

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

กรมวิชาการเกษตรได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๙๒๗/๖๐๕๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการควบคุมกำกับดูแลให้วัตถุอันตรายที่จะผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง ต้องได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการกำหนด ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามตราดังกล่าวออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจกรมวิชาการเกษตร ดำเนินการออกรายละเอียดในทางวิชาการของหลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายบางประการ กรมวิชาการเกษตรจึงได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้ยื่นขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายต้องยื่นแผนทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้าง และข้อ ๖ (๗) วรรคสาม บัญญัติว่า “ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างให้เป็นของผู้ขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายเท่านั้น จะอนุญาตให้ผู้อื่นนำไปใช้อีกไม่ได้” ต่อมากรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้ยกเลิกความในข้อ ๖ (๗) วรรคสาม ของประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า “ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างให้เป็นของผู้ขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายเท่านั้น จะอนุญาตให้ผู้อื่นนำไปใช้อีกไม่ได้” จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในการพิจารณาตีความของข้อกำหนดดังกล่าวในการปฏิบัติราชการ ในด้านการพิจารณาออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอันยังไม่เป็นที่ยุติ ในกรณีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้มีหนังสือที่ นร ๑๒๐๕.๖/๒๒๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้กรมวิชาการเกษตรนำเสนอประเด็นดังกล่าวหารือมายังสำนักงาน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๒/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามข้อสั่งการของรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กรมวิชาการเกษตร จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. กรณีที่มีผู้ขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายชนิดเดียวกันจากแหล่งผลิตที่เดียวกันตั้งแต่ ๒ รายขึ้นไป ร่วมกันทำการทดลองจนได้ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างมาแล้ว ต่อมาผู้ยื่นขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายรายที่ ๑ ได้ใช้ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างร่วมไปทำการขอขึ้นทะเบียน หากปรากฏว่าต่อมาผู้ร่วมทดลองรายที่ ๒ หรือรายที่ ๓ ไปยื่นคำขอขึ้นทะเบียนโดยใช้ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างซึ่งได้ทำการทดลองร่วมกันดังกล่าวข้างต้นมาใช้ประกอบการขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตราย โดยจะถือว่าผลการทดลองดังกล่าวเป็นของผู้ร่วมทดลอง ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในผลการทดลองดังกล่าวได้หรือไม่ หรือจะถือว่าเมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นำผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างนั้นไปใช้แล้ว บุคคลอื่นที่ร่วมกันทดลองนั้นไม่สามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการขอขึ้นทะเบียนได้อีก

๒. เมื่อประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกไปสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายที่กรมวิชาการเกษตร เป็นผู้รับผิดชอบ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ยกเลิกข้อความ “ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างให้เป็นของผู้ขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายเท่านั้น จะอนุญาตให้ผู้อื่นนำไปใช้อีกไม่ได้” แล้วผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายไว้ก่อนวันที่ข้อความดังกล่าวจะมีการยกเลิก จะใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศฉบับใดมาใช้ในการพิจารณาการออกไปสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตราย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาข้อหารือของกรมวิชาการเกษตร โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าการมีความจำเป็นต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียน การออกไปสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียก่อน โดยมาตรา ๓๖^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

มาตรา ๓๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดตรายชื่อของวัตถุดิบตรายที่กระบวนการผลิตและลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเป็นที่ทราบกันแน่ชัดโดยทั่วไป

การผลิต หรือการนำเข้า ซึ่งวัตถุดิบตรายชนิดที่ ๒ หรือชนิดที่ ๓ ที่อยู่นอกรายชื่อของประกาศตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนต่อนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนและเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้ว ให้ผลิตหรือนำเข้าตามมาตรา ๒๒ หรือออกไปอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้าตามมาตรา ๒๓ ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยกเว้นให้ไม่ต้องขึ้นทะเบียนอีกถ้ามีผู้ขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายอย่างเดียวกันนั้นไว้แล้วหรือในกรณีอื่นที่มีเหตุอันควร ใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายให้มีอายุไม่เกินหกปีนับแต่วันที่ออกไปสำคัญการขึ้นทะเบียน

การขอขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตราย การออกไปสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตรายและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบตราย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยความเห็นของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย การออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบซึ่งในกรณีนี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นของคณะกรรมการจะต้องกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่สามารถมอบอำนาจให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรออกประกาศกรมวิชาการเกษตรในเรื่องการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย การออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย แม้วัตถุอันตรายชนิดนั้น ๆ เป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรก็ตาม ซึ่งประเด็นปัญหาทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในเรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๕๕^๒

ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจออกประกาศให้กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดแห่งหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบแทนได้ กรณีจึงควรแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยนารายละเอียดทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางปฏิบัติของการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย เช่น การใช้ผลการทดลองประสิทธิภาพและพิษตกค้างมาไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ทราบข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงที่ได้แก้ไขปรับปรุงขึ้นใหม่ด้วย

เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของประกาศกรมวิชาการเกษตรดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยกรณีปัญหาตามที่หารือมา

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๑

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๙๑ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี