

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาหาร (Food) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ต้องการอาหารเพื่อให้พลังงาน ทำให้กลไกต่าง ๆ ของร่างกายสามารถทำงานได้เป็นปกติ อาหารจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแนวโน้มของโลกเราในปัจจุบันมีการพัฒนาด้านอาหารเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ มนุษย์มีความตื่นกลัวต่ออาหารที่ไม่ปลอดภัยและโรคที่เกิดจากอาหารมากขึ้น กระแสสังคมเริ่มหันมาเน้นการบริโภคเพื่อสุขภาพ และมีการแข่งขันโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อคุณภาพของอาหาร รวมทั้งความตกลงภายใต้กฎการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ที่กำหนดให้การค้าอาหารระหว่างประเทศต้องนำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการตรวจสอบอาหาร รวมทั้งการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะส่งผลให้ตลาดอาหารส่งออกมีความเข้มงวดในเรื่องความปลอดภัยมากขึ้น¹ ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแล ควบคุม และวางมาตรการในการผลิตและจำหน่ายอาหาร เพื่อให้อาหารมีคุณภาพ มาตรฐาน และป้องกันการผลิตอาหารที่ไม่ปลอดภัยออกสู่ผู้บริโภค ซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเครื่องอุปโภคและบริโภคที่ถูกต้องตามหลักอนามัย โดยรัฐจะต้องเข้าควบคุมและส่งเสริมให้มีการผลิตอาหารที่ปลอดภัยออกสู่ท้องตลาด ประกอบกับจะต้องควบคุมอาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดอีกด้วย โดยรัฐจึงต้องอาศัยกฎหมายในการควบคุมอาหารดังกล่าว

ในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต มีการแข่งขันทางการค้าที่มีความรุนแรงมากขึ้น มีเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับห่วงโซ่อาหารมีความซับซ้อนและที่สำคัญที่สุดคือโครงสร้างการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตมากขึ้น โดยสารเคมีได้ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนการผลิตอาหารในปริมาณที่สูงขึ้นจนทำให้พืช อาหารที่ยังไม่ได้แปรรูปหรืออาหารที่ผ่านการแปรรูปมีสารเคมีตกค้าง ซึ่งส่งผล

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). สรุปผลการสัมมนานำเสนอข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัยสู่การใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ ระบบคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหารของไทยมาตรฐานแห่งอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 7.

ต่อสุขภาพของผู้บริโภค การที่ยังคงพบเห็นอาหารที่ไม่ปลอดภัย ไม่มีคุณภาพ ไม่มีมาตรฐานอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ดังเหตุการณ์การปนเปื้อนสารเมลามีนในน้ำนมดิบที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย² ทำให้เกิดนิวและอาการของไตวาย หรือการที่อาหารมีสารปนเปื้อนสารเคมีที่เป็นอันตรายหรือจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคนั้น ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และอนามัย ดังนั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาควบคุมและตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมคือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลเรื่องอาหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตในประเทศหรืออาหารที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ อีกทั้งยังกำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของอาหารให้มีความปลอดภัยด้านสุขอนามัย เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

ระบบคุณภาพอาหาร (Quality System) เป็นการดำเนินการเพื่อให้สถานที่ผลิตมีมาตรฐาน โดยคำนึงถึงทุกขั้นตอนของการผลิตรวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและปลอดภัยมากที่สุด หากระบบมีการดำเนินการที่ถูกต้องจะสามารถช่วยในการตรวจสอบถึงสาเหตุที่มาของผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบนี้เป็นระบบที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยนำระบบคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปในระดับสากลมาใช้ในกระบวนการผลิตอาหารอันได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP)³ ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis Critical Control Points: HACCP)⁴ และระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 (Food Safety Management System)⁵ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีความสำคัญมากในประเทศไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมส่งออก เนื่องจากผู้บริโภคมีความต้องการ

² ยูพา ชาญวิกรัย, ประสงค์ เทียนบุญ. (2553). เมลามีน (Melamine). วารสารคลินิกอาหารและโภชนาการ. 4(2), หน้า 63.

³ Good Manufacturing Practice: GMP คือ หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและควบคุม เพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามและทำให้สามารถผลิตอาหารได้อย่างปลอดภัย โดยเน้นการป้องกันและขจัดความเสี่ยงที่จะทำให้อาหารเป็นพิษ

⁴ Analysis and Critical Control Point: HACCP คือ ระบบการประกันคุณภาพด้วยความปลอดภัยของอาหารที่เป็นที่ยอมรับกันว่าสามารถป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพเคมีและกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁵ Food Safety Management System คือ เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร โดยเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

บริโภคอาหารที่มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารมากยิ่งขึ้น และมีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น ระบบคุณภาพอาหารจึงช่วยจัดการด้านความพร้อมของสถานะแวดล้อมในกระบวนการผลิต เช่น การจัดการด้านอาคารสถานที่การผลิต สุขลักษณะส่วนบุคคล การควบคุมแมลงและสัตว์นำโรค การทำความสะอาดสถานที่การผลิต เครื่องจักร รวมทั้งอุปกรณ์การผลิต การควบคุมน้ำใช้ในโรงงาน การควบคุมวัตถุแปลกปลอม การควบคุมสารเคมี การระบุและการสอบกลับผลิตภัณฑ์ และการเรียกผลิตภัณฑ์คืน เป็นต้น และช่วยจัดการด้านการควบคุมกระบวนการผลิต (Process Control) จัดการจุดที่ได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นจุดที่สำคัญหรือวิกฤตในการควบคุมอันตรายไม่ให้ไปสู่ผู้บริโภค⁶ และที่สำคัญเป็นการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและปรับปรุงระบบบริหารงานด้านความปลอดภัยอาหารให้ทันสมัยมากขึ้น

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารในท้องตลาดให้ปลอดภัยนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติเกี่ยวกับอาหาร โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยาม อาหาร⁷ ไว้ว่า ของกินหรือเครื่องสำอางชีวิต อันได้แก่ วัตถุทุกทุกชนิดที่คนกินได้ คี๋ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด ๆ ก็ตาม และยังหมายรวมถึงวัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร เช่น วัตถุเจือปนอาหาร (Food Additive) สี (Color) และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส (Flavours) และมีการบัญญัติมาตรการบังคับทางการปกครองที่ใช้บังคับในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารให้ถูกสุขลักษณะหรือให้ปราศจากอันตรายแก่ผู้บริโภค โดยให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตผลิตหรือนำเข้าอาหารหรือสั่งให้งดผลิตหรือนำเข้า ซึ่งอาหารที่ผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาตหรืออาหารที่ปรากฏจากผลการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นอาหารที่ไม่ควรแก่การบริโภค และต้องประกาศผลการตรวจพิสูจน์อาหารให้ประชาชนทราบ ยังมีมาตรการบังคับทางการปกครองในกรณีที่ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีปรากฏผลจากการตรวจพิสูจน์ว่า อาหารซึ่งผลิตโดยผู้รับอนุญาตเป็นอาหารที่ไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารที่

⁶ สุวิมล กิริติพิบูล. (2547). ระบบการจัดการและควบคุมการผลิตอาหารให้ปลอดภัย GMP (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). หน้า 2-3.

⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“อาหาร” หมายความว่า ของกินหรือเครื่องสำอางชีวิต ได้แก่

ผิดมาตรฐาน อาหารหรือภาชนะบรรจุที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือผิออนามัยของประชาชน⁸ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต⁹ ปัจจุบันผู้บริโภครอคอยอยู่ในความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัยที่มีวางจำหน่ายในท้องตลาด แม้หน่วยงานของรัฐอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหาร (Food and Drug Administration: FDA) ที่กำกับดูแลจะมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัยแล้ว แต่บทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เพียงพอที่จะใช้คุ้มครองผู้บริโภคได้ ดังจะเห็นได้จากข่าวในปัจจุบันที่ผู้บริโภคยังคงได้รับอาหารที่ปนเปื้อนจากจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคหรือสารเคมีที่ปนเปื้อนในอาหารจำนวนมาก จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ยังไม่เหมาะสมและเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรนำมาแก้ไขในหลายประการ โดยผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหา ดังนี้

ปัญหาการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร (Product Recall)¹⁰ ที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาด โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่เป็นหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลเรื่องอาหารให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดอยู่หลายมาตรการ กล่าวคือ มีการติดตามและเฝ้าระวัง พร้อมสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อนำมาตรวจสอบหาสารปนเปื้อน และขอความร่วมมือให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหาร ขอความร่วมมือสถานที่จำหน่ายให้นำผลิตภัณฑ์อาหารออกจากชั้นวางของชั่วคราว ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลให้ผู้บริโภครยังคงได้รับอันตรายจากผลิตภัณฑ์อาหารที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด

⁸ มาตรา 28 อาหารผิดมาตรฐาน ได้แก่อาหารที่ไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (2) หรือ (3) แต่ไม่ถึงขนาดดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 (5) มาตรา 29 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารตามมาตรา 25 (4)

- (1) ไม่ปลอดภัยในการบริโภค หรือ
- (2) มีสรรพคุณ ไม่เป็นที่เชื่อถือ หรือ
- (3) มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์ต่อร่างกายในระดับที่ไม่เหมาะสม

⁹ มาตรา 46 เมื่อปรากฏต่อผู้อนุญาตว่าผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๑๒๑

๑๒๑

¹⁰ สุวิมล สุระเรืองชัย. (2550). การเรียกคืนผลิตภัณฑ์ตามแนวทางของสมาคมผู้ค้าปลีกสหราชอาณาจักร (BRC Product Recall Guidelines). *Quality for Food*, 14(120). หน้า 122.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการอาหารและยาออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากผู้บริโภคที่มีการจำหน่ายในท้องตลาด ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจหรือได้ดำเนินการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารด้วยความสมัครใจแล้ว แต่การดำเนินการเรียกคืนที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประสบความสำเร็จ รัฐก็ควรที่จะเข้ามาแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค ด้วยการออกคำสั่งบังคับตามที่รัฐเห็นสมควร ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวล้าสมัย ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จึงส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น จะส่งผลทำให้ผู้บริโภคอาจได้รับอันตรายในชีวิต ร่างกาย และอนามัย นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง ความเชื่อมั่น เศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย ถ้าผู้บริโภคได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด ในวงการอุตสาหกรรมอาหารยอมรับว่าระบบคุณภาพ เป็นระบบที่มีส่วนทำให้อาหารมีความปลอดภัยมากขึ้น ทำให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดและเติบโตได้ในระยะยาว อุตสาหกรรมอาหารได้เริ่มให้ความสำคัญในการนำระบบคุณภาพมาใช้อย่างกว้างขวางขึ้น แนวคิดในเรื่องการจัดการคุณภาพได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้หันมาให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพที่มุ่งการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาภายหลัง โดยเน้นการดำเนินงานที่ถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดสายการผลิตมากกว่าการตรวจสอบผลิตภัณฑ์สุดท้าย หลายประเทศเริ่มกำหนดกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการนำระบบการบริหารคุณภาพที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วยในการประกอบธุรกิจก็จะทำให้องค์กร มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งในระบบ GMP หรือ HACCP ไม่ใช่เป็นระบบพื้นฐานอีกต่อไป จะอาจกลายเป็นระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000¹¹ ที่เป็นระบบสากลขั้นพื้นฐานในการจัดการด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอุตสาหกรรมอาหารในตลอดห่วงโซ่อาหาร โดย Codex¹² ได้พัฒนาขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจัดการระบบอาหารปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหารและ

¹¹ กัลยาณี ดิประเสริฐวงศ์. (2550). ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 : 2005. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. หน้า 1.

¹² Codex หมายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาหารและข้อแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ โดยจะกำหนดมาตรฐานอาหารให้เป็นแบบเดียวกันและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ

เป็นกรอบมาตรฐานสากลที่ครอบคลุมถึงข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) โดยมีการนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต ระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต ที่มีหลักการป้องกันอันตรายหรือสิ่งปนเปื้อนทางด้านชีวภาพ เคมี และกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³ และนำ ISO 90001¹⁴ เข้ามาจัดการระบบเอกสารทำให้ระบบนี้เหมาะกับอุตสาหกรรมอาหาร ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 มีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยออกสู่ท้องตลาด

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

¹³ สุวิมล กิริติพิบูล. (2550). ระบบประกันคุณภาพด้านความปลอดภัยของอาหาร HACCP (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). หน้า 4.

¹⁴ ISO 9001 คือ การจัดการระบบบริหารงานเพื่อการประกันคุณภาพ โดยผ่านระบบที่ระบุขั้นตอนและวิธีการทำงาน เพื่อให้มั่นใจว่าบุคลากรในองค์กรรู้หน้าที่ความรับผิดชอบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยต้องมีการฝึกอบรมให้ความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน มีการจัดบันทึกข้อมูล รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามที่ระบุไว้ในระบบหรือไม่ และมีการแก้ไขข้อผิดพลาดรวมทั้งมีแนวทางในการป้องกันข้อผิดพลาดเดิม

ในด้านสุขลักษณะอาคาร สถานที่การผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมของกระบวนการผลิตเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีความเสี่ยงที่จะไม่ปลอดภัยมากกว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาออกใบอนุญาตให้ผลิตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้กระบวนการผลิตอาหารที่มีระบบ HACCP หรือ ISO 22000 ที่เป็นระบบมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกให้การยอมรับว่าเป็นระบบที่ป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลายประเทศยังกำหนดให้ระบบ HACCP เป็นมาตรฐานในการนำเข้าอีกด้วย ดังนั้น การที่กฎหมายไม่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องได้รับรองสถานที่ผลิตภายใต้ระบบ HACCP หรือระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เมื่อมีการตรวจพบอาหารที่ไม่ปลอดภัยวางจำหน่ายในท้องตลาดนั้น มีผลทำให้ผู้บริโภคยังคงมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อน ซึ่งกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค อีกทั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการส่งออกของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยจะถูกกีดกันทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันด้านตลาดจะลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหาย ไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก ทั้งนี้ ในระดับสากลนั้นระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤตที่เป็นระบบย่อยของระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ISO 22000 เป็นที่ยอมรับกันมาก¹⁵ แม้แต่สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการนำเข้า ถ้าไม่มีระบบดังกล่าวจะไม่สามารถส่งออกไปยังสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัย แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยในต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมอาหารไว้หลายมาตรการ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัยตลอดจนกฎหมายของประเทศไทยที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการควบคุมอาหารให้ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

¹⁵ 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.** EAEE Seminar. page.1-2.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาผลิตภัณฑ์อาหารในท้องตลาดที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

1.3 สมมติฐานการศึกษา

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ทั้งฉบับแล้ว พบว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมถึงไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคด้านอาหาร ยังคงได้รับอันตรายจากการผลิตภัณฑ์อาหารที่ปนเปื้อนทั้งทางด้านจุลินทรีย์ เคมี และชีวภาพ อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยถูกกีดกันทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันด้านตลาดลดลง ภาพพจน์ของประเทศไทยเกิดความเสียหายไม่น่าเชื่อถือในตลาดโลก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษา ค้นคว้า แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ บทความงานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร คำพิพากษาศาลปกครองและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์อาหาร ตลอดจนการค้นคว้า

จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษานโยบายการแก้ไขและเสนอแนะแนวทางต่อไป

1.5 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดโดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข มาตรการบังคับทางปกครองในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารในท้องตลาดให้ปลอดภัยของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และมาตรฐานคุณภาพอาหาร รวมถึงศึกษา มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาตามกฎหมาย The Federal Food Drug and Cosmetic Act และ Food Safety Modernization Act อีกทั้งสหภาพยุโรปตามกฎหมาย White Paper on Food Safety, EU General Food Law และ Hygiene Package เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านอาหารให้ผู้บริโภคได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้อธิบายถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่ปลอดภัย
2. ทำให้เข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาดของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวข้องกับการไม่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเรียกคืนผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยจากท้องตลาดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
4. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำหนดระบบการควบคุมแหล่งผลิตภายหลังการพบผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดความไม่ปลอดภัยในท้องตลาด
5. ทำให้วิเคราะห์ถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด