ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด

(LEGAL PROBLEMS OF MEASURES TO CONTROL UNSAFE FOOD PRODUCTS IN THE MARKET)*

ตรีเพชร์ จิตรมหึมา**
ณัฐฐิพร อนันติริ***

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 แต่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารนั้นยังคงไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในด้านอาหารได้ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากผู้บริโภคยังคงได้รับอันตรายจากการผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนทั้งทางด้านจุลินทรีย์ เคมี และชีวภาพ ซึ่งส่งผลต่อสุขภาพและอนามัยของผู้บริโภค อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยถูกกีดกันทางการค้า เป็นผลให้ความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาดลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหายและทำให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก สารนิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อค้นหานิติวิธี (Legal Method) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาและพิเคราะห์พบว่า การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการ (Rule and Process) ในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติ

---

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากสารนิพนธ์ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด (Legal Problems of Measure to Control Unsafe Food Products in Market) ซึ่งเป็นงานนิพนธ์ที่ได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

อาหาร พ.ศ. 2522 โดยให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ (Competent Authority) เป็นการกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การกำหนดมาตรการที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร จึงต้องอยู่ภายใต้หลักประโยชน์ส่วนรวม (Principe d'Intérêt général) หรือหลักประโยชน์สาธารณะ[1] (Principe d'Intérêt public) ซึ่งในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัว (Intérêt privé) ของผู้ประกอบการผลิตอาหารไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของผู้ประกอบการผลิตอาหาร และหลักนิติรัฐ[2] (Grundsatz des Rechtsstaates) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการได้ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ แต่ต้องใช้อำนาจรัฐกระทำการโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกเก็บหรือออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการเรียกเก็บ

---

[1] หลักประโยชน์ส่วนรวม หรืออาจเรียกว่า หลักประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์ของเจ้าหน้าที่และสถาบันต่าง ๆ ที่ต้องยึดถือในเรื่องประโยชน์ของประชาชนอันถือเป็นส่วนรวมทั้งหมด โดยหลักประโยชน์ส่วนรวม หรือหลักประโยชน์สาธารณะ เป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชน (Notion fondamentale du Droit public) ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงและแสดงออกถึงวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Finalité) อันเกี่ยวหลักประโยชน์นี้เสมอ กล่าวคือ ความมุ่งหมายที่เป็นขั้นสุดท้ายซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและปฏิบัติ คือ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง (Voir. Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON et Patrice CHRÉTIEN. (2007). ***Droit administratif,*** 7e édition. Paris : Armand Colin, Coll. « U. Droit ». p. 460.)

[2] คำว่า "นิติรัฐ" เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า "Rechtsstaat" ซึ่งคำว่า "Rechtsstaat" ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันสามารถแปลว่าสิทธิได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ เป็นหลักที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยหลักนิติรัฐ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐ ซึ่งนิติรัฐเป็นรัฐที่ฝ่ายปกครอง (Administration) อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิ ที่จะเสนอข้อพิพาทหรือโต้แย้งคำวินิจฉัยและดุลพินิจของฝ่ายปกครองต่อองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีความระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองนั้นได้

ผลิตภัณฑ์อาหารคืนจากผู้บริโภคหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์อาหาร และออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการแก้ไขกระบวนการผลิตอาหาร โดยนำระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) หรือระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร (ISO 22000) มาใช้ในกระบวนการผลิต

คำสำคัญ

มาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัย/การเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร/ระบบคุณภาพอาหาร/การวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตในการผลิตอาหาร/การจัดการความปลอดภัยของอาหาร ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร (ISO 22000)

Abstract

This independent study was conducted on a purpose of studying and analyzing in law enforcement and measure of controlling of safety of food product. Thai Food Act B.E. 2522 (1979)'s provisions are not efficient and sufficient to protect consumer from harmful and unsafe food like the legal idea's purpose. The fact shows that nowadays consumer still get harmed biologically chemically and physically by food product. This fact affects Thai food exporting industry, makes Thai food get excluded in trade market, and worsen Thai business's competition capacity. Finally, this makes Thailand become unreliable in global forum. To deal with such problem, the author think it is necessary to research in related measure, idea, and theory in both Thailand and in foreign country.

The Food Act B.E. 2522 (1979) established the measure of recalling any unsafe food in the market, and the measure of controlling manufacturing source after discovering unsafe product. According to the study, the author found that the Food Act B.E. 2522 (1979) grants the officer (of the Office of Food and Drug Commission) a power to control and deal with unsafe food in market. Such granted power need to be performed as administrative act that need to satisfy public interest. However, the Food Act provides the measure that impact to people's right. In fact, such measure should subject to the principle of public interest. In any case that there is a conflict between food producer's interest and consumer's interest, the consumer interest should be protected beyond consumer's interest. And based on the principle of rule of law, the government officer who get vested legal power that can impact other people's right, need to exercise such power complying with law.

To establish a resolution, the author has an offer of amending Food Act B.E. 2522 (1979) to provide the officer a power to recall unsafe product, or power to order the producer to recall his own product. The officer should has a power to order producer to change his or her manufacturing procedure by using "Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP", or using "Food Safety Management System" of ISO 22000 in his manufacturing procedure.

Keywords

CONTROL MEASURE FOR NON SAFETY FOOD PRODUCTS/ FOOD PRODUCT RECALL/FOOD QUALITY SYSTEM/ ANALYSIS OF HAZARD AND CRITICAL FOOD PRODUCT/FOOD SAFETY MANAGEMENT (ISO 22000)

บทนำ

อาหาร (Food) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ต้องการอาหารเพื่อให้พลังงานทำให้กลไกต่าง ๆ ของร่างกายสามารถทำงานได้เป็นปกติ อาหารจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแนวโน้มของโลกเราในปัจจุบันมีการพัฒนาด้านอาหารเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) มนุษย์มีความตื่นกลัวต่ออาหารที่ไม่ปลอดภัยและโรคที่เกิดจากอาหารมากขึ้น กระแสสังคมเริ่มหันมาเน้นการบริโภคเพื่อสุขภาพ และมีการแข่งขันโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อคุณภาพของอาหาร รวมทั้งความตกลงภายใต้กฎการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ที่กำหนดให้การค้าอาหารระหว่างประเทศต้องนำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการตรวจสอบอาหาร รวมทั้งการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ที่จะส่งผลให้ตลาดอาหารส่งออกมีความเข้มงวดในเรื่องความปลอดภัยมากขึ้น[3] ดังนั้น รัฐ (State) หรือหน่วยงานของรัฐ (State Agencies) จะต้องเข้าไปกำกับดูแล ควบคุม และวางมาตรการในการผลิตและจำหน่ายอาหาร เพื่อให้อาหารมีคุณภาพมาตรฐาน และป้องกันการผลิตอาหารที่ไม่ปลอดภัยออกมาสู่ผู้บริโภค ซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเครื่องอุปโภคและบริโภคที่ถูกต้องตามหลักอนามัย โดยรัฐจะต้องเข้าควบคุมและส่งเสริม

[3] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). **สรุปผลการสัมมนานำเสนอข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ ระบบคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหารของไทยมาตรฐานแห่งอาเซียน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 7.

ให้มีการผลิตอาหารที่ปลอดภัยออกสู่ท้องตลาด ประกอบกับจะต้องควบคุมอาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดอีกด้วย โดยรัฐจึงต้องอาศัยกฎหมายในการควบคุมอาหารดังกล่าว

ในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต มีการแข่งขันทางการค้าที่มีความรุนแรงมากขึ้น มีเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับห่วงโซ่อาหารมีความซับซ้อนและที่สำคัญที่สุดคือโครงสร้างการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตมากขึ้น โดยสารเคมี (Chemical Substance) ได้ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนการผลิตอาหารในปริมาณที่สูงขึ้นจนทำให้พืช อาหารที่ยังไม่ได้แปรรูปหรืออาหารที่ผ่านการแปรรูปมีสารเคมีตกค้าง ซึ่งส่งผลต่อสุขภาพของผู้บริโภค การที่ยังคงพบเห็นอาหารที่ไม่ปลอดภัย ไม่มีคุณภาพ ไม่มีมาตรฐานอยู่ เป็นจำนวนมากนั้น ดังเหตุการณ์การปนเปื้อนสารเมลามีน[4] (Melamine) ในน้ำนมดิบที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย[5] ทำให้เกิดนิ่วและอาการของไตวาย หรือการที่อาหารมีสารปนเปื้อนสารเคมีที่เป็นอันตรายหรือจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคนั้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพ และอนามัย ดังนั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาควบคุมและตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมคือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลเรื่องอาหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตในประเทศหรืออาหารที่นำเข้าจากต่างประเทศ อีกทั้งยังกำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของอาหารให้มีความปลอดภัยด้านสุขอนามัย เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

ระบบคุณภาพอาหาร (Quality System) เป็นการดำเนินการเพื่อให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงทุกขั้นตอนของการผลิตรวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและปลอดภัยมากที่สุด หากระบบมีการดำเนินการที่ถูกต้องจะสามารถช่วยในการตรวจสอบถึงสาเหตุที่มาของผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบนี้เป็นระบบที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยนำระบบคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในระดับสากลมาใช้ในกระบวนการผลิตอาหาร

---

[4] สารเมลามีนถูกสังเคราะห์ขึ้นครั้งแรกโดย Liebig ในปี ค.ศ. 1834 ซึ่งได้มาจากการเปลี่ยนแปลง ของไดไซอะนามัย (Dicyanamide) เป็นแคลเซียม ไซอะนามัย (Calcium Cyanamide) โดยการให้ความร้อน จนถึงอุณหภูมิละลายซึ่งได้เป็นแอมโมเนียและเมลามีน

[5] ยุพา ชาญวิกรัย และประสงค์ เทียนบุญ. (2553). เมลามีน (Melamine). **วารสารคลินิกอาหารและโภชนาการ,** 4(2). หน้า 63.

อันได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP)[6] ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis Critical Control Points: HACCP)[7] และระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 (Food Safety Management System)[8] เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีความสำคัญมากในประเทศไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมส่งออก เนื่องจากผู้บริโภคมีความต้องการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารมากยิ่งขึ้น และมีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น ระบบคุณภาพอาหารจึงช่วยจัดการด้านความพร้อมของสภาวะแวดล้อมในกระบวนการผลิต เช่น การจัดการด้านอาคารสถานที่การผลิต สุขลักษณะส่วนบุคคล การควบคุมแมลงและสัตว์นำโรค การทำความสะอาดสถานที่การผลิต เครื่องจักร รวมทั้งอุปกรณ์การผลิต การควบคุมน้ำใช้ในโรงงาน การควบคุมวัตถุแปลกปลอม การควบคุมสารเคมี การระบุและการสอบกลับผลิตภัณฑ์ และการเรียกผลิตภัณฑ์คืน เป็นต้น และช่วยจัดการด้านการควบคุมกระบวนการผลิต (Control Process of Production) จัดการจุดที่ได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นจุดที่สำคัญหรือวิกฤตในการควบคุมอันตรายไม่ให้ไปสู่ผู้บริโภค[9] และที่สำคัญเป็นการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและปรับปรุงระบบบริหารงานด้านความปลอดภัยอาหารให้ทันสมัยมากขึ้น

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารในท้องตลาดให้ปลอดภัยนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติเกี่ยวกับอาหาร โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยาม อาหาร[10] ไว้ว่า ของกินหรือเครื่องค้ำจุนชีวิต อันได้แก่

---

[6] GMP คือ หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและควบคุม เพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามและทำให้สามารถผลิตอาหารได้อย่างปลอดภัย โดยเน้นการป้องกันและขจัดความเสี่ยงที่จะทำให้อาหารเป็นพิษ

[7] HACCP คือ ระบบการประกันคุณภาพด้วยความปลอดภัยของอาหารที่เป็นที่ยอมรับกันว่าสามารถป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพเคมีและกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[8] Food Safety Management System คือ เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร โดยเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

[9] สุวิมล กีรติพิบูล. (2547). **ระบบการจัดการและควบคุมการผลิตอาหารให้ปลอดภัย GMP** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). หน้า 2-3.

[10] มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"อาหาร" หมายความว่า ของกินหรือเครื่องค้ำจุนชีวิต ได้แก่

วัสดุทุกทุกชนิดที่คนกินได้ ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด ๆ ก็ตาม และยังหมายความถึงวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร เช่น วัตถุเจือปนอาหาร (Food Additive Substance) สี (Color) และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส (Flavours) และมีการบัญญัติมาตรการบังคับทางการปกครองที่ใช้บังคับในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารให้ถูกสุขลักษณะหรือให้ปราศจากอันตรายแก่ผู้บริโภค โดยให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตผลิตหรือนำเข้าอาหารหรือสั่งให้งดผลิตหรือนำเข้าซึ่งอาหารที่ผลิต โดยไม่ได้รับอนุญาตหรืออาหารที่ปรากฏจากผลการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นอาหารที่ไม่ควรแก่การบริโภค และต้องประกาศผลการตรวจพิสูจน์อาหารให้ประชาชนทราบ ยังมีมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่ปรากฏผลจากการตรวจพิสูจน์ว่า อาหารซึ่งผลิตโดยผู้รับอนุญาตเป็นอาหารที่ไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารที่ผิดมาตรฐาน อาหารหรือภาชนะบรรจุที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน[11] ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต[12] ปัจจุบันผู้บริโภคตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัยที่มีวางจำหน่ายในท้องตลาด แม้หน่วยงานของรัฐอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหาร (Food and Drug Administration: FDA) ที่กำกับดูแล จะมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัยแล้ว แต่บทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เพียงพอที่จะใช้คุ้มครองผู้บริโภคได้ ดังจะเห็นได้จากข่าวในปัจจุบันที่ผู้บริโภคยังคงได้รับอาหารที่ปนเปื้อนจากจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคหรือสารเคมีที่ปนเปื้อนในอาหารจำนวนมาก จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ยังไม่เหมาะสมและเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรนำมาแก้ไขในหลายประการ โดยผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหา ดังนี้

---

[11] มาตรา 28 อาหารผิดมาตรฐานได้แก่อาหารที่ไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (2) หรือ (3) แต่ไม่ถึงขนาดดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 (5) มาตรา 29 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารตามมาตรา 25 (4)

(1) ไม่ปลอดภัยในการบริโภค หรือ

(2) มีสรรพคุณไม่เป็นที่เชื่อถือ หรือ

(3) มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์ต่อร่างกายในระดับที่ไม่เหมาะสม

[12] มาตรา 46 เมื่อปรากฏต่อผู้อนุญาตว่าผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยา (Commissioner of Food and Drugs) ในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร (Product Recall)[13] ที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลอด โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่เป็นหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลเรื่องอาหาร ให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดอยู่หลายมาตรการกล่าวคือ มีการติดตามและเฝ้าระวัง พร้อมสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อนำมาตรวจสอบหาสารปนเปื้อน และขอความร่วมมือให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร ขอความร่วมมือสถานที่จำหน่ายให้นำผลิตภัณฑ์อาหารออกจากชั้นวางของชั่วคราว ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลให้ผู้บริโภคยังคงได้รับอันตรายจากผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากผู้บริโภคที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจหรือได้ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจแล้ว แต่การดำเนินการเรียกคืนที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประสบความสำเร็จ รัฐก็ควรจะเข้ามาแทรกแซง (Intervene) เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคด้วยการออกคำสั่งบังคับตามที่รัฐเห็นสมควร ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวล้าสมัย ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จึงส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น จะส่งผลทำให้ผู้บริโภคอาจได้รับอันตรายในชีวิตร่างกาย และอนามัย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ความเชื่อมั่น เศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย ถ้าผู้บริโภคได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด ในวงการอุตสาหกรรมอาหารยอมรับว่าระบบคุณภาพ เป็นระบบที่มีส่วนทำให้อาหารมีความปลอดภัยมากขึ้น ทำให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดและเติบโตได้ในระยะยาว อุตสาหกรรมอาหารได้เริ่มให้ความสำคัญในการนำระบบคุณภาพมาใช้อย่างกว้างขวางขึ้น แนวคิดในเรื่องการจัดการคุณภาพได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้หันมาให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพที่มุ่งการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาภายหลัง โดยเน้น

---

[13] สุวิมล สุระเรืองชัย. (2550). การเรียกคืนผลิตภัณฑ์ตามแนวทางของสมาคมผู้ค้าปลีกสหราชอาณาจักร (BRC Product Recall Guidelines). **Quality for Food,** 14(120). หน้า 122.

การดำเนินงานที่ถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดสายการผลิตมากกว่าการตรวจสอบผลิตภัณฑ์สุดท้าย หลายประเทศเริ่มกำหนดกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการนำระบบการบริหารคุณภาพที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วยในการประกอบธุรกิจก็จะทำให้องค์กร มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งในระบบ GMP หรือ HACCP ไม่ใช่เป็นระบบพื้นฐานอีกต่อไป จะอาจกลายเป็นระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000[14] ที่เป็นระบบสากลขั้นพื้นฐานในการจัดการด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอุตสาหกรรมอาหารในตลอดห่วงโซ่อาหาร โดย Codex[15] ได้พัฒนาขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจัดการระบบอาหารปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหารและเป็นกรอบมาตรฐานสากลที่ครอบคลุมถึงข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) โดยมีการนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต ระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต ที่มีหลักการป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ[16] และนำ ISO 9001[17] เข้ามาจัดการระบบเอกสารทำให้ระบบนี้เหมาะกับอุตสาหกรรมอาหาร ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 มีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยออกสู่ท้องตลาด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงสาธารณสุขมีการกำหนดระบบคุณภาพอาหารมาเป็นเกณฑ์สำคัญในการตรวจสอบสถานประกอบการที่ขออนุญาตผลิตอาหารหรือขอต่ออายุใบอนุญาต โดยระบบคุณภาพอาหารที่นำมาใช้บังคับในกระบวนการผลิตอาหารมีหลายระบบ เช่น ระบบ GMP หรือ ระบบ HACCP หรือ ISO 22000 มาใช้ในการกระบวนการผลิตอาหาร ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะนำระบบ GMP มาใช้ เนื่องจากเป็นระบบคุณภาพอาหารที่ง่ายและประหยัดที่สุด โดยระบบ HACCP ที่เป็นระบบประกันคุณภาพและระบบการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภค ทั้งอันตราย

---

[14] กัลยาณี ดีประเสริฐวงศ์. (2550). **ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 : 2005.** สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. หน้า 1.

[15] Codex หมายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาหารและข้อแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ โดยจะกำหนดมาตรฐานอาหารให้เป็นแบบเดียวกันและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ

[16] สุวิมล กีรติพิบูล. (2550). **ระบบประกันคุณภาพด้านความปลอดภัยของอาหาร HACCP** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). หน้า 4.

[17] ISO 9001 คือ การจัดวางระบบบริหารงานเพื่อการประกันคุณภาพ โดยผ่านระบบที่ระบุขั้นตอนและวิธีการทำงาน เพื่อให้มั่นใจว่าบุคลากรในองค์กรรู้หน้าที่ความรับผิดชอบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยต้องมีการฝึกอบรมให้ความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน มีการจดบันทึกข้อมูล รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามที่ระบุไว้ในระบบหรือไม่ และมีการแก้ไขข้อผิดพลาดรวมทั้งมีแนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดเดิม

ด้านจุลินทรีย์ เคมี และกายภาพ หรือ ระบบ ISO 22000 ที่เป็นระบบการจัดการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอุตสาหกรรมอาหารและห่วงโซ่อาหารโดยตรง ครอบคลุมทั้งข้อกำหนดของ GMP, HACCP และข้อกำหนดสำหรับระบบการจัดการในอุตสาหกรรมอาหาร ระบบดังกล่าวเน้นที่ผู้ประกอบการที่ต้องการพัฒนาการจัดการความปลอดภัยของอาหารให้มีความชัดเจน โดยจะเป็นที่รวมของข้อกำหนดในมาตรฐานหลายมาตรฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อประกันความปลอดภัยของสินค้าตลอดเส้นทางห่วงโซ่อาหาร โดยเน้นที่การสื่อสารร่วมกันระบบการจัดการและการควบคุมอันตราย จะเห็นได้ว่าระบบ HACCP และ ISO 22000 เป็นระบบที่มีความยุ่งยากซับซ้อน มีมาตรฐานมากกว่า และมีผลในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคได้มากกว่าอีกด้วย การที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีแค่กระบวนการผลิตอาหารในระบบ GMP ที่เป็นระบบการจัดการพื้นฐานในด้านสุขลักษณะอาคาร สถานที่การผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมของกระบวนการผลิตเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีความเสี่ยงที่จะไม่ปลอดภัยมากกว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้กระบวนการผลิตอาหารที่มีระบบ HACCP หรือ ISO 22000 ที่เป็นระบบมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกให้การยอมรับว่าเป็นระบบที่ป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลายประเทศยังกำหนดให้ระบบ HACCP เป็นมาตรฐานในการนำเข้าอีกด้วย ดังนั้น การที่กฎหมายไม่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องได้รับรองสถานที่ผลิตภายใต้ระบบ HACCP หรือระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เมื่อมีการตรวจพบอาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น มีผลทำให้ผู้บริโภคยังคงมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อน ซึ่งกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค อีกทั้งส่งผลต่อเศรษฐกิจและการส่งออกของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยจะถูกกีดกันทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันด้านตลาดจะลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหาย ไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก ทั้งนี้ ในระดับสากลนั้นระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤตที่เป็นระบบย่อยของระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เป็นที่ยอมรับกันมาก[18] แม้แต่สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการนำเข้า ถ้าไม่มีระบบดังกล่าวจะไม่สามารถส่งออกไปยังสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ

---

[18] Spyridon Mamalis, Dimitrios P. Kafetzopoulos, Stamatis Aggelopoulos. (2009). **The New Food Safety Standard ISO 22000. Assessment, Comparison and Correlation with HACCP and ISO 9000:2000 The Practical Implementation in Victual Business.** EAAE Seminar. page.1-2.

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางปกครอง (Administrative Measure) ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัย แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยในต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมอาหารไว้หลายมาตรการเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัย ตลอดจนกฎหมายของประเทศไทยที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัย

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดของต่างประเทศและของประเทศไทย

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาผลิตภัณฑ์อาหารในท้องตลาดที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร ตลอดจนศึกษากฎหมายต่างประเทศ บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร คำพิพากษาของศาล และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์อาหาร ตลอดจนการค้นคว้าจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาที่ได้โดยนำมาสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

สรุปผลการวิจัย

สิทธิของผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐจะต้องคุ้มครอง รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมา เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหารนั้น

ได้มีการตราพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ขึ้นมา เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่มีคุณภาพและความปลอดภัย ซึ่งรัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลการควบคุมอาหารก่อนนำอาหารออกสู่ตลาด (Pre–Marketing Control) เป็นการควบคุมสถานที่ผลิตอาหาร สถานที่นำเข้า โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร การแสดงฉลากอาหาร และการควบคุมหลังนำอาหารออกสู่ท้องตลาด (Post–Marketing Control) โดยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 การที่เจ้าหน้าที่ต้องกำกับ ดูแล และควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (Service Public) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของประชาชน ดังนั้น การกำหนดมาตรการที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร จึงต้องอยู่ภายใต้หลักประโยชน์มหาชนหรือหลักประโยชน์สาธารณะ และหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการได้

สำหรับประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือ ประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น แท้ที่จริงแล้วคือความต้องการร่วมกันของราษฎร์นั้นเอง ซึ่งมิใช่ผลรวมของความปรารภนาและความต้องการของราษฎ์แต่ละคนเสมอไป และมิใช่สิ่งเดียวกันกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน (Policy of Administration) ของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง[19] ซึ่งในกฎหมายเอกชน (Droit privé) นั้น เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่า เอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย (Equality before the law) นิติสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น สัญญา (Contract) จึงเป็นที่มาของนิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ในระหว่างเอกชนด้วยกัน นอกจากนั้นหากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามที่ตกลงกันไว้ เอกชนก็จะบังคับกันเองไม่ได้ แต่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้บังคับให้ แต่ในกฎหมายมหาชน (Droit public) มีรัฐขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือเรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจในการบังคับปัจเจกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะได้

---

[19] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ[20]

ส่วนหลักนิติรัฐ[21] (État de droit) นั้น เป็นการที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการใดก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Droits fondamentaux et Libertés fondamentales) ของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อีกทั้ง นิติรัฐยังเป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม[22] (Constitutionalism) ซึ่งรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้จะต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญา และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามนิติฐานะนี้ รัฐจึงมีสภาพเป็นเพียงคนรับใช้ของสังคมโดยจะถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรได้มีวิธีเดียว คือ การที่รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้บังคับอยู่ กฎหมายนั้นย่อมผูกพันรัฐอยู่เสมอ โดยอาจมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอบทบัญญัติกฎหมายได้โดยตรง หรือหากรัฐนั้นเป็นรัฐที่ใช้หลักการประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (Indirect Democracy) โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนมาทำหน้าที่ตรากฎหมายแทนตน การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็จะต้องเป็นไปด้วยความยินยอมของประชาชนที่ยอมให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนได้ ฉะนั้น กรณีที่รัฐ

---

[20] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 71.

[21] นิติรัฐ เป็นรัฐที่มุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโต้แย้งคัดค้านฝ่ายปกครองต่อองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีความระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองได้ (Voir. Raymond Carré de Malberg. (1920). ***Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français***. Tome premier. Paris : Libraire de la Société du Recueil Sirey. p. 488.)

[22] ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม เป็นหลักสำคัญของแนวคิดในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (the Supreme Law) มีตรรกะความคิดทางนิติศาสตร์ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจและมีการประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะก่อให้เกิดสภาวะไร้ขื่อแปรทางกฎหมาย (โปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2545). ***คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง: การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย***. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 153.)

มีนิติฐานะเป็นนิติรัฐ จึงถือเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นที่ยอมรับในหลักสากล

หลักนิติรัฐ (Principle of Legal State) มีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการนั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระกฎหมายในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไปเห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติให้ถูกต้องมีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน และในแง่ทางสาระของกฎหมาย (Essence of Law) ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้น เพื่อความดีของสังคมและความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม[23] (Fairness) ดังนั้น ในการปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม (Justice Law) นั้นต้องมีกฎหมายที่ดี ที่มีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ อยู่ 5 ประการ คือ

1. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป (General) โดยกฎหมายต้องกำหนดไว้เหมือนกันสำหรับทุกคน ซึ่งจะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนทุกคนเหมือนกันหมด เมื่อกฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน จะมีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ หรือจะทำให้เสียประโยชน์ หรือทำการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงนั้นหาได้ไม่

2. กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน (Certainty) เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตาม การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนมากขึ้น[24]

3. กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง (Retrospection) เมื่อกฎหมายได้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบก่อนที่จะใช้บังคับแก่ประชาชน และการใช้บังคับกฎหมายแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น กฎหมายจะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังที่เป็นผลร้ายแก่ประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายอาญา

---

[23] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา. หน้า 26-27.

[24] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 35-36.

4. กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (Proportionality) กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจของตนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น[25] และอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น การกระทำที่ไปลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) หากการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นมีขนาดเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองย่อมถือว่าไม่ได้สัดส่วนของการใช้อำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยหลักความได้สัดส่วนว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย อันมีผลสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ[26]

5. กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพ (Essence of Rights and Liberties) ตามรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) จะมีอำนาจตรากฎหมายโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน แต่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะไปเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้เพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของประชาชนได้ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้บทบัญญัตินั้นไม่สามารถใช้บังคับได้

ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษามาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติมาตรการทางปกครองภายหลังนำอาหารออกสู่ท้องตลาดให้เจ้าหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการประกอบธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย และตรวจสอบผลิตภัทณ์อาหารที่วางจำหน่าย หากพบผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาด ผู้อนุญาตให้ผลิตอาหารโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้หรือในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลจะสั่งพักใช้รอคำพิพากษาอันถึงที่สุดก็ได้ และหากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้รับอนุญาตได้กระทำผิดจริง ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมถึงไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด เช่น ระบบคุณภาพอาหาร (Quality System) ที่เป็นการดำเนินการเพื่อให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงทุกขั้นตอนของการผลิตรวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อให้

---

[25] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). หลักความได้สัดส่วน. **วารสารนิติศาสตร์,** 20 (4). หน้า 99-100.

[26] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 274.

ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย (Final Product) มีคุณภาพและปลอดภัยมากที่สุด หากระบบมีการดำเนินการที่ถูกต้องจะสามารถช่วยในการตรวจสอบถึงสาเหตุที่มาของผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบนี้เป็นระบบที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยการนำระบบคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในระดับสากลมาใช้ในกระบวนการผลิตอาหาร อันได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) ที่เป็นหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและควบคุม เพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามและทำให้สามารถผลิตอาหารได้อย่างปลอดภัย โดยเน้นการป้องกันและขจัดความเสี่ยงที่จะทำให้อาหารเป็นพิษ เป็นอันตรายหรือเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค โดยครอบคลุมปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่โครงสร้างอาคารขั้นพื้นฐาน ระบบการผลิตที่ดี กระบวนการผลิตที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกขั้นตอน นับตั้งแต่เริ่มต้นวางแผนการผลิต ระบบควบคุม บันทึกข้อมูล ตรวจสอบและติดตามผลคุณภาพผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ถึงมือผู้บริโภคอย่างมั่นใจ และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis Critical Control Points: HACCP) เป็นระบบที่อาศัยพื้นฐานหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่มีวัตถุประสงค์ในการประกันความปลอดภัยของอาหารและดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยระบบดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันว่าสามารถป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ[27] รวมทั้งระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร โดยเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารที่มีการบังคับใช้ในทางการค้าสินค้าอาหารอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นระบบคุณภาพที่ต่อยอดในเรื่องความปลอดภัยอาหารเป็นการรวมเอาหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร หรือ GMP ซึ่งเป็นระบบพื้นฐานของอุตสาหกรรมอาหารกับระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร หรือ HACCP ซึ่งเป็นระบบวิเคราะห์จุดอันตราย แต่ละขั้นตอนการผลิตและมีการผนวก ISO 9001 ที่เป็นการจัดวางระบบบริหารงาน เพื่อประกันคุณภาพซึ่งเป็นระบบที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่ากระบวนการต่าง ๆ ได้รับการควบคุมและสามารถตรวจสอบได้โดยผ่านเอกสารที่ระบุขั้นตอนวิธีการทำงาน ซึ่งการไม่กำหนดมาตรการทางปกครองดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริโภคด้านอาหาร ยังคงได้รับอันตรายจากผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนทั้งทางด้านจุลินทรีย์ เคมี และชีวภาพ อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารของประเทศไทย

---

[27] สถาบันอาหาร. (2547). **การตรวจประเมินเบื้องต้นเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการตรวจรับรองระบบ HACCP.** กรุงเทพฯ: โอเชี่ยน บลูพริ้นท์. หน้า 6.

อภิปรายผล

มาตรการทางปกครองในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 นั้น มีหลายมาตรการ เช่น มาตรการยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่เก็บมาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา 26[28] หรือเป็นอาหารปลอมตามมาตรา 27[29] หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา 28 หรือเป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพ หรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งการยึดหรืออายัดอาหารเป็นการกระทำต่อผู้ประกอบธุรกิจ โดยการนำอาหารออกไปจากผู้ประกอบธุรกิจเพราะเหตุที่อาหารนั้นฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เป็นต้น แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และไม่กำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด จึงเห็นควรที่จะเพิ่มมาตรการทางปกครองดังกล่าว เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอาหาร (Food Consumer) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 คือ

1) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการดังนี้ (1) ในกรณีที่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดอาจเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ เป็นอาหารปลอม เป็นอาหารที่ผิดมาตรฐาน เป็นอาหารหรือภาชนะบรรจุที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกเก็บหรือออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารคืนจากผู้บริโภคหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์อาหาร (2) ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารคืนให้มีโทษจำคุกหรือโทษปรับ

---

[28] มาตรา 26 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์

ฯลฯ ฯลฯ

[29] มาตรา 27 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารปลอม

ฯลฯ ฯลฯ

2) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการดังนี้ (1) ในกรณีที่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดเป็นอาหารที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัยของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการแก้ไข ดังนี้

(1.1) กรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ได้รับรองคุณภาพอาหารในระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) ต้องนำระบบมาตรฐานดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการผลิต

(1.2) กรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้รับรองคุณภาพอาหารในระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) ต้องมีการทบทวนจุดวิกฤติและความเสี่ยง

(1.3) กรณีที่พบผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดเป็นอาหารที่ก่อให้เกิดอันตรายจากผู้ผลิตรายเดิมอีก ให้นำระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 มาใช้ในกระบวนการผลิต

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 นั้น ส่งผลให้ผู้บริโภคอาหารภายในประเทศได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่มีมาตรฐานในระดับสากล และมีความปลอดภัย ทั้งทางด้านจุลินทรีย์ เคมี และชีวภาพ อีกทั้งยังทำให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในเรื่องการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารออกสู่ตลาดโลกได้อย่างทัดเทียม ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2551). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จันทร์นา สงวนรุ่งวงศ์. (2549). **คู่มือการประยุกต์ใช้ GMP และ 5ส ในอุตสาหกรรมอาหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). **กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2558). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์. (2551). **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา.

_____. (2543). **กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ. (2548). **การตีความกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.

ธานิศ เกศวพิทักษ์. (2551). **คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: Pholsiam Printing and Publishing.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2555). **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2557). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี** (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2548). **กฎหมายมหาชน 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน.** กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

บุญอนันต์ วรรณพานิชน์. (2544). **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.

พัฒน์ สุจำนงค์. (2532). **กฎหมายควบคุมอาหารและมตรฐานอาหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์.

ไพโรจน์ อาจรักษา. (2543). **คำอธิบาย กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค** (ฉบับชาวบ้าน). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2544). **คลินิกผู้บริโภค: ตอบปัญหา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2556). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2540). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2550). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2555). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิษณุ วรัญญู, ปิยะศาสตร์ ไชว้พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). **ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สถาบันอาหาร. (2547). **การตรวจประเมินเบื้องต้นเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการตรวจรับรองระบบ HACCP.** กรุงเทพฯ: โอเชี่ยน บลูพริ้นท์.

_____. (2547). **การพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาการจัดทำระบบ HACCP.** กรุงเทพฯ: โอเชี่ยน บลูพริ้นท์.

_____. (2553). **กฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับอาหารของสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

_____. (2554). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2540). **คู่มือการคุ้มครองผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: เจ.ฟิล์ม โปรเซส.

_____. (2556). **สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2544*).* **แนวทางการพัฒนามาตรฐานการผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดี** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (2541). **หลักสูตรการจัดการสุขลักษณะ และ HACCP ในโรงงานอุตสาหกรรม.** กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). **สรุปผลการสัมมนานำเสนอข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ ระบบคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหารของไทยมาตรฐานแห่งอาเซียน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง. (2551). **รวมบทความทางวิชาการเล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.

สุมณฑา วัฒนสินธุ์. (2543). **ความปลอดภัยของอาหาร** (การใช้ระบบ HACCP). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สุวิมล กีรติพิบูล. (2547). **ระบบการจัดการและควบคุมการผลิตอาหารให้ปลอดภัย GMP** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

_____. (2550). **ระบบประกันคุณภาพด้านความปลอดภัยของอาหาร HACCP** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

หยุด แสงอุทัย. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพฯ: วิญญชน.

_____. (2545). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2546). **หลักกฎหมายปกครอง จากข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.** กรุงเทพฯ: วิญญชน.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553**). ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de I'intérêt gênêral). ทุกก้าวย่างอย่างครูกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครอบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพ: เดือนตุลา.

_____. (2553). **นิติรัฐ นิติธรรม.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วารสาร บทความ

ยุพา ชาญวิกรัย และประสงค์ เทียนบุญ. (2553). เมลามีน (Melamine). **วารสารคลินิกอาหารและโภชนาการ**, 4 (2).

สุวิมล สุระเรืองชัย. (2550). การเรียกคืนผลิตภัณฑ์ตามแนวทางของสมาคมผู้ค้าปลีกสหราชอาณาจักร (BRC Product Recall Guidelines). Quality for Food, 14 (120).