

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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 เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การกำหนดมาตรการที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร จึงต้องอยู่ภายใต้หลักประโยชน์มหาชนหรือหลักประโยชน์สาธารณะ และหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการได้

สำหรับประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือ ประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น แท้ที่จริงแล้วคือความต้องการร่วมกันของราษฎรนั่นเอง ซึ่งมีใช้ผลรวมของความปรารถนาและความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป และมีใช้สิ่งเดียวกันกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง¹ ซึ่งในกฎหมายเอกชนนั้น เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่า เอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่จะ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น สัญญาจึงเป็นที่มาของ นิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ในระหว่างเอกชนด้วยกัน นอกจากนั้นหากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามที่ตกลงกันได้ เอกชนก็จะบังคับตนเองไม่ได้ แต่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้บังคับให้ แต่ในกฎหมายมหาชนมีรัฐขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณี ที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือ เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัว ของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อสังคมได้ โดยให้อำนาจของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับปัจเจกชน เพื่อ ประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคม จึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปหรือที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย เพื่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี หรือทำนุบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศ อีกทั้งยังคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การรักษาความมั่นคงของประเทศ และการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และการให้บริการสาธารณะสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม อย่างไรก็ตามแม้จะถือ ประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ก็ต้องพิจารณาว่า อย่างรอบคอบอยู่เสมอที่จะไม่ทำให้เอกชนเสียเปรียบโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ จะใช้หลักนี้ต่อเมื่อมี กรณีเป็นปรปักษ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองอย่างแท้จริง และไม่มีทางช่วยประสานให้ประโยชน์ ดังกล่าวสามารถสอดคล้องกันได้จริง การดำเนินงานขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง เลือกรูปแบบที่กระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากที่กล่าว มาแล้วข้างต้นหลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนนั้นจึงเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการดำเนินการกิจการของรัฐ

ส่วนหลักนิติรัฐนั้น เป็นการที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนิน มาตรการใดก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่

แต่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเพณีจึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อีกทั้ง นิติรัฐยังเป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้จะต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทาสัญญาและในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นกรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎร ได้มีวิธีเดียวกันก็คือการที่รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้นและตราใบที่กฎหมายยังคงใช้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กรของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

หลักนิติรัฐ ที่มีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการนั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระกฎหมายในแง่หลักเกณฑ์ การจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไป เห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติให้ถูกต้องมีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน และในแง่ทางสาระของกฎหมาย ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้น เพื่อความคิดของสังคมและความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับ ได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม² ดังนั้น ในการปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมนั้นต้องมีกฎหมายที่ดี ที่มีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ 5 ประการ คือ 1. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป โดยกฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน ซึ่งจะมีผลใช้บังคับแก่ราษฎรทุกคนเหมือนกันหมด เมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้ว บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาค จะมีใครอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ หรือทำให้เสียประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจงไม่ได้ 2. กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยึดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง 3. กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ราษฎรทราบก่อนที่จะใช้บังคับ

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา. หน้า 26-27.

แก่ราษฎร และการบังคับกฎหมายแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้ว ก่อนวันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง 4. กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วนนั้น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจนั้นต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ 5. กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแต่ละคน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนไว้ แต่ไม่มีอำนาจหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพ ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้เพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของราษฎรย่อมอาจจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทำให้บทบัญญัตินั้นไม่สามารถใช้บังคับได้

ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษามาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติมาตรการทางปกครองภายหลังนำอาหารออกสู่ท้องตลาดให้เจ้าหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ การประกอบธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย และตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารที่วางจำหน่าย หากพบผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาด ผู้อนุญาตให้ผลิตอาหารโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้หรือในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลจะสั่งพักใช้รอคำพิพากษาอันถึงที่สุดก็ได้ และหากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้รับอนุญาตได้กระทำผิดจริง ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมถึงไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด เช่น ระบบคุณภาพอาหาร (Quality System) ที่เป็นการดำเนินการเพื่อให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงทุกขั้นตอนของการผลิตรวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและปลอดภัยมากที่สุด หากระบบมีการดำเนินการที่ถูกต้องจะสามารถช่วยในการตรวจสอบถึงสาเหตุที่มาของผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบนี้เป็นระบบที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยการนำระบบคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในระดับสากลมาใช้ในกระบวนการผลิตอาหาร อันได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตที่เป็นหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐาน

ที่จำเป็นในการผลิตและควบคุม เพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามและทำให้สามารถผลิตอาหารได้อย่างปลอดภัย โดยเน้นการป้องกันและขจัดความเสี่ยงที่จะทำให้อาหารเป็นพิษ เป็นอันตรายหรือเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค โดยครอบคลุมปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่โครงสร้างอาคาร ขึ้นพื้นฐาน ระบบการผลิตที่ดี กระบวนการผลิตที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกขั้นตอน นับตั้งแต่เริ่มค้นวางแผนการผลิต ระบบควบคุม บันทึกข้อมูล ตรวจสอบและติดตามผลคุณภาพผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ถึงมือผู้บริโภคอย่างมั่นใจ และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหารเป็นระบบที่อาศัยพื้นฐานหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่มีวัตถุประสงค์ในการประกันความปลอดภัยของอาหารและดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยระบบดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันว่าสามารถป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร โดยเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารที่มีการบังคับใช้ในทางการค้าสินค้าอาหารอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นระบบคุณภาพที่ต่อยอดในเรื่องความปลอดภัยอาหารเป็นการรวมเอาหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร หรือ GMP ซึ่งเป็นระบบพื้นฐานของอุตสาหกรรมอาหารกับระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร หรือ HACCP ซึ่งเป็นระบบวิเคราะห์จุดอันตราย แต่ละขั้นตอนการผลิต และมีการผนวก ISO 9001 ที่เป็นการจัดวางระบบบริหารงาน เพื่อประกันคุณภาพซึ่งเป็นระบบที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่ากระบวนการต่าง ๆ ได้รับการควบคุมและสามารถตรวจสอบได้โดยผ่านเอกสารที่ระบุขั้นตอนวิธีการทำงาน ซึ่งการไม่กำหนดมาตรการทางปกครองดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริโภคด้านอาหาร ยังคงได้รับอันตรายจากผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนทั้งทางด้านจุลินทรีย์ เคมี และชีวภาพ อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารของประเทศไทย ซึ่งได้สรุปปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร (Product Recall) ที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้น โดยจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากผู้บริโภคที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจ หรือได้ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจแล้วแต่การดำเนินการเรียกคืนไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประสบความสำเร็จ รัฐก็ควรเข้ามาแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย

ของผู้บริโภคด้วยการออกคำสั่งบังคับตามที่รัฐเห็นสมควร ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวล้ำสมัย ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จึงส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น จะส่งผลทำให้ผู้บริโภคอาจได้รับอันตรายในชีวิต ร่างกาย และอนามัย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ความเชื่อมั่น เศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย ถ้าผู้บริโภคได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด โดยจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงสาธารณสุขมีการกำหนดระบบคุณภาพอาหารมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบสถานประกอบการที่ขออนุญาตผลิตอาหารหรือขอต่ออายุใบอนุญาต โดยนำระบบคุณภาพอาหารมาใช้บังคับในกระบวนการผลิตอาหารมีหลายระบบ เช่น ระบบ GMP หรือระบบ HACCP หรือ ISO 22000 มาใช้ในการกระบวนการผลิตอาหาร ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะนำระบบ GMP มาใช้ เนื่องจากเป็นระบบคุณภาพอาหารที่ง่ายและประหยัดที่สุด โดยระบบ HACCP ที่เป็นระบบประกันคุณภาพและระบบการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภค ทั้งอันตรายด้านจุลินทรีย์ เคมี และกายภาพ หรือ ระบบ ISO 22000 ที่เป็นระบบการจัดการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอุตสาหกรรมอาหารและห่วงโซ่อาหาร โดยตรง ครอบคลุมทั้งข้อกำหนดของ GMP, HACCP และข้อกำหนดสำหรับระบบการจัดการในอุตสาหกรรมอาหาร ระบบดังกล่าวเน้นที่ผู้ประกอบการที่ต้องการพัฒนาการจัดการความปลอดภัยของอาหารให้มีความชัดเจน โดยจะเป็นที่รวมของข้อกำหนดในมาตรฐานหลายมาตรฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อประกันความปลอดภัยของสินค้าตลอดเส้นทางห่วงโซ่อาหาร โดยเน้นที่การสื่อสารร่วมกันระบบการจัดการและการควบคุมอันตราย จะเห็นได้ว่าระบบ HACCP และ ISO 22000 เป็นระบบที่มีความยุ่งยากซับซ้อน มีมาตรฐานมากกว่า และยังมีผลในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคได้มากกว่าอีกด้วย การที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีแค่กระบวนการผลิตอาหารในระบบ GMP ที่เป็นระบบการจัดการพื้นฐานในด้านสุขลักษณะของอาคาร สถานที่การผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมของกระบวนการผลิตเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีความเสี่ยงที่จะไม่ปลอดภัยมากกว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้กระบวนการผลิตอาหารที่มีระบบ HACCP หรือ ISO 22000 ที่เป็นระบบมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกให้การยอมรับว่าเป็นระบบที่ป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

หลายประเทศยังกำหนดให้ระบบ HACCP เป็นมาตรฐานในการนำเข้าอีกด้วย ดังนั้น การที่กฎหมายไม่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องได้รับรองสถานที่ผลิตภายใต้ระบบ HACCP หรือระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เมื่อมีการตรวจพบอาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น มีผลทำให้ผู้บริโภคยังคงมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อน ซึ่งกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค อีกทั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการส่งออกของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยจะถูกกีดกันทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันด้านตลาดจะลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหายไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก ซึ่งในระดับสากลนั้น ระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤตที่เป็นระบบย่อยของระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เป็นที่ยอมรับกันมาก แม้แต่สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการนำเข้า ถ้าไม่มีระบบดังกล่าวจะไม่สามารถส่งออกไปยังสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 คือ

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

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

(1.1) กรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ได้รับรองคุณภาพอาหารในระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (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