

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ ปลอดภัยในท้องตลาดและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในอาหารหลายฉบับ แต่ที่สำคัญคือพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการบังคับใช้มาอย่างยาวนาน มีการกำหนดให้การควบคุมตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารเป็นหน้าที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง โดยควบคุมเพียงในชั้นของวัตถุดิบ การผลิตหรือแปรรูป ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขอใบอนุญาตผลิตอาหารหรือขอใบรับรองการนำเข้าอาหารต่อคณะกรรมการอาหารและยา โดยคณะกรรมการอาหารและยาจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ก่อนออกใบอนุญาต (Licence) ทั้งนี้ ภายหลังจากออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้ผู้ประกอบการแล้วคณะกรรมการอาหารและยายังมีหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบผลการผลิตหรือนำเข้าของผู้ประกอบการเป็นระยะ หากผู้ประกอบการไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ก็จะพักหรือยกเลิกใบอนุญาตนั้น ๆ แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอที่จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและแนวทางแก้ไขปัญหา

อาหาร (Food) หมายความถึง ของกินหรือเครื่องค้ำจุนชีวิต ส่วนผลิตภัณฑ์ (Product) หมายความถึงวัตถุใด ๆ ส่วนผสม วัตถุดิบในรูปของก๊าซ ของเหลว หรือของแข็ง ซึ่งสามารถนำไปเป็นส่วนประกอบทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเป็นเครื่องปรุง วัตถุเหล่านี้ผลิตขึ้นเพื่อการค้า มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและทำขึ้นด้วยความมุ่งหมายจะจำหน่าย ให้เช่าเพื่อการค้า หรือเพื่อการใช้สอยหรือบริโภคของบุคคลใด ๆ<sup>1</sup> ถ้านำทั้งสองความหมายมารวมกันผลิตภัณฑ์อาหาร (Food Product) ก็จะ

<sup>1</sup> สุขุม ศุภนิติย์. (2549). คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 64.

หมายถึง ของกินหรือเครื่องสำอางที่ผลิตขึ้นเพื่อการค้า มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและทำขึ้นด้วยความมุ่งหมายจะจำหน่ายหรือบริโภค ในปัจจุบันสถานการณ์ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น ยังพบการปนเปื้อนสิ่งที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการปนเปื้อนสารเคมี เชื้อจุลินทรีย์ หรือสิ่งแปลกปลอมต่าง ๆ ในอาหาร ซึ่งกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหาร คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และกฎที่เกี่ยวข้องนั้น ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

#### 4.1.1 ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ความปลอดภัยด้านอาหาร ตามนิยามขององค์การมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius: Codex) หมายถึงอาหารนั้นจะต้องปลอดจากสารพิษและไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารมีมากมายทั่วโลก โดยผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยเกิดจากเชื้อจุลินทรีย์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ เช่น *Salmonella spp.*, *Staphylococcus aureus*, *Escherichia coli* เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษ ก่อให้เกิดอาการปวดท้อง ท้องร่วงรุนแรง อาเจียน ระบบทางเดินอาหารทำงานผิดปกติ และผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยยังเกิดจากสารเคมี เช่น ยากำจัดศัตรูพืช สารกระตุ้นการเจริญเติบโต ฟอร์มาลิน บอแรกซ์ สารปรอท สารตะกั่ว เป็นต้น ซึ่งถ้าสะสมในร่างกายเป็นระยะเวลานาน จะก่อให้เกิดโรคมะเร็ง และโรคอื่น ๆ แต่ถ้าได้รับในปริมาณมากอาจถึงขั้นเสียชีวิตได้ นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยยังเกิดจากสิ่งแปลกปลอมในอาหารตามปกติไม่ควรจะมีในอาหาร เช่น เศษโลหะ เศษแก้ว เศษหิน แมลง ผสมหรือขนสัตว์ เป็นต้น ซึ่งจะบาดอวัยวะต่าง ๆ ทำให้เลือดออก ฟันบิ่นหรือหักได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารให้มีความปลอดภัยก็ตาม แต่ยังพบผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดอยู่เป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการอื่นมาเพิ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ กระบวนการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัย เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคจากอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาด การเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร คือ มาตรการใดที่เกี่ยวข้องกับการนำผลิตภัณฑ์อาหารออกจากตลาด โดยผู้ประกอบการอาจใช้ความสมัครใจริเริ่ม

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2557). *สถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารและผลิตภัณฑ์สุขภาพ ณ สถานที่จำหน่าย (ส่วนภูมิภาค) ผลการตรวจวิเคราะห์เบื้องต้นด้านเคมีและจุลินทรีย์ ปีงบประมาณ 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. หน้า 17.

ดำเนินการด้วยตนเอง หรือเริ่มจากหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลร้องขอหรือโดยคำสั่งจากหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยการเรียกคืนนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การเรียกคืนด้วยความสมัครใจของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร และการบังคับให้เรียกคืน โดยต่างประเทศมีแนวคิดให้รัฐเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าดำเนินการเรียกคืนด้วยความสมัครใจก่อน เนื่องจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาหารและสถานที่ในการจำหน่ายอาหาร ได้ดีกว่ารัฐ ทำให้สามารถเรียกคืนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ส่วนการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคด้วยการออกคำสั่งบังคับให้ผู้ผลิตดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารควรเป็นมาตรการสุดท้าย

จากการศึกษา พบว่าพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่มีการกำหนดกระบวนการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารผิดมาตรฐานอาหารอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนด หรือผลิตภัณฑ์นั้นได้เปลี่ยนสถานการณ์ควบคุมตามกฎหมายอื่น ซึ่งผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภคหรืออาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค โดยไม่กำหนดทั้งกรณีการเรียกคืนด้วยความสมัครใจของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่งบังคับให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามีการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร แต่พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเพียงมาตรการยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่เก็บมาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา 26 หรือเป็นอาหารปลอมตามมาตรา 27 หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา 28 หรือเป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 25(4) หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชนหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6(6) ซึ่งการยึด (Confiscation) หรืออายัด (Garnishment) อาหารเป็นการกระทำต่อผู้ประกอบการ โดยการนำอาหารออกไปจากผู้ประกอบการเพราะเหตุที่อาหารนั้นฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าวได้จำหน่ายในท้องตลาดและมีโอกาสกระจายไปสู่ผู้บริโภคอันอาจก่อให้เกิดอันตรายและความไม่ปลอดภัย แต่การยึดหรืออายัดอาหารดังกล่าวไม่ใช่การนำเอาอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดกลับคืนมาสู่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า ดังนั้น การยึดหรืออายัดอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 จึงไม่ใช่การเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารแต่อย่างใด การเรียกเก็บคืนผลิตภัณฑ์นั้นจะปรากฏในพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 91(5) โดยการเรียกเก็บคืนยาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ยานั้น ไม่ปลอดภัยแก่ผู้ใช้ยา หรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ยา พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกเก็บหรือสั่งให้ผู้รับอนุญาตผลิตยา ผู้รับอนุญาตขายยา หรือผู้รับอนุญาตนำเข้าหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร จัดการเก็บยาดังกล่าวของตนคืนภายในระยะเวลา

ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและมีอำนาจทำลายดังกล่าวเสียได้ หรือปรากฏในพระราชบัญญัติ เครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาตรา 45 วรรคสอง ซึ่งใช้กับเครื่องสำอางที่ผลิตเพื่อขาย นำเข้าเพื่อขาย หรือขาย ในกรณีที่เป็นเครื่องสำอางควบคุมพิเศษที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเครื่องสำอาง มาตรา 13 หรือ กรณีเครื่องสำอางควบคุมพิเศษที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วต่อมาปรากฏว่าไม่ปลอดภัยในการใช้ มาตรา 21 หรือกรณีเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ มาตรา 33 หรือกรณีเครื่องสำอางปลอม มาตรา 34 หรือกรณีเครื่องสำอางผิดมาตรฐาน มาตรา 35 พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้นำเข้าเพื่อขาย ผู้ขายหรือผู้ครอบครอง จัดเก็บและทำลายเครื่องสำอางนั้นหรือส่งมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ และทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางปกครองที่มีใจความสำคัญของหลักการ ดังต่อไปนี้

ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน คือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงหรือที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งคือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั้นเอง ในกฎหมายมหาชนนั้นรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายเอกชนที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน<sup>3</sup> กรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะของคนหมู่มากในสังคมจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะนั้นคนทุกคนร่วมเป็นเจ้าของ แต่ประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นประโยชน์ของคนแต่ละคนอาจมีคนเป็นเจ้าของเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวเท่านั้น ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคม โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย เพื่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีหรือทำนุบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ และยังเป็น การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี* (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ทรัพย์สินของประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การรักษาความมั่นคงของประเทศ และการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และการให้บริการสาธารณะสนองต่อความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม อย่างไรก็ตาม แม้จะถือประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ก็ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบอยู่เสมอที่จะไม่ทำให้เอกชนเสียหายโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ จะใช้หลักนี้ต่อเมื่อมีกรณีเป็นปรปักษ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองอย่างแท้จริง และไม่มีทางช่วยประสานให้ประโยชน์ดังกล่าวสามารถสอดคล้องกันได้จริง การดำเนินงานขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเลือกเอาวิธีที่กระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากที่กล่าวมาข้างต้นหลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนนั้นจึงเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่งในการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการดำเนินการกิจของรัฐ

การกระทำทางปกครองเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป็นการกระทำเพื่อรักษาหรือคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของส่วนรวม<sup>4</sup> โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งรูปแบบของการกระทำทางปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองสั่งการฝ่ายเดียวไปยังผู้รับคำสั่ง โดยการสั่งการนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการงดเว้นกระทำการ ขอมให้บุคคลอื่นกระทำการ โดยจะไม่เข้าขัดขวางหรือมีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง โดยการสั่งการดังกล่าวเป็นการสั่งการที่มีผลเฉพาะรายและมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองคำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในทางกฎหมายมหาชนไม่ใช่การกระทำในทางข้อเท็จจริง ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานผลิตอาหาร คำสั่งแปลงสัญชาติ คำสั่งอนุมัติปริญญาบัตร คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งอนุญาตให้จำหน่ายยา เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตอาหารเพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อการส่งออกมากมายหลายชนิด ซึ่งสร้างทั้งรายได้และชื่อเสียงให้กับประเทศ แต่ภายในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเรื่องผลิตภัณฑ์อาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดไม่ปลอดภัย ทั้งจากการปนเปื้อนของสารเคมี (Chemical) จุลินทรีย์ (Biological) และสารพิษ ดังปรากฏเป็นข่าวสาธารณะมาโดยตลอด ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศและอาจกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การที่หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมและกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวโดยตรง คือ สำนักงาน

<sup>4</sup> โภคิน พลกุล, ชาญชัย แสงวงศ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 15.

คณะกรรมการอาหารและยา แต่ยังไม่มียานาจเข้าไปควบคุมและเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่จะนำผลิตภัณฑ์อาหารกลับคืนสู่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเป็นการชัดเจน สำหรับปัจจุบันเมื่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตรวจพบผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการปนเปื้อนของสารเคมี จุลินทรีย์ และสารพิษ วางขายตามท้องตลาดนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะมีมาตรการกำกับดูแล โดยจะขอความร่วมมือให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าว และขอความร่วมมือสถานที่จำหน่ายให้นำผลิตภัณฑ์อาหารออกจากชั้นวางของจนกว่าผลการตรวจวิเคราะห์พบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ปลอดภัย ทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหาสารปนเปื้อนและนำตรวจวิเคราะห์โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ส่งผลให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายสามารถไม่เรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อน หรือเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนออกจากท้องตลาดซ้ำได้

การที่ไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด ทำให้มีผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการปนเปื้อนของสารเคมี จุลินทรีย์ และสารพิษ ยังคงมีการวางจำหน่ายในท้องตลาด ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ และอนามัยของผู้บริโภคและอาจกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ให้มีหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเรื่องอาหารได้ โดยไม่ได้ให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพ อนามัยแก่ประชาชนในการได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ มีคุณภาพ และปลอดภัยปราศจากสิ่งทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย การไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาข้อเท็จจริง พบว่าสถานการณ์คุณภาพและความไม่ปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดยังคงมีการปนเปื้อนสารเคมีที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพของผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จากข่าวการตรวจตัวอย่างไส้กรอก (Sausage) 15 ยี่ห้อ ที่วางขายตามท้องตลาด นำมาตรวจหาสารกันบูดในอาหารหรือสารไนเตรทและสารไนไตรท์ ซึ่งตามมาตรฐานโคเด็กซ์ กำหนดให้นำมาผสมในอาหารได้ไม่เกิน 80 มิลลิกรัม (มก.) ต่อกิโลกรัม (กก.) จากการทดสอบพบว่า มีผลิตภัณฑ์ไส้กรอก 1 ยี่ห้อที่ไม่ใส่สารไนเตรทและสารไนไตรท์ และมี

11 ยี่หื้อ ที่มีสารไนเตรทและสารไนไตรท์ในระดับไม่เกินมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กำหนด แต่มี 3 ยี่หื้อ ตรวจพบสารไนเตรทและสารไนไตรท์เกินมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กำหนด ทั้งนี้ ค่ามาตรฐานตามประกาศอนุญาตให้ใช้สารไนเตรทในผลิตภัณฑ์อาหารกลุ่มไส้กรอก แสม ได้ไม่เกิน 500 มิลลิกรัมต่ออาหาร 1 กิโลกรัม ส่วนค่าไนไตรท์ใช้ได้ไม่เกิน 80 มิลลิกรัมต่ออาหาร 1 กิโลกรัม หรือถ้าหากใช้สารทั้ง 2 ชนิดให้ใช้ได้ไม่เกิน 80 มิลลิกรัมต่ออาหาร 1 กิโลกรัม

นายแพทย์สุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขและโฆษกกระทรวงสาธารณสุข ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการตรวจพบผลิตภัณฑ์ไส้กรอกปนเปื้อนสารเคมีว่า สารไนเตรทและไนไตรท์หรือที่รู้จักในชื่อดินประสิว เป็นสารที่นำมาใช้ในการถนอมอาหารแบบหนึ่ง เพื่อให้เนื้อสัตว์ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์แปรรูป เช่น ไส้กรอก แสม เบคอน แหนม กุนเชียง เนื้อเค็ม ทำให้มีสีสดเป็นสีแดงอมชมพู ช่วยให้อาหารคงสภาพอยู่ได้นาน ไม่น่าเสีย ซึ่ง European Food Safety Authority (EFSA) ได้บ่งชี้ว่า การใช้เกลือไนไตรท์ปริมาณที่เหมาะสมคือ 50-100 มิลลิกรัม/กิโลกรัม จะควบคุมการเจริญเติบโตของเชื้อแบคทีเรียกลุ่มคลอสตริเดียมโบตุลินัม ซึ่งสามารถเจริญเติบโตได้ดีในภาชนะที่ปิดสนิทหรือไม่มีอากาศ เช่น อาหารกระป๋อง แหนม หมูยอที่ห่อพลาสติกปิดแน่น เชื้อคลอสตริเดียมโบตุลินัมจะสร้างสารพิษโบตุลิน มีอันตรายถึงชีวิต พิษรุนแรงกว่าพิษงูเห่าถึง 600 เท่า โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงฉบับที่ 281 กำหนดปริมาณการใช้เกลือไนเตรทหรือไนไตรท์ในผลิตภัณฑ์เนื้อหมัก เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยประชาชน

นายแพทย์สุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย ยังกล่าวต่อว่า ในแต่ละวันร่างกายจะได้รับสารไนไตรท์จากการกินอาหารเนื้อสัตว์แปรรูปประมาณร้อยละ 10 อีกร้อยละ 90 ได้จากการกินพืชและแหล่งอื่น ที่มีสารไนเตรท ซึ่งสารนี้ปกติแล้วไม่มีพิษ หากกินในปริมาณที่กำหนดจะไม่เกิดอันตรายแต่อย่างใด แต่ถ้ากินมากเกินไปอาจทำให้เกิดอาการท้องร่วงรุนแรงได้ และสารไนเตรทจะถูกแบคทีเรียในกระเพาะอาหารและลำไส้เปลี่ยนให้เป็นไนไตรท์ ทำให้ฮีโมโกลบิน (Hemoglobin) ซึ่งเป็นสารในเม็ดเลือดแดงผิดปกติ (Methemoglobin) ไม่สามารถนำพาออกซิเจนไปใช้ได้ หากมีระดับฮีโมโกลบินที่ผิดปกติสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 2 – 25 จะทำให้อ่อนเพลีย ตัวเขียว หัวใจเต้นเร็ว แต่หากสูงถึงระดับร้อยละ 50 – 60 จะทำให้หมดสติและเสียชีวิตได้ โดยเฉพาะในเด็ก อย่างไรก็ตามประชาชนไม่ต้องกังวลเพราะขนาดที่จะทำให้เป็นอันตรายถึงตายได้มีขนาดสูงพอควรต้องกินเข้าไปจำนวนมาก<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2559). ข่าวเพื่อสื่อมวลชน สำนักสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายในระดับแม่บทและกฎของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากผู้บริโภคที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจหรือได้ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจแล้วแต่การดำเนินการเรียกคืนไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประสบความสำเร็จนั้น ส่งผลให้ผู้บริโภคยังคงได้รับอันตรายจากอาหารที่ไม่ปลอดภัยอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเมื่อตรวจพบผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาด ไม่มีการเรียกเก็บหรือเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าวล่าช้า นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ความเชื่อมั่น เศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย ถ้าผู้บริโภคยังคงได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน การไม่บัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ส่งผลให้ผู้บริโภคยังคงได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อน เชื้อจุลินทรีย์ หรือสารเคมีต่าง ๆ เนื่องจากผู้บริโภคยังสามารถซื้อผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดได้อยู่ โดยผู้บริโภคไม่ทราบว่าผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าวเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัย ซึ่งผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ได้เรียกเก็บหรือเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารล่าช้า ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตออกมาวางจำหน่ายแก่ผู้บริโภคนั้น ต้องมีคุณภาพและความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ความเชื่อมั่น เศรษฐกิจ (Economic) ของประเทศไทยอีกด้วย

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เนื่องจากพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดมาตรการทางปกครองในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารหลังออกสู่ตลาดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบติดตามผู้ประกอบการที่ผลิตอาหาร ถ้าผลการตรวจสอบสอดคล้องตามกฎหมายและเอกสารประเมินผลิตภัณฑ์ก็จะเก็บเป็นข้อมูล (Data) แต่ถ้าผลการตรวจสอบไม่เป็นไปตามเอกสารประเมินผลิตภัณฑ์จะถูกยกเลิกเลขสารบบอาหาร หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะถูกดำเนินคดีและยกเลิกเลขสารบบ หากปรากฏผลจากการตรวจพิสูจน์ว่าอาหารซึ่งผลิตโดยผู้รับอนุญาตให้ผลิตเป็นอาหาร



ไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา 26 เป็นอาหารปลอมตามมาตรา 27 เป็นอาหารที่ผิดมาตรฐานตามมาตรา 28 เป็นอาหารหรือภาชนะบรรจุที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน ผู้อนุญาต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาต (Suspension of Licence) ได้ และกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด ผู้รับอนุญาตผู้ใดได้กระทำความผิดตามมาตรา 26 หรือ มาตรา 27 ผู้อนุญาต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต (Revoke of Licence) ได้ แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่ง ให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากผู้บริโภคที่มีการจำหน่าย ในท้องตลาดแต่อย่างใด

เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายอาหารของสหรัฐอเมริกา ทำให้เห็นถึงหลักการและแนวคิด ในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าดำเนินการเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหาร คืนจากผู้บริโภคหรือจากผู้ขายผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยได้ ดังนี้ ในสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการตรวจสอบ พบว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่มีวางจำหน่ายในท้องตลาดมีลักษณะที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ได้กำหนด มาตรการบังคับให้ผู้ผลิตต้องควบคุมความปลอดภัยของอาหาร โดยให้อำนาจแก่สำนักงานอาหารและยา ของสหรัฐอเมริกาบังคับเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารได้ เมื่อผู้ประกอบการไม่ยอมเรียกคืนสินค้า โดยสมัครใจ ทั้งนี้ เป็นอำนาจตัดสินใจโดยเด็ดขาด ซึ่งแต่เดิมสำนักงานอาหารและยาสหรัฐอเมริกา จะใช้วิธีร้องขอให้ผู้ประกอบการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร โดยสมัครใจ รวมทั้งได้กำหนดโทษเป็น ค่าปรับและโทษทางอาญาตามกฎหมาย สำนักงานอาหารและยาของสหรัฐอเมริกาสามารถเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตหรือส่งออกได้กรณีที่มีการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดอาจเป็นอาหาร ไม่บริสุทธิ์ เป็นอาหารปลอม เป็นอาหารที่ผิดมาตรฐาน เป็นอาหารหรือภาชนะบรรจุที่น่าจะเป็น อันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกเก็บหรือ ออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารคืนจาก ผู้บริโภคหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์อาหาร

(2) ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเรียกเก็บผลิตภัณฑ์อาหารคืนให้มีโทษจำคุกหรือโทษปรับ

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาดและแนวทางแก้ไขปัญหา

การควบคุมแหล่งผลิตอาหารนั้น เป็นการจ้ดระบบหรือกำกับดูแลกระบวนการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการผลิตเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยทำให้กระบวนการผลิตอาหารมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล อีกทั้งยังทำให้อาหารที่ได้จากการผลิตมีคุณภาพสูงขึ้น เมื่อผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดไม่มีคุณภาพและเกิดความไม่ปลอดภัยในการบริโภคนั้นมีสาเหตุที่สำคัญมาจากกระบวนการผลิตอาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น เพื่อเพิ่มมาตรฐานอาหารและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการผลิตอาหารนั้น ควรมีมาตรการบังคับทางกฎหมาย เพื่อที่จะให้ผู้บริโภคได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัยมากที่สุด โดยออกกฎหมายให้ผู้ประกอบการผลิตอาหารทุกรายที่พบว่ามผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาด ต้องกลับไปทบทวนกระบวนการผลิตอาหารและนำระบบคุณภาพอาหาร (Quality System) มาใช้ในกระบวนการผลิตอาหาร

### 4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด

ระบบคุณภาพอาหาร เป็นการดำเนินการเพื่อให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงทุกขั้นตอนของการผลิตรวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์อาหารชั้นสุดท้ายมีคุณภาพและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น โดยระบบนี้เป็นระบบที่เน้นการป้องกันที่ต้นเหตุมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุในอุตสาหกรรมอาหารจึงได้นำระบบหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิต และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม และระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 มาใช้ในกระบวนการผลิต ซึ่งในปัจจุบันมีความสำคัญและมีการดำเนินการมากขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากระบบคุณภาพอาหารนั้นส่งผลดีทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค กล่าวคือทำให้กระบวนการผลิตตลอดขั้นตอนไม่มีปัญหา มีคุณภาพสม่ำเสมอ ลดต้นทุนการผลิต ผลิตภัณฑ์อาหารมีคุณภาพตรงตาม ความต้องการของตลาดและสามารถขยายตลาดยังต่างประเทศซึ่งทำให้จำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารได้มากขึ้น อีกทั้งช่วยป้องกันอันตรายที่เกิดจากอาหารไม่ปลอดภัยทั้งทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพ ผลิตภัณฑ์อาหารมีคุณค่าทางโภชนาการ มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้องค์การอนามัยโลก (WTO) ได้ร่วมกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ตระหนักถึงความสำคัญของคุณภาพมาตรฐานอาหารที่มีผลต่อ

การคุ้มครองผู้บริโภคและความเป็นธรรมในการค้าอาหารระหว่างประเทศ โดยจัดทำโครงการมาตรฐานอาหาร เอฟ เอ โอ/ดับลิว เอช โอ (Joint FAO/WHO Food Standard Program) ขึ้น โดยมีองค์กรที่รับผิดชอบคือ Codex Alimentarius Commission (CAC) มักจะเรียกว่า Codex เพื่อดำเนินงานในการปกป้องสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและทำให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าระหว่างประเทศ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านมาตรฐานอาหารทั้งหมด และกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานอาหารของ Codex ดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ โดยกำหนดให้เป็นมาตรฐานภายในประเทศและมาตรฐานในการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ เนื่องจากกระแสความต้องการการบริโภคอาหารภายในประเทศและกระแสการค้าโลกที่มีการแข่งขันในเรื่องคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารนั้น มุ่งส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อในการควบคุมการผลิตด้วยระบบคุณภาพอาหาร ซึ่งเน้นระบบประกันสถานที่ผลิตเพื่อความปลอดภัยของอาหาร โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนหน่วยตรวจประเมินและรับรองสถานที่ผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอผลิตอาหารต้องได้รับการรับรองระบบงานตามมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่ง ดังนี้

1. หลักเกณฑ์/เงื่อนไขในการรับรองความสามารถของหน่วยรับรองสินค้าเกษตรและอาหารขบข่าย GMP/HACCP
2. หลักเกณฑ์/เงื่อนไขการยอมรับความสามารถหน่วยรับรองขบข่ายระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Management System)
3. ISO/TS 22003:2013 Food safety management system – Requirements for bodies providing audit and certification of food safety management systems
4. ISO/IEC 17021:2011 Conformity assessment – Requirements for bodies providing audit and certification of management systems
5. มาตรฐานอื่นที่เท่าเทียม

นอกจากนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตไว้เป็นกฎหมายโดยนำหลักการ General Principles of Food Hygiene ของหน่วยงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศมาประยุกต์ใช้

ทำให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตขึ้นในกฎหมายไทย<sup>6</sup> คือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 ที่ใช้บังคับสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารทั้ง 57 ประเภท ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 220) พ.ศ. 2544 เรื่อง น้ำบริโภคในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท (ฉบับที่ 3) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 298) พ.ศ. 2549 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาผลิตภัณฑ์นมพร้อมบริโภคชนิดเหลวที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อด้วยความร้อนโดยพาสเจอร์ไรส์ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 342) พ.ศ. 2555 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารแปรรูปที่บรรจุในภาชนะพร้อมจำหน่าย หรือ Primary GMP โดยใช้ควบคุมกลุ่มอาหารที่เหลือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอาหารทั่วไป และอาหารพร้อมบริโภคทันที

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ที่มีใจความสำคัญของหลักการ ดังต่อไปนี้

ลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ นั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระกฎหมายในแง่หลักเกณฑ์ การจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไปเห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติให้ถูกต้อง มีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน และในแง่ทางสาระของกฎหมาย ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้น เพื่อความดีของสังคมและความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม<sup>7</sup> ดังนั้น ในการปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมนั้นต้องมีกฎหมายที่ดี ที่มีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ อยู่ 5 ประการ คือ 1. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป โดยกฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน ซึ่งจะมีผลใช้บังคับแก่ราษฎรทุกคนเหมือนกันหมด เมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้ว บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาค จะมีใครอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ หรือทำให้เสียประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงไม่ได้ 2. กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็น

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2544). แนวทางการพัฒนามาตรฐานการผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดี (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. หน้า 2.

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา. หน้า 26-27.

คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง<sup>8</sup> 3. กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ราษฎรทราบก่อนที่จะใช้บังคับแก่ราษฎร และการบังคับกฎหมายแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง 4. กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วนนั้น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจนั้นต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ 5. กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนไว้ แต่ไม่มีอำนาจหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพ ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้เพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของราษฎรย่อมอาจจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทำให้บทบัญญัตินั้นไม่สามารถใช้บังคับได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนหน่วยตรวจประเมินและรับรองสถานที่ผลิตอาหาร โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้กำหนดคุณสมบัติว่าสถานที่ผลิตต้องได้รับรองจากหน่วยรับรองระบบงานที่เป็นสมาชิกและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานสากลว่าด้วยการรับรองระบบงานตามมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่ง โดยผู้ผลิตส่วนใหญ่จะเลือกการรับรองระบบงานตามมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต GMP เป็นมาตรฐานคุณภาพอาหารขั้นต่ำต่ำกว่ามาตรฐานอื่น ซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการสถานที่ผลิตอาหาร (Minimum Requirement) ที่เป็นหลักเกณฑ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ผลิตจัดสถานที่ เครื่องจักรอุปกรณ์ และให้มีการดำเนินการในหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในเรื่องสุขาภิบาลและสุขลักษณะเบื้องต้น ทำให้ผู้ผลิตมีแนวทางในการดำเนินการกระบวนการผลิตที่ถูกต้องก่อนที่อาหารจะไปถึงมือผู้บริโภค มาตรฐานดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่มีต้นทุนต่ำ มีความยุ่งยากน้อย และไม่ได้คำนึงถึงการวิเคราะห์ ประเมิน ความรุนแรงและโอกาส

<sup>8</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 35-36.

<sup>9</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 62-63.

ที่จะเกิดอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพในทุกขั้นตอนการผลิต อีกทั้งไม่มีการกำหนดวิธีการป้องกัน เพื่อลดหรือจัดอันตรายเหล่านั้น และไม่ได้คำนึงระบบบริหารจัดการ การวางแผนต่าง ๆ อย่างระบบมาตรฐาน HACCP หรือ ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 ที่มีกระบวนการที่ยุ่งยากกว่า มีค่าใช้จ่ายสูง แต่ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตจะมีคุณภาพและปลอดภัยมากขึ้น สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมกำกับดูแล มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร เพื่าระวังกำกับและตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์อาหารให้ผู้บริโภคได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย แต่การที่รัฐไม่คำนึงถึงการเลือกมาตรฐานที่ดีที่สุดมาใช้บังคับในสถานที่และกระบวนการผลิตนั้น โดยเน้นแค่ว่าสถานที่และกระบวนการผลิตมีมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงระบบมาตรฐานแต่ละระบบมีข้อบกพร่องใดบ้าง ซึ่งส่งผลให้ผลิตภัณฑ์อาหารชนิดเดียวกันของแต่ละบริษัทอาจมีคุณภาพที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากใช้ระบบมาตรฐานคุณภาพที่แตกต่างกัน

ดังนั้น การที่ผลิตภัณฑ์อาหารไม่มีระบบในการควบคุมคุณภาพของอาหารที่ดีและมีมาตรฐานสูงอย่างระบบมาตรฐาน HACCP และระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 ที่เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร โดยเป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมถึงข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการบังคับใช้ในทางการค้าขายผลิตภัณฑ์อาหารอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ธุรกิจที่อยู่ในห่วงโซ่อาหารทั้งหมดมีมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกันสามารถตรวจสอบประเมินได้ อีกทั้งเป็นระบบที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารทั่วโลก ซึ่งการไม่นำระบบมาตรฐานดังกล่าวมาใช้ส่งผลต่อผู้บริโภค และการส่งออกของประเทศไทย ทำให้การแข่งขันในการส่งออกอาหารของประเทศไทยถูกกีดกันทางการค้า เพราะอาหารไม่มีมาตรฐานตามที่หลายประเทศกำหนดไว้ อีกทั้งผลิตภัณฑ์อาหารอาจไม่ปลอดภัยมีการปนเปื้อนสารเคมี จุลินทรีย์ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประเทศไทยในตลาดโลก ซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารส่งออกให้เป็นครัวของโลก<sup>10</sup> ในปัจจุบันหลายประเทศมีการพัฒนาศักยภาพและมีการแข่งขันในด้านการผลิตอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณภาพมากขึ้น ประเทศไทยจึงควรพัฒนาศักยภาพในการผลิตให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล แต่การที่ประเทศไทยกำหนดให้เอกชนหรือผู้ผลิตเป็นผู้เลือกระบบมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งในการขออนุญาตผลิตอาหาร ส่งผลให้เอกชนเลือกมาตรฐานและมีต้นทุนค่าที่สุดในการผลิตอาหาร ซึ่งทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีความเสี่ยงที่จะมีการปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคสูงกว่ามาตรฐานอื่น ซึ่งขัดกับสิทธิ

<sup>10</sup> วราภา มหากาญจนกุล, สิริพร สธนเสาวภาคย์, สุดสาย ตริวานิช, ปรีชา วัฒนชัยเศรษฐ์. (2554). การจัดการความปลอดภัยอาหารสำหรับงานบริการอาหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 8.

ที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (Right to Safety) และเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ดังนั้น การกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตอาหารที่ดีที่สุดในที่สุดภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด แม้จะกระทบสิทธิของผู้ประกอบการ แต่เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและประเทศไทยแล้ว ควรที่จะกำหนดระบบควบคุมดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและการแปรรูปอาหารที่ยังมีการปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์ และสารเคมีในกระบวนการผลิต โดยนายณฤทธิ์ ฤกษ์ม่วง<sup>11</sup> นักวิชาการมาตรฐานชำนาญการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ได้ให้ความเห็นว่า

“สิ่งที่ช่วยทำให้เกิดความมั่นใจในกระบวนการผลิตและอาหารที่ปลอดภัยสำหรับการบริโภค คือการควบคุมระบบการผลิตอาหารให้มีความปลอดภัยตลอดทั้งห่วงโซ่อาหารตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบ การแปรรูปอาหารการจัดส่งและการเตรียมอาหาร และการให้บริการอาหารสำหรับผู้บริโภค โดยการประยุกต์ใช้หลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตอาหารหรือมาตรฐานระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารที่มีความน่าเชื่อถือและทันสมัย เช่น Good Manufacturing Practices สำหรับการทำอาหารแปรรูป มาตรฐานระหว่างประเทศ ISO 22000 ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารสำหรับทุกองค์กรในห่วงโซ่อาหารและ Hazard Analysis and Critical Control Point การวิเคราะห์อันตรายและการชี้บ่งจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันการเกิดอันตรายกับอาหาร นอกจากนี้การประยุกต์ใช้ระบบการสอบกลับได้ที่มีประสิทธิภาพทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบประวัติและติดตามอาหารที่ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยและเรียกคืนผลิตภัณฑ์เหล่านั้นได้อย่างรวดเร็วเพื่อจำกัดจำนวนผู้ที่ได้รับความเจ็บป่วย โดยระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร (FSMS) ยุคใหม่ที่ปัจจุบันมีการจัดทำมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารหลายเรื่องทั้งที่เป็นมาตรฐานของเอกชน (Private Standards) และมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น British Retail Consortium (BRC) Global Food Safety Initiative Standards (GFSI) และ ISO 22000 แต่สิ่งที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญสูงสุดของระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารยุคใหม่ คือความปลอดภัยของอาหาร โดยมีองค์ประกอบด้านระบบการบริหารงานเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องตามวัฏจักรคุณภาพ (Quality Cycle) หรือที่เรียกทั่วไปว่า “PDCA Cycle (Plan Do Check Act)” ใน

<sup>11</sup> ณฤทธิ์ ฤกษ์ม่วง. (2554). ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารและระบบการสอบกลับได้. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. หน้า 1-2.

การอบรมดูงานภายใต้โครงการนี้จะเน้นถึงการจัดทำระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ระบบการบริหารจัดการ (Management Systems) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Interactive Communication) โปรแกรมพื้นฐานด้านสุขลักษณะที่ดีในการผลิตอาหาร (prerequisite Programs) และการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม จากข้อมูลในเบื้องต้นพบว่าประเทศในทวีปเอเชียให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบ ISO 22000 มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายในระดับแม่บทและกฎได้ให้ผู้ประกอบการอาหารต้องได้รับรองสถานที่ผลิตอาหารจากหน่วยรับรองระบบงานที่เป็นสมาชิก และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานสากลว่าด้วยการรับรองระบบงานตามมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งในการขอออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาต กล่าวคือ อาจได้รับการรับรองสถานที่ผลิตอาหารตามระบบ GMP หรือ ระบบ HACCP หรือ ISO 22000 โดยส่วนใหญ่ผู้ประกอบการอาหารจะนำไปรับรองกระบวนการผลิตระบบ GMP ที่เป็นระบบการจัดการพื้นฐานในด้านสุขลักษณะของอาคาร สถานที่การผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมมาใช้ในการบวนการผลิตเท่านั้น ซึ่งเป็นระบบคุณภาพอาหารที่สามารถป้องกันไม่ให้ผลิตภัณฑ์อาหารปนเปื้อนได้ต่ำกว่าระบบคุณภาพอาหารอื่น ส่งผลให้ยังคงพบผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนจุลินทรีย์ และสารเคมีวางจำหน่ายตามท้องตลาดยังส่งผลทำให้ผู้บริโภคเกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ และอนามัย ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากการที่ประเทศไทยไม่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องได้รับการรับรองระบบงานตามมาตรฐานอาหารภายใต้ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 หรือระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต HACCP เมื่อมีการตรวจพบอาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น ส่งผลให้ผู้บริโภคยังคงมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนทางจุลินทรีย์ ทางเคมี และทางกายภาพ เนื่องจากผู้ผลิตไม่นำหรือทบทวนระบบงานตามมาตรฐานอาหารดังกล่าวที่ช่วยให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยมาตรฐานดังกล่าวจะคำนึงถึงทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร กล่าวคือ ผู้ผลิตวัตถุดิบหลัก ผู้แปรรูปอาหาร ผู้บรรจุ การจัดเก็บและขนส่ง จนถึงผู้ค้าปลีก โดยควบคุมและตรวจสอบอย่างเป็นระบบ สม่ำเสมอ และต่อเนื่อง เพื่อให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีคุณภาพและปลอดภัยเมื่อถึงมือผู้บริโภค อีกทั้งการไม่มีระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 หรือระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต HACCP ส่งผลต่อเศรษฐกิจและการส่งออกของประเทศไทย



เนื่องจากประเทศไทยจะถูกกีดกันทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันด้านตลาดจะลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหายไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เนื่องจากพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการควบคุมการผลิตด้วยระบบคุณภาพอาหาร ซึ่งเน้นระบบประกันสถานที่ผลิตเพื่อความปลอดภัยของอาหาร โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนหน่วยตรวจประเมินและรับรองสถานที่ผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอผลิตอาหารต้องได้รับการรับรองหน่วยงานที่เป็นสมาชิกและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานสากลว่าด้วยการรับรองระบบงานตามมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่ง ดังนี้ GMP หรือ HACCP หรือ Food Safety Management System หรือ ISO/TS 22003:2013 หรือ ISO/IEC 17021:2011 ซึ่งสามารถเลือกมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่ง ก็ได้ ส่งผลให้ผู้ผลิตมักเลือกมาตรฐานที่ง่ายและต่ำที่สุด ทำให้ผู้บริโภคยังคงได้รับอันตรายจากผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่มีมาตรฐานและไม่ปลอดภัย แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาดแต่อย่างใด

เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายอาหารของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ทำให้เห็นถึงหลักการและแนวคิดในการตรากฎหมายที่ให้ผู้ผลิตนำระบบคุณภาพอาหารระดับสูงมาใช้บังคับแก่ผู้ผลิตและผู้นำเข้า ซึ่งสามารถนำหลักการมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยได้ ดังนี้

ในสหรัฐอเมริกามีการควบคุมตรวจสอบกระบวนการผลิตอาหารที่เข้มงวด เพื่อความปลอดภัยทางด้านอาหาร โดยที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้าจะนำผลิตภัณฑ์อาหารเข้าไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาต้องได้รับการรับรองคุณภาพและความปลอดภัยในกระบวนการผลิตอาหารเทียบเท่ากับมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา โดยผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารต้องได้รับรองและยืนยันกับสำนักอาหารและยาว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่จำหน่ายมีความปลอดภัยไม่มีการปนเปื้อน และปฏิบัติตามมาตรการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุมที่เป็นเชิงป้องกัน ตามกฎหมายปรับปรุงระบบความปลอดภัยทางด้านอาหารให้ทันสมัย (Food Safety Modernization Act) ซึ่งผู้ผลิตอาหารต้องระบุประเมินอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น

หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นกับสถานประกอบการอาหารเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมเชิงป้องกันในกระบวนการผลิตสุขอนามัยของผู้บริโภค

สำหรับสหภาพยุโรปได้กำหนดกฎระเบียบด้านจุลินทรีย์และกำหนดมาตรฐานการวิเคราะห์อันตรายในผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งมีผลบังคับตามกฎหมายข้อบัญญัติอาหารของประเทศสมาชิกในการนำผลิตภัณฑ์อาหารเข้าไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกยุโรป กำหนดให้ผู้ผลิตอาหารทุกชนิดในทุกระดับของตลาด ตั้งแต่ฟาร์มจนถึงขายปลีก ต้องนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม ตามกฎระเบียบ European Parliament and Council Regulation 852/2004 on the Hygiene of Foodstuffs-General Requirements Primary Production, Technical Requirements, HACCP, Registrations/Approval of Food Businesses, National Guides to Good Practice ซึ่งเป็นการควบคุมกระบวนการผลิตอาหารตั้งแต่วัตถุดิบ กระบวนการผลิต การขนส่ง จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค โดยผู้ประเมินดำเนินการระบุอันตรายทางชีวภาพ กายภาพ และสารเคมี ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง อีกทั้งพิจารณาหามาตรการป้องกัน และกำหนดขอบเขตในการควบคุมจุดวิกฤติ เพื่อควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารให้มีความปลอดภัย

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดเป็นอาหารที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัยของประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารดำเนินการแก้ไขดังนี้

(1.1) กรณีที่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ได้รับรองคุณภาพอาหารในระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (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