุกเพื่อนำมาใช้วินิจฉัยกับสินค้าแต่ละประเภท

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิต และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ (กรณีซาหุ่มรมควัน (JINHUA HAM)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๐๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง สินค้าประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน เป็นซากสัตว์ ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดนิยามคำว่า “ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว สิ่งใด ๆ ที่ได้จากสัตว์ที่มีชีวิตหรือสัตว์ที่ตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงอาหารสุกที่ทำ ประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป ที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งเป็นการให้ความหมายของบทนิยามคำว่า “ซากสัตว์” ที่แตกต่างไปจากบทนิยามตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ กล่าวคือ กำหนดให้ซากสัตว์หมายความว่าอาหารสุกที่ทำ ประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์หรือสิ่งประดิษฐ์ สำเร็จรูปที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น กรณีตามที่หารือมา นี้ การนำร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้วมาทำ ประกอบ หรือปรุงเป็น salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควัน จะเป็นซากสัตว์ตามความหมายของนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ที่จะต้องพิจารณากำหนดเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าจะต้องผ่านความร้อนที่อุณหภูมิ เท่าใดที่กรมปศุสัตว์ประสงค์จะป้องกันและควบคุมการระบาดของโรค รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ก็ต้องออกประกาศเพื่อกำหนดให้อาหารสุกดังกล่าวเป็นซากสัตว์ ที่จะต้องอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เสียก่อน ดังนั้น สินค้าประเภท salami แยม ไส้กรอก และซาหุมรมควันจึงไม่เป็นซากสัตว์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

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



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๐

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ