



บอกกล่าว ข่าวกฎหมาย

ไพโรจน์ แก้วมณี

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาหารและยา
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

“ฉลาก” และ “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 (ตอนที่ 2)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 194 พ.ศ. 2543 เรื่องฉลาก ลงวันที่ 19 กันยายน 2543 ดังกล่าวในฉบับที่แล้ว จะถูกยกเลิกไป แต่บางฉบับยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ประกาศกระทรวงสาธารณสุขทุกฉบับเป็นประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่บังคับใช้กับฉลากของอาหาร แม้ว่าประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับต่างๆ ดังกล่าวจะออกมาใช้บังคับกับฉลากของอาหารในแต่ละช่วงเวลา แต่หากพิจารณาข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้งหลายเหล่านั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ได้กล่าวถึงฉลาก และวิธีการแสดงฉลากของอาหารไว้อย่างกว้างๆ จะขอจำแนกช่วงเวลาที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ทั้งหลายเหล่านั้น ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันออกมาใช้บังคับกับฉลากและวิธีการแสดงฉลากของอาหาร ออกเป็น 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ **ช่วงแรก** คือช่วงเวลาที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตาม (1) (2) (3) และ (4)* หากพิจารณาข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่ละฉบับ จะเห็นได้ว่า มิได้มีข้อความใดในประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดวิธีการแสดงฉลากของอาหารที่ทำให้เห็นว่าการแสดงฉลากของอาหารจะต้องกระทำการในลักษณะใดที่ถือว่าเป็นการแสดงที่เป็นการขยายคำนิยามของคำว่า “ฉลาก” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 **ช่วงที่สอง** คือช่วงเวลาที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตาม (5) (6) และ (7)* หากพิจารณาข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่ละฉบับจะเห็นว่า ได้มี

ข้อความที่เป็นการอธิบายความหมายของ คำว่า “แสดง” ที่อยู่ในคำนิยามของคำว่า “ฉลาก” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 อยู่หลายแห่ง ได้แก่ ความในข้อ 9 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (5) มีข้อความว่า “...ข้อ 9 ฉลากของอาหารต้องปิด ตีต หรือ แสดงไว้ในที่เปิดเผยที่ภาชนะบรรจุและ/หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหารและมองเห็นได้ชัดเจน” ความในข้อ 8 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (6) มีข้อความว่า “...ข้อ 8 ฉลากของอาหารต้องปิด ตีต หรือ แสดง ไว้ในที่เปิดเผยที่ภาชนะบรรจุและ/หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหารและมองเห็นได้ชัดเจน” และความในข้อ 9 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (7) มีข้อความว่า “...ข้อ 9 ฉลากของอาหารต้องปิด ตีต หรือแสดง ไว้ในที่เปิดเผยที่ภาชนะบรรจุและหรือหีบห่อของภาชนะบรรจุอาหารและมองเห็นได้ชัดเจนมีขนาดของฉลากสัมพันธ์กับพื้นที่ของภาชนะบรรจุหรือหีบห่อนั้นๆ” หากพิจารณาข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวที่มีข้อความกำหนดให้ผู้ขออนุญาตใช้ฉลากจะต้องกระทำการแสดงฉลากอาหารให้สอดคล้องกับข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวที่กำหนดว่าฉลากของอาหารจะต้องปิด ตีต หรือแสดงที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร แล้ว ในข้อเดียวกันของประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้ง 3 ฉบับ ยังได้มีข้อความที่ระบุถึงตำแหน่งของฉลากที่ต้องแสดงและขนาดของตัวอักษรว่า จะต้องแสดงไว้ที่ส่วนใดของอาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะบรรจุอาหารจึงจะทำให้มองเห็นฉลากของอาหารได้อย่างชัดเจน โดยมีข้อความว่า “...ในที่เปิดเผย...

* (1)-(7) ตามบทความในฉบับนี้ ดูอ้างอิงได้จากวารสารอาหารและยา ปีที่ 20 ฉบับที่ 1/2556 หน้า 84

และมองเห็นได้ชัดเจน...” และข้อความว่า “...ในที่เปิดเผย... และมองเห็นได้ชัดเจนมีขนาดของฉลากสัมพันธ์กับพื้นที่ของภาชนะบรรจุหรือหีบห่อ...” อยู่ต่อท้ายข้อความ “...ปิด ติด หรือแสดง...” อีกด้วย แต่เนื่องจากกรณีนี้มุ่งที่จะสืบค้นเฉพาะความหมายของสิ่งที่จะเป็นฉลากในอดีตว่ามีแนวทางในการพิจารณาอย่างไร การพิจารณาจึงขอจำกัดอยู่เฉพาะวิธีการแสดงฉลากโดยจะไม่กล่าวถึงตำแหน่งของฉลากและขนาดตัวอักษรที่จะต้องแสดงที่ฉลากว่าจะต้องแสดงอย่างไร เพราะเป็นรายละเอียดที่เป็นผลสืบเนื่องหลังจากที่ได้ทราบว่ามีฉลากแล้ว

เนื่องจากความหมายของ “ฉลาก” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายว่า “หมายความรวมถึงรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใดๆ ที่แสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร” และตั้งที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้ง 3 ฉบับได้มีข้อความที่มีลักษณะเป็นการอธิบายคำว่า “แสดง” ในคำนิยามของคำว่า “ฉลาก” ว่าจะต้องกระทำโดยการ “ปิด ติด หรือ แสดง” ซึ่งความหมายของคำแต่ละคำประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้ง 3 ฉบับ ไม่มีการให้ความหมายของคำแต่ละคำไว้ จึงต้องค้นหาความหมายของคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2542 ที่ให้ความหมายของคำว่า ติด หมายถึง แบนอยู่ และคำว่า ปิด หมายถึง ติด เช่น ปิดประกาศ ส่วนคำว่า แสดง แม้จะมีความหมาย หมายถึง ชี้แจง, อธิบาย, บอกข้อความให้รู้ แต่เมื่อมาอยู่ที่ส่วนท้ายของคำว่า ติดหรือปิด ก็ต้องแปลความหมายให้เป็นเช่นเดียวกับบริบทข้างหน้า โดยมีความหมายเป็นไปในทำนองเดียวกัน ซึ่งโดยสรุปแล้วคำทั้งสามคำย่อมมีความหมาย หมายถึง การทำให้สิ่งที่เป็ฉลากของอาหารแบนอยู่หรือติดอยู่ในลักษณะที่ไม่ทำให้หลุดได้โดยง่าย ไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะบรรจุอาหาร ดังนั้น การพิจารณาว่าสิ่งใดจะเป็นฉลากของอาหาร ในกรณีนี้ จึงต้องพิจารณาความหมายทั้งจากคำนิยามของคำว่า “ฉลาก” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และวิธีการแสดงฉลากตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับฉลากนำมาพิจารณาร่วมกันด้วย

1.2) การอนุญาตเกี่ยวกับข้อความในฉลากอาหาร
การที่จะผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายแก่ผู้บริโภคตามกฎหมายอาหารที่จำหน่ายจะต้องได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในการพิจารณาอนุญาต

เกี่ยวกับข้อความในฉลากของอาหาร หากพิจารณาข้อความตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่ละฉบับดังที่กล่าวไว้ใน 1.1) จะเห็นได้ว่าข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่ละฉบับจะกำหนดให้การได้รับอนุญาตข้อความในฉลากอาหารไว้ไม่เหมือนกัน จะขอจำแนกช่วงเวลาที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมดเพื่อใช้บังคับกับการได้มาซึ่งข้อความในฉลากและการแสดงฉลากโดยจำแนกช่วงเวลาในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา กล่าวคือ **ช่วงแรก** ช่วงที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (1) มุ่งควบคุมการแสดงฉลากของแป้งข้าวกล้อง และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (2) มุ่งควบคุมการแสดงฉลากของอาหารควบคุมเฉพาะที่ผลิตเพื่อจำหน่ายส่งออกนอกราชอาณาจักร ประกาศกระทรวงสาธารณสุขทั้ง 2 ฉบับ จึงเป็นประกาศกระทรวงสาธารณสุขเฉพาะเรื่องที่มีมุ่งที่จะควบคุมการแสดงฉลากของแป้งข้าวกล้องและอาหารควบคุมเฉพาะที่ผลิตเพื่อจำหน่ายส่งออกนอกราชอาณาจักร ให้มีการแสดงข้อความอย่างน้อยต้องเป็นไปตามที่ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนด แต่ไม่มีข้อกำหนดใดในประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้ต้องมายื่นขออนุญาตใช้ฉลากเสียก่อน **ช่วงที่สอง** ช่วงที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (3) (4) (5) และ (6) จะกำหนดให้อาหารทุกประเภทได้แก่ (1) อาหารควบคุมเฉพาะ (2) อาหารที่กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐาน (3) อาหารที่ผลิตโดยผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอาหาร (4) อาหารที่นำเข้าโดยผู้ได้รับใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งอาหารเข้ามาในราชอาณาจักร และ (5) อาหารอื่นที่ได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก การควบคุมเกี่ยวกับเรื่องฉลากตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวจะมีข้อกำหนดให้ต้องส่งมอบฉลากให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา **ตรวจอนุมัติให้ใช้** ก่อนนำมาใช้ปิด ติด หรือแสดงที่ภาชนะบรรจุ หากพิจารณาข้อความในประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่ละฉบับจะเห็นได้ว่ามีข้อความในลักษณะดังกล่าวหลายแห่งได้แก่ ความในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (3) มีข้อความว่า “...ข้อ 2 ฉลากนั้นต้องส่งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา **ตรวจอนุมัติให้ใช้** ก่อนนำมาใช้ที่ภาชนะบรรจุ” ความในข้อ 3 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (4) มีข้อความว่า “...ข้อ 3 ฉลากของอาหารตามข้อ 2 ต้องส่งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ตรวจอนุมัติให้ใช้ก่อนนำมาใช้ปิดหรือติดหรือทำโดยวิธีอื่นไว้ที่ภาชนะบรรจุ” ความในข้อ 8 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (5) มีข้อความว่า “...ข้อ 8 ฉลากของอาหารตามข้อ 2 ต้องส่งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตรวจอนุมัติให้ใช้ก่อนนำไปใช้” และความในข้อ 7 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (6) มีข้อความว่า “...ข้อ 7 ฉลากของอาหารตามข้อ 2 ต้องส่งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตรวจอนุมัติให้ใช้ก่อนนำไปใช้” ตามลำดับ **ช่วงที่สาม** ช่วงที่ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขใน (7) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ปรับปรุงวิธีการควบคุมฉลากโดยเปลี่ยนแปลงหลักการที่จะต้องส่งมอบฉลากให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตรวจอนุมัติให้ใช้ฉลากอาหารทุกประเภทมาเป็นการ**ตรวจอนุมัติเฉพาะอาหารควบคุมเฉพาะ** และอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จะต้องส่งมอบฉลากให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตรวจอนุมัติก่อนนำไปใช้ **เนื่องจากต้องการลดภาระงานตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ก่อนทำการจำหน่าย** และกำหนดกลไกการจดแจ้งและแจ้งรายการละเอียด สำหรับอาหารที่มีความเสี่ยงต่ำอาหารดังกล่าวจะมีการกำหนดรายละเอียดตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับเลขสารบบอาหาร ลงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2544 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ให้ต้องมาจดแจ้งหรือแจ้งรายการละเอียดในลักษณะเป็นการรับรองตนเองว่าจะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ก่อนที่จะมีการผลิตหรือนำเข้าซึ่งอาหารเพื่อจำหน่าย และเมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดังกล่าวแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ฉลากจากเจ้าหน้าที่ หากภายหลังถูกตรวจพบว่ามีกรกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ได้ให้คำรับรอง หรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมายก็จะถูกดำเนินคดีในทางกฎหมาย สำหรับในประเด็นอาหารที่ไม่ต้องส่งมอบฉลากให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตรวจอนุมัติก่อนนำไปใช้โดยมีแนวทางให้มีการจดแจ้งหรือแจ้งรายการละเอียด แม้ว่าการจดแจ้งหรือแจ้งรายการละเอียดจะมีลักษณะ

แตกต่างกับการส่งมอบฉลากแก่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาให้ตรวจอนุมัติก็ตาม แต่การจดแจ้งหรือแจ้งรายการละเอียดก็มีลักษณะที่คล้ายกับการได้รับการตรวจอนุมัติ กล่าวคือ จะต้องมีการแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะทำการผลิตหรือนำเข้าเพื่อจำหน่ายก็เพื่อจะทราบว่าฉลากอาหารเหล่านั้นได้ผ่านการอนุญาตหรือผ่านความเห็นชอบก่อนที่จะมีการดำเนินกิจการต่อไปได้

1.3) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับฉลาก หากพิจารณาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับเรื่องฉลาก ซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดแนวทางในการควบคุมฉลาก ไม่ว่าจะป็นวิธีการแสดงฉลาก การขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้ข้อความในฉลาก ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วใน 1.1) และ 1.2) จะเห็นได้ว่าสิ่งที่จะต้องเป็นฉลาก นอกจากจะมีความหมายเป็นไปตามคำนิยามที่กำหนดในกฎหมายของคำว่า “ฉลาก” ฉลากทั้งหลายเหล่านั้นจะต้องปิด ติด หรือแสดงที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร และรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใดๆ ของฉลากที่แสดงที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร จะต้องแสดงในที่เปิดเผยเห็นได้ชัดเจนและที่สำคัญจะต้องมีการแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่เพื่อขอใช้ฉลากก่อนที่จะทำการผลิตหรือนำเข้าเพื่อจำหน่ายในท้องตลาดเพื่อจะได้ทราบว่าฉลากอาหารทั้งหลายเหล่านั้นผ่านการอนุญาต หรือได้รับความเห็นชอบแล้วแต่กรณีจากเจ้าหน้าที่แล้ว และเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบให้ใช้ฉลากไปแล้ว และหากต่อมาประสงค์จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงฉลาก ก็อาจยื่นขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงฉลากต่อเจ้าหน้าที่ได้

ในบางกรณีอาจเป็นไปได้เมื่อมีการได้รับอนุญาตเกี่ยวกับฉลากหรือได้รับความเห็นชอบไปแล้ว แต่เวลาแก้ไขไม่มาขออนุญาต หรือไม่มาขอความเห็นชอบเสียก่อน การพิจารณาว่าสิ่งที่กระทำเพิ่มเติมจะเป็นฉลากหรือไม่ ก็คงจะต้องอาศัยแนวทางดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาเช่นกัน (อ่านต่อฉบับหน้า)

