

มาตรการตรวจสอบย้อนกลับเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย TRACEABILITY MEASURE FOR FOOD SAFETY IN THAILAND

วรพัชรา ศรีพงษ์พันธุ์กุล *

Vorapattra Sripongpankul

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับในผลิตภัณฑ์อาหารของประเทศไทย โดยศึกษาทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งใช้บังคับตลอดห่วงโซ่อาหารและองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล ประกอบกับกฎหมายของสหภาพยุโรปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบย้อนกลับ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบย้อนกลับอาหารได้ว่าเป็นระบบส่งผลดี และเป็นประโยชน์ทั้งต่อภาครัฐ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค รวมถึงช่วยควบคุมให้อาหารมีความปลอดภัย ช่วยควบคุมการแพร่กระจายของเนื้อสัตว์กรณีโรคสัตว์ระบาด นอกจากนี้ยังสามารถใช้ข้อมูลจากการตรวจสอบย้อนกลับในการเรียกคืนสินค้าหรือแจ้งเตือนภัยตามระบบแจ้งเตือนภัยและอำนวยความสะดวกในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศคู่ค้าที่มีข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับสินค้านำเข้าอีกด้วย

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับ โดยเฉพาะเจาะจง แต่ภาคเอกชนซึ่งมักเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่นำมาใช้แบบสมัครใจ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบย้อนกลับภายในองค์กร เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าในตลาด และเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าระหว่างประเทศกับประเทศที่มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ทำให้สินค้านำเข้า และสินค้าที่ผลิตเพื่อการบริโภคในประเทศยังไม่มี การตรวจสอบย้อนกลับอย่างเป็นระบบหรือตรวจสอบย้อนกลับได้ตลอดห่วงโซ่อาหาร ประกอบกับกฎหมายด้านความปลอดภัยทางอาหารของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องในการจัดเก็บข้อมูลอยู่บ้าง เช่น ในการผลิตขั้นต้นทั้งไร่นา ฟาร์มเพาะเลี้ยง ฟาร์มเลี้ยงสัตว์มีเพียงมาตรฐาน GAP ที่มีข้อกำหนดให้ต้องเก็บข้อมูลแต่มาตรฐานนี้เป็นเพียงมาตรฐานทั่วไปซึ่งให้เกษตรกร หรือผู้เลี้ยงสัตว์นำไปใช้โดยสมัครใจเท่านั้น หรือในกรณีสินค้าปศุสัตว์ที่ไม่มีหลักเกณฑ์การจัดเก็บข้อมูลของสัตว์ที่เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ และเนื้อสัตว์ที่ออกจากโรงฆ่าสัตว์ หรือในขั้นการขนส่งและกระจายสินค้าไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : wipz_tang@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in International Trade Regulation, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : wipz_tang@hotmail.com

ว่าต้องมีการจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น เหล่านี้ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบถึงแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์อาหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับสินค้าอาหารในกรณีที่เกิดปัญหาหรือวิกฤติด้านอาหารได้ รวมถึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายตลอดห่วงโซ่อาหารและยังไม่มียุทธศาสตร์กลางในการทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์ความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่อาหารอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับกำหนดไว้ให้ชัดเจนทั้งกรณีผลิตภัณฑ์ที่ผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ และผลิตภัณฑ์ที่นำเข้า-ส่งออกโดยอาจกำหนดเป็นกฎหมายทั่วไปใช้กับผลิตภัณฑ์อาหารทุกชนิด หรือกำหนดเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงสูงหรือผลิตภัณฑ์ที่ต้องการการควบคุมเป็นพิเศษ รวมถึงควรมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบย้อนกลับ รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่อาหาร เพื่อดำเนินการกรณีเกิดวิกฤติการณ์ด้านอาหารอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ

อาหารปลอดภัย, ตรวจสอบย้อนกลับ, มาตรฐานการผลิตทางการเกษตรที่ดี

ABSTRACT

This article is a documentary research that aims to study the problems and necessity in legislating the law on traceability of Thailand's food products. By studying the criteria and regulations that are currently-enforced in Thailand involving safety throughout the whole food chain, the traceability in present-day food products according to how appropriate and thorough the food safety is can then be analyzed. Moreover, this study examines the sectors that are responsible in supervising and enforcing the regulations involving food safety in Thailand, and also makes suggestions based on the study of law and regulations regarding traceability in European Union, which is Thailand's important trading partner that upholds traceability in legislating the law for food products both domestic and imported.

The study has shown that systematic traceability of food is indeed useful and beneficial for government sectors, entrepreneurs and customers as it allows to trace back to the point where food risk might occur in order to fix it accordingly, which not only guarantees the food safety but also controls meat distribution in case that epidemic in animals does occur. Moreover, data from traceability can be used for accurate product recall, to notify in rapid alert system and to facilitate the export of products to important trading partners such

as European Union or the United States of America that have regulations on traceability of imported goods.

Currently, there is no systematic traceability of food products or traceability throughout the whole food chain in Thailand yet. However, many private sectors, that are mostly major entrepreneurs, willfully adopt it for the sake of convenience in traceability within organization, which adds value to products in high-end market, and for the purpose of international trading with countries that have such regulations. Therefore, the imported goods and domestic consumer goods in Thailand are yet to have systemic traceability or traceability throughout the whole food chain. Moreover, there are some inadequacies in data collecting for Thailand's regulations on food safety. The example can be seen from the case of GAP standard in the primary production in paddy field, farm and ranch, which requires data collecting but is only a general standard that leaves to farmers' willingness to follow. Other examples are the case of livestock products that have no regulation that require data collecting on animals entering and meat leaving the slaughterhouse, or the case of product transportation and distribution processes that have no regulation that require data collecting at all. These inadequacies leave the source of food production

unbeknownst to the customers and the food products untraceable by the people involved, in case that food issue or crisis does take place. Even though there are plenty of sectors and institutes involving throughout the whole food chain but there is no central organization formally responsible with data collecting, examining and assessing risk throughout the whole food chain. This is why Thailand should have regulations regarding traceability that are distinctly specified for domestic consumer goods, imported goods and exported products. Such regulations can be legislated as general law for every type of food products, like in European Union, or only enforced on high-risk products such as meat or products that require special control such as infant food, which is the case in Japan. There should also be an organization specifically responsible for traceability, data collection and risk assessment throughout the whole food chain, so the case of food crisis can be handled effectively.

Keywords

Food safety, Traceability, Good Agricultural Practices

บทนำ

ปัจจุบันทั้งในประเทศและต่างประเทศล้วนมีโรคอุบัติใหม่ที่มีผลกระทบต่ออาหาร และโรคสัตว์รบกวนอย่างต่อเนื่อง มีการปนเปื้อนของสารพิษ และสารกำจัดศัตรูพืช การดัดแปลงพันธุกรรมพืชและสัตว์ด้วยเทคโนโลยี (GMOs) และการใช้สารเคมีในอาหารเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ประกอบกับผู้บริโภคเริ่มตระหนักถึงผลเสียของการที่อาหารมีความไม่ปลอดภัยทำให้ผู้บริโภคต้องการบริโภคอาหารที่มั่นใจว่าปลอดภัยและไม่มีการปนเปื้อนมากขึ้น¹ นอกจากนี้ประเทศคู่ค้าที่สำคัญหลายประเทศต่างเห็นความสำคัญของแหล่งที่มา การปลอดภัยและสารปนเปื้อนจึงนาระบบการตรวจสอบย้อนกลับอาหารมาใช้กับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรทั้งพืชและสัตว์ รวมถึงอาหาร เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือนำมาใช้กับผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงภายในประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยการพัฒนากฎเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารให้เท่าเทียมกับข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติของคู่ค้าจะเป็นการลดอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศ สร้างความมั่นใจในคุณภาพในตลาดโลกและมีนัยไปถึงการได้รับผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศในตลาดโลกอีกด้วย นอกจากนี้การมีมาตรการตรวจสอบย้อนกลับใช้บังคับกับอาหารนำเข้าและอาหารที่ผลิตในประเทศจะช่วยให้อาหารมีความปลอดภัยมากขึ้นโดยทราบถึงแหล่งที่มา และสาเหตุของอาหารที่ปนเปื้อนนั้นและรับมือต่อวิกฤติการณ์ได้อย่างทันที่

อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะมีกฎเกณฑ์ความปลอดภัยด้านอาหารมากมายตลอดห่วงโซ่อาหารแต่ก็มิได้มีบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับกำหนดไว้อย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นประเทศไทยยังประสบกับปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการตรวจสอบและวิเคราะห์ความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่อาหาร รวมถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่อาหารโดยมิได้อยู่ภายใต้องค์กรเดียวแต่เป็นการกระจายอำนาจให้แต่ละหน่วยงานดูแลความปลอดภัยอาหารตามประเภทและชนิดของอาหาร ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะเลวหรือเพิกเฉยก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านการส่งออกอาหารของไทยและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษามาตรการ กฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศ โดยเฉพาะมาตรการตรวจสอบย้อนกลับ รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค และเพิ่มความเชื่อมั่นแก่ประเทศคู่ค้า เพิ่มมูลค่าอาหารส่งออกของไทยให้สามารถแข่งขันกับการส่งออกอาหารของประเทศอื่น ๆ รวมถึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของ

¹ สุณี ฉัตราคม, “ระบบการตรวจพิสูจน์ย้อนกลับ (Traceability) กับการกีดกันทางการค้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2560, จาก http://www.lib.ru.ac.th/knowledge/s_chatrakom/pdf/traceability.pdf

หน่วยงานด้านความปลอดภัยทางอาหารของประเทศไทยต่อไป

1. แนวคิดและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร

ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) หมายถึง การจัดการให้อาหารและสินค้าเกษตรที่นำมาเป็นอาหาร เพื่อการบริโภคสำหรับมนุษย์มีความปลอดภัย โดยไม่มีลักษณะเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหารและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้บริโภคปลอดภัยจากอันตรายที่มาจากอาหาร (Food Hazard) อันประกอบด้วย อันตรายทางเคมี อันตรายทางชีวภาพ และอันตรายทางกายภาพ² ทั้งนี้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาหารมีมาตั้งแต่สมัยยุคกลาง (The Middle Ages) แต่มุ่งเน้นไปในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกลอกหลวงมากกว่าในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร³ โดยรัฐ หรือรัฐบาลมิได้เข้ามาแทรกแซงซึ่งการค้าสินค้าอาหารอย่างเสรีนี้ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการลอกหลวงคู่สัญญาและผู้บริโภคทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงโดยแต่ละประเทศต่างก็บัญญัติกฎหมายภายในและกำหนดมาตรฐานของตนเองขึ้นจึงเกิดความยุ่งยากทางการค้าอันเนื่องมาจากกฎหมายและมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับสินค้าอาหารอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเกิดความพยายามที่จะทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของแต่ละประเทศเกิดความสอดคล้องกลมกลืนกัน

บทบาทของรัฐในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารคือการบังคับใช้กฎระเบียบ การควบคุม การออกไปรับรองความปลอดภัย การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ รวมถึงการจัดหาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในการตรวจสอบความปลอดภัยของอาหารเพื่อให้อาหารมีความปลอดภัย ควบคุมความเสี่ยงและสร้างความน่าเชื่อถือในตลาดระหว่างประเทศอันจะเกิดประโยชน์ต่อประชากรในภาพรวม รวมถึงลด หรือขจัดอุปสรรคทางเทคนิคทางการค้าระหว่างประเทศโดยการมีมาตรฐานความปลอดภัยที่สากลยอมรับ เนื่องจากความปลอดภัยด้านอาหารเป็นอุปสรรคด้านเทคนิคทางการค้า (Technical Barriers to Trade : TBT) ประการหนึ่ง

ทั้งนี้หลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบย้อนกลับ ได้แก่ การตรวจสอบย้อนกลับ การเรียกคืนสินค้าและการแจ้งเตือนภัยด้านอาหารภายใต้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยการตรวจสอบย้อนกลับนั้นทั้งผู้ผลิตวัตถุดิบ ผู้ผลิตสินค้า ผู้กระจายสินค้าและผู้บริโภคล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบย้อนกลับทั้งสิ้นโดย

² จิรรัตน์ รัตนคุปต์, “การศึกษาความสามารถในการแข่งขันและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารของสินค้าส่งออกจากประเทศไทยและกลุ่มประเทศผู้ส่งออกหลักในอาเซียน กรณีศึกษา : ตลาดประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.44.

³ เบญจรัตน์ กนกวัฒน์เลิศ, “มาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปและการดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายของข้อตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.14.

กระบวนการของการตรวจสอบย้อนกลับได้แก่การติดตาม (Tracking) ว่าสิ่งนั้นอยู่ ณ ที่ใด และการตรวจย้อนกลับ (Tracing) ว่าสิ่งนั้นผลิตเมื่อใด จากสายการผลิตไหน วัตถุประสงค์มาจากที่ใดบ้าง โดยหาข้อมูลต้นทางของสินค้า⁴ โดยโครงสร้างพื้นฐานของการตรวจสอบย้อนกลับประกอบด้วย การบ่งชี้ตัวผลิตภัณฑ์ (Product Identification) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ (Product-associated Information) ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ (Process-based Information) และการส่งต่อข้อมูล (Communication) ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตสามารถเข้าถึง และแลกเปลี่ยนข้อมูลผลิตภัณฑ์ได้⁵ ซึ่งหากใช้ข้อมูลการตรวจสอบย้อนกลับในการเรียกคืนสินค้า จะทำให้ทราบได้ว่าสินค้านั้นมีปัญหาตรงไหนในห่วงโซ่อาหารทำให้สามารถเรียกคืนสินค้าล็อตที่มีปัญหานั้นกลับมาได้อย่างถูกต้อง เฉพาะเจาะจงและรวดเร็ว ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการจัดการความเสี่ยงและเป็นเครื่องมือในการจัดการความปลอดภัยของอาหารด้วย รวมถึงใช้ข้อมูลดังกล่าวในการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินความปลอดภัยด้านอาหาร

อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยจะมีมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับอาหาร นำเข้าต้องไม่ขัดกับพันธกรณีที่มีกับองค์การการค้าโลกและเป็นไปตามหลักการสำคัญของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร อันได้แก่ข้อยกเว้นทั่วไปของความตกลงแกตต์ 1947 มาตรา XX(b) ซึ่งกำหนดว่าประเทศผู้นำเข้าอาจใช้มาตรการใดๆที่ขัดกับหลักการของความตกลงภายใต้แกตต์ได้ หากมาตรการนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์หรือพืช โดยการใช้นี้จะต้องใช้เท่าที่จำเป็น ไม่เป็นการทำตามอำเภอใจ (Arbitrary) หรือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unjustifiable Discrimination) ขณะเดียวกันต้องไม่เป็นการกีดกันอย่างเคลือบแฝงต่อการค้าระหว่างประเทศ (Disguised Restriction on International Trade) ด้วย นอกจากนี้ยังมีความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ซึ่งยอมรับให้รัฐสมาชิกขององค์การสามารถตั้งข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าโดยอาศัยมาตรการสุขอนามัยได้หากรัฐสมาชิคนั้นสามารถพิสูจน์ได้โดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์และมีหลักฐานสำคัญว่าสินค้านั้นไม่ปลอดภัยสำหรับสุขอนามัยของประชาชน และปฏิบัติตามหลักการสำคัญ รวมถึงความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT) ซึ่งกำหนดว่าหากมีมาตรฐานระหว่างประเทศอยู่แล้วก็ใช้มาตรฐานนั้น ๆ เป็นหลัก แต่หากไม่มีรัฐสมาชิกต้องออกมาตรการที่เป็น

⁴ ชุตินา พลายดั่ง, “การพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อุปทานผักปลอดภัย,” (วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 12.

⁵ Ian Smith and Anthony Furness, Improving traceability in food processing and distribution : Developing traceability systems across the food supply chain, (England : Woodhead publishing Limited, 2006), p.7.

กฎระเบียบทางเทคนิคและมาตรฐานให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ความตกลง TBT กำหนด กล่าวคือกฎระเบียบทางเทคนิคจะต้องก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศน้อยที่สุด และมีหลักการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์รองรับไว้ตั้งแต่จะเป็นมาตรการควบคุมมาตรฐานสินค้า เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต สุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ สัตว์ พืชหรือสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้มาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ ยังชี้ให้เห็นความสำคัญของการตรวจสอบย้อนกลับโดยองค์ประกอบของการตรวจสอบย้อนกลับมาใช้ เช่น ในระบบรับรองคุณภาพและความปลอดภัยในสินค้าอาหารของ Codex อันได้แก่ ระบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (GMP) มีข้อกำหนดในเรื่องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์และการสร้างความเข้าใจในผู้บริโภค (Product Information and Consumer Awareness) ต้องมีข้อมูลที่เพียงพอและมีข้อมูลผู้ที่เป็นลำดับถัดไปในห่วงโซ่อาหาร สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ สามารถจัดการ เก็บรักษา แปรรูปและแสดงผลิตภัณฑ์ได้อย่างถูกต้อง หรือระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (HACCP) ที่มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกับการตรวจสอบย้อนกลับเป็นอย่างมากในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบควบคู่ (Essential Duo)⁶ ให้ระบบ HACCP มีความสมบูรณ์ และสร้างความปลอดภัยให้แก่ผลิตภัณฑ์ รวมถึง Codex ได้จัดทำ Principle for Traceability/Product Tracing As A Tool Within a Food Inspection and Certification System (CAC/GL 60-2006)⁷ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ตามนโยบายของแต่ละประเทศได้ โดยระบุว่า การตรวจสอบย้อนกลับเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและรับรองอาหาร เพื่อสนับสนุนการป้องกันอันตรายแก่ผู้บริโภค

นอกจากนี้มาตรฐานด้านสุขอนามัยของสัตว์และคนขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health : OIE) ยังนำหลักการในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับไปกำหนดไว้ใน Chapter 4.1 และ 4.2 ของ Terrestrial Animal Health Code⁸ ซึ่งเป็นหนึ่งในเอกสารอ้างอิงที่เป็นข้อกำหนดและคู่มืออันเป็นมาตรฐานที่องค์การการค้าโลก (WTO) ยอมรับให้เป็นเอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับสุขอนามัยสัตว์ระหว่างประเทศและให้การยอมรับว่าการ

⁶ Therese Vanasse, "HACCP and Traceability : An essential duo in agri-food industry," Retrieved on December 11, 2017, from http://www.vanasse-associes.com/wp-content/uploads/2014/10/HACCP-and-Traceability-essential-duoAFF308_EN_ForWeb.pdf

⁷ FAO, "CAC/GL 60-2006," Retrieved on December 11, 2017, from http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/shproxy/ru/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCAC%2BGL%2B60-2006%252FCXG_060e.pdf

⁸ Terrestrial Animal Health Code เป็นมาตรฐานที่กำหนดเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ที่สำคัญ วิเคราะห์ความเสี่ยงและการรับรองสินค้าสัตว์และผลิตภัณฑ์สัตว์ คำแนะนำวิธีการควบคุม และกำจัดโรคระบาดสัตว์ รวมทั้งการแจ้งข้อมูลโรคระบาด เป็นต้น

ระบุประเภทของสัตว์ที่ต้องควบคุม (Animal Identification) และการตรวจย้อนกลับ (Traceability) เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของสุขภาพสัตว์ (Animal Health) การสาธารณสุข (Public Health) การผลิตสัตว์ (Animal Production) รวมถึงกิจกรรมและนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) ยังกำหนดให้การตรวจสอบย้อนกลับเป็นมาตรฐานเฉพาะที่เรียกว่ามาตรฐานระบบ ISO 22005 : 2007 อีกด้วยเพื่อใช้เป็นระบบการตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อาหารและอาหารสัตว์ที่มักใช้ควบคู่กับมาตรฐานสากล ISO 22000 ซึ่งเป็นระบบการจัดการด้านความปลอดภัยในอาหารทั่วไปของ ISO

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบย้อนกลับและองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปนำแนวคิดเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับมาประยุกต์ใช้โดยกำหนดเป็นกฎหมายเนื่องจากเกิดอุบัติเหตุการณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนขึ้น เช่น การระบาดของโรควัวบ้า (BSE) จึงออกข้อบังคับ (EC) No 1760/2000 ขึ้นโดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกเริ่มจัดทำระบบการระบุและลงทะเบียนโค (Identification and Registration) และบังคับให้ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายเนื้อโคจัดเก็บข้อมูลแหล่งที่มาของเนื้อ ส่วนในขั้นการค้าปลีก (Retail Level) จะต้องติดฉลากที่แสดงถึงแหล่งที่มาของเนื้อโคให้แก่ผู้บริโภคได้รับทราบ นอกจากนี้สหภาพยุโรปต้องการสร้างข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับอาหารในระดับสหภาพขึ้นและดำเนินการปฏิรูปนโยบายควบคุมให้อาหารมีความปลอดภัยโดยมุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคและรับรองว่าการดำเนินการของตลาดสหภาพ (Single Market) จะเป็นไปอย่างราบรื่น ดังเช่นที่สมุดปกขาวความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป (White Paper on Food Safety) ได้วางหลักไว้⁹ จึงได้บัญญัติกฎหมาย General Food Law ขึ้นมาใช้บังคับ อันได้แก่ Regulation (EC) No.178/2002 โดยกำหนดให้ครอบคลุมอาหารทุกประเภทและทุกขั้นตอนการผลิต รวมถึงกำหนดให้มีการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับในทุกธุรกิจที่เกี่ยวกับอาหารหรืออาหารสัตว์เพื่อทำให้สามารถระบุได้ว่าผลิตภัณฑ์อาหารหรืออาหารสัตว์มีที่มาจากแหล่งใดและจะส่งต่อไปยังแหล่งใด รวมถึงเพื่อสามารถให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว¹⁰

⁹ European Commission, “General Food law,” Retrieved on April 25, 2018, from https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en.

¹⁰ Health & Consumer Protection Directorate-General, European Commission, “Food Traceability Factsheet,” Retrieved on April 25, 2018, from https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_req_factsheet_traceability_2007_en.pdf

ทั้งนี้การตรวจสอบย้อนกลับอาหาร (Food Traceability) คือ ความสามารถในการติดตาม (Trace and Follow) อาหาร อาหารสัตว์ เนื้อสัตว์ที่นำมาใช้ในการผลิตอาหาร หรือสาร (Substance) ที่นำมาใช้ในการบริโภคในขั้นตอนการผลิต (Production) การแปรรูป (Processing) และการจัดจำหน่าย (Distribution)¹¹ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบย้อนกลับที่สหภาพยุโรปประกาศออกมาใช้บังคับมีจำนวนมากทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับอาหารทุกชนิด (General Food) และกฎหมายที่ใช้เฉพาะกับอาหารบางชนิด (Specific Food) ซึ่งกฎหมายซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่เกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับของสหภาพยุโรปมี 2 ฉบับ ได้แก่ Regulation (EC) No.178/2002 และ Regulation (EC) No.882/2004 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.1 Regulation (EC) No 178/2002

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการตรวจสอบย้อนกลับไว้ในข้อ 18 โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอาหาร อาหารสัตว์ สัตว์ที่นำมาทำอาหารและสารอื่นใดที่ตั้งใจ หรือที่คาดหมายว่าจะมีการนำมาประกอบเป็นอาหารและอาหารสัตว์ตลอดทุกขั้นตอนตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการกระจายสินค้า รวมถึงการนำเข้า การผลิตขั้นต้น การเก็บเกี่ยว การเก็บรักษา การขนส่ง และการขาย มีหน้าที่ในการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ¹² โดยต้องสามารถระบุข้อมูลที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และคู่ค้าของตนได้ในลักษณะ “One Step Back - One Step Forward” เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์นั้น ๆ ได้และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจระดับชาติต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล และบันทึกเหล่านี้ได้อย่างรวดเร็วด้วย ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ และที่อยู่ของผู้จัดหา (Supplier) และข้อมูลที่ระบุถึงผลิตภัณฑ์ที่จัดหา (Supplied Products Information) ชื่อและที่อยู่ของคู่ค้า และข้อมูลที่ระบุถึงผลิตภัณฑ์ที่ส่งไปให้ วันที่และเวลาที่ดำเนินการ (Transaction) หรือที่ส่งสินค้า (Delivery) รวมถึงจำนวน (ที่เหมาะสม) หรือปริมาณ เป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตามบางขั้นในห่วงโซ่อาหารของอาหารบางประเภทอาจมีข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลที่ต้องเก็บรักษาเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการกำหนด เช่น การเก็บข้อมูลของการผลิตขั้นต้นตามภาคผนวก 1 ของ Regulation (EC) No 852/2004 Part A ข้อ 8 และข้อ 9 หรือการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่งมอบ (Consignment)

¹¹ Article 3(15) Regulation (EC) 178/2002

¹² อันเนื่องมาจากคำนิยามของคำว่า ขั้นตอนการผลิต แปรรูปและกระจายสินค้า ตามกฎหมายนี้ที่กำหนดให้หมายถึง ทุกขั้นรวมถึงการนำเข้า การผลิตอาหารขั้นต้นได้แก่การผลิต การเพาะปลูกหรือเพาะเลี้ยงผลิตภัณฑ์ขั้นต้น รวมถึงการเก็บเกี่ยว การรีดนมและการผลิตสัตว์ในฟาร์มก่อนเข้าสู่ชั้นโรงฆ่าสัตว์รวมทั้งการล่า การจับปลาและการเก็บเกี่ยวผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ) รวมถึงการเก็บรักษา การขนส่ง การขายหรือจัดหาให้ผู้บริโภคคนสุดท้าย และการนำเข้า การผลิต อุตสาหกรรมการผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง การกระจาย การขายและการจัดหาอาหารสัตว์ที่เกี่ยวข้องด้วย โปรดดู Article 3.16 Regulation No.178/2002

อาหารที่ได้จากสัตว์ (Food of Animal Origin) ตาม Article 3.1 ของ Regulation (EU) No 931/2011 เพื่อให้แก่ผู้ประกอบการอาหารที่เป็นคู่ค้าหรือเมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจร้องขอ เป็นต้น

อนึ่งระยะเวลาที่ผู้ประกอบการอาหารจะต้องเก็บรักษาข้อมูลและบันทึกไว้มาตรา 18 มิได้กำหนดไว้โดยตรงแต่ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่คณะกรรมการบริหารวางแผนทางไว้นั้น การเก็บรักษาข้อมูลเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับมีระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือนถึง 5 ปีแตกต่างกันไปตามแต่ละลักษณะของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้แม้กฎหมายมิได้กำหนดไว้โดยตรงให้ผู้ส่งออกของประเทศคู่ค้า ต้องทำตามข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับ แต่เมื่อสินค้าเข้าสู่อาณาเขตของสหภาพผู้นำเข้าก็มีหน้าที่ตามข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับซึ่งผู้เขียนมองว่าทำให้ผู้ส่งออกต้องกระทำตามบทบัญญัติในเรื่องตรวจสอบย้อนกลับทางอ้อม ประกอบกับในทางปฏิบัติผู้ประกอบการอาหารส่วนใหญ่ในสหภาพมักจะกำหนดในสัญญาให้คู่ค้า (ผู้ส่งออกในต่างประเทศ) ทำตามข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับทำให้ผู้นำเข้าต้องทำตามข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับไปโดยปริยายแม้มิได้กำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมาย

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดหน้าที่อื่น ๆ ไว้ในข้อ 17, 19 และ 20 โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศสมาชิกจะต้องควบคุมกำกับดูแลว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับอาหารหรือไม่ กำหนดโทษที่เหมาะสมแก่ผู้ประกอบการอาหารและอาหารสัตว์ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับและดำเนินการตรวจสอบย้อนกลับอาหารตลอดห่วงโซ่ รวมถึงแจ้งข้อมูลตามระบบ RASFF (Rapid Alert for Food and Feed System)¹³ เมื่อตรวจสอบย้อนกลับแล้วพบความเสี่ยง ส่วนผู้ประกอบการอาหาร หรืออาหารสัตว์นอกจากจะต้องทำตามข้อกำหนดตามกฎหมาย เช่น เรื่องการตรวจสอบย้อนกลับแล้ว กรณีที่อาหาร หรืออาหารสัตว์น่าจะไม่มีหรือไม่มีความปลอดภัยจะต้องนำอาหาร หรืออาหารสัตว์นั้นออกจากท้องตลาดโดยทันที และต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งส่งต่อข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับ และให้ความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง แจ้งข้อมูลแก่ผู้บริโภคตามความเป็นจริงและเที่ยงตรงเกี่ยวกับเหตุที่ต้องเพิกถอนหรือเรียกคืนและให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ โดยการตรวจสอบย้อนกลับมีนัยยะสำคัญในการช่วยพิสูจน์และค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นว่าความเสี่ยงเกิดขึ้น ณ จุดใดในห่วงโซ่อาหารซึ่งทำให้ทราบว่าผู้ประกอบการธุรกิจคนใดต้องรับผิดชอบและทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในห่วงโซ่อาหารหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ

3.2 Regulation (EC) No.882/2004

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมของภาครัฐโดยประเทศสมาชิก (Official Control by Member State) ห้องปฏิบัติการ (Reference Laboratories) การช่วย

¹³ ระบบ RASFF คือระบบเตือนภัยเร่งด่วนด้านอาหารและอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรป ตามที่ Regulation (EC) 178/2002 ข้อ 50 กำหนดไว้

เหลือด้านการบริหารและความร่วมมือในส่วนของอาหารหรืออาหารสัตว์ (Administrative Assistance and Cooperation) แผนควบคุม (Control Plans) การดำเนินการของสหภาพ (Community Activities) มาตรการบังคับ (Enforcement Measures) การปรับใช้กฎหมายของสหภาพ (Adaptation of Community Legislation) เป็นต้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ทั่วไปของเกี่ยวกับการควบคุมของภาครัฐคือรูปแบบการควบคุมที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหรือสหภาพดำเนินการเพื่อตรวจพิสูจน์ว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายอาหาร และอาหารสัตว์ หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องสุขอนามัยสัตว์หรือสวัสดิภาพสัตว์โดยอยู่บนหลักความเสี่ยง และดำเนินการเป็นประจําอย่างเหมาะสม และข้อกำหนดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ รับรองและกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ตลอดห่วงโซ่อาหาร เช่น ต้องมีการจัดทำแผนฉุกเฉิน ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมของภาครัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตรวจพบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาหารและอาหารสัตว์ เจ้าพนักงานฯ ต้องดำเนินการใด ๆ ที่จะสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบการอาหารหรืออาหารสัตว์ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว รวมถึงกำหนดกระบวนการ หรือมาตรการต่าง ๆ เช่น กำหนดกระบวนการด้านสุขอนามัย การจำกัดหรือห้ามวางจำหน่าย ระงับการดำเนินการหรือปิดธุรกิจ เป็นต้น

อนึ่งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบย้อนกลับ ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำให้อาหารมีความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร โดยมี Directorate-General for Health and Food Safety (DG-SANTE) เป็นหน่วยงานติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหารเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ประกอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร เช่น การตรวจสอบย้อนกลับ และมีองค์กรความปลอดภัยด้านอาหารยุโรป (EFSA) เป็นผู้ประเมินความเสี่ยง รวบรวมข้อมูล และให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์กรณีเกิดวิกฤติการณ์ด้านอาหาร และสื่อสารความเสี่ยงผ่านระบบแจ้งเตือนภัย และสื่อสารกับผู้บริโภคโดยตรง

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติการกำหนดให้มีการตรวจสอบย้อนกลับก่อให้เกิดต้นทุน (Cost) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า ดังนั้นในการนำการตรวจสอบย้อนกลับมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ควรคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

4. การดำเนินงานทางกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศไทยและบทวิเคราะห์กฎหมายไทย

ตลอดห่วงโซ่อาหารมีหน่วยงานต่าง ๆ มากมายที่ควบคุม กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายโดยมีกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ กำกับดูแลอุตสาหกรรมการผลิตอาหารสำหรับการบริโภคภายในประเทศและการนำเข้าของผลิตภัณฑ์อาหาร ส่วนกระทรวงเกษตร และสหกรณ์จะดูแลสินค้าเกษตร และอาหารส่งออก รวมถึงการผลิตขั้นต้นของผลิตผล

การเกษตรทั้งการเพาะเลี้ยงสัตว์ และเพาะปลูกพืชโดยทำหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการผลิตในแต่ละขั้นตอนโดยแบ่งแยกตามกลุ่มผลิตภัณฑ์ และมีหน่วยงานอื่น ๆ เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยมีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติทำหน้าที่เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับอาหาร แต่อย่างไรก็ตามยังขาดองค์กรที่มีหน้าที่วิเคราะห์ความเสี่ยงตลอดห่วงโซ่อาหาร ดำเนินการตรวจสอบย้อนกลับตลอดห่วงโซ่อาหารกรณีเกิดวิกฤติความปลอดภัยด้านอาหารอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้กฎหมายที่ใช้บังคับตลอดห่วงโซ่อาหารมีมากมายหลายร้อยฉบับเพื่อให้อาหารมีความปลอดภัยโดยมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายหลักและมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดอื่นเป็นกฎหมายสนับสนุน นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานรัฐประกาศออกมาบังคับใช้ ทั้งในรูปแบบของมาตรฐานบังคับและมาตรฐานทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลตลอดห่วงโซ่อาหารยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่นในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลในขั้นการผลิตขั้นต้นหรือการกระจายสินค้า การที่มาตรฐานส่วนใหญ่เป็นมาตรฐานแบบสมัครใจและเน้นควบคุมอาหารส่งออกทำให้เกิดนัยยะในเรื่องสองมาตรฐานขึ้น เป็นต้น จึงทำให้อาหารที่กระจายอยู่ในตลาดภายในประเทศทั้งที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและที่ผลิตภายในประเทศยังคงประสบปัญหาด้านคุณภาพและความปลอดภัย นอกจากนี้ผู้บริโภคที่อยู่ปลายห่วงโซ่อาหารก็ไม่มีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับสินค้าอาหารทั้งที่แปรรูปแล้วหรือเป็นวัตถุดิบอาหาร(อาหารสด)บางชนิดที่กระจายอยู่ในท้องตลาดได้โดยเฉพาะในตลาดสดหรือร้านค้าขนาดเล็กและขนาดกลางเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับกำหนดไว้ในกฎหมายอาหารอย่างชัดเจน แม้ภาครัฐมีความพยายามในการนำมาตรการตรวจสอบย้อนกลับมาใช้โดยกล่าวถึงในกฎหมายบางฉบับในขั้นการผลิตเบื้องต้นอยู่บ้างแต่ยังคงไม่ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหารหรือขาดองค์ประกอบของการตรวจสอบย้อนกลับในเรื่องการส่งต่อข้อมูล ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้เช่น

1. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าเพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 มาตรา 14(8) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บข้อมูลของสัตว์ที่เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์และเนื้อสัตว์ที่ออกจากโรงฆ่าสัตว์ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบย้อนกลับและเรียกคืนเนื้อสัตว์ แต่ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกาศออกมาใช้บังคับ

2. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ประกอบกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ผู้ทำการประมงจัดทำและเก็บรักษาสมุดบันทึกการประมง เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบ และที่กำหนดไว้ในหมวด 7 (มาตรา 80 ถึงมาตรา 97) เรื่องการควบคุมเฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบย้อนกลับเป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนช่วยให้อาหารปลอดภัย และสามารถตรวจย้อนหรือติดตามสินค้าเกษตรและอาหารได้ตลอดห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้ยังสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบย้อนกลับไปใช้ในการเพิกถอนหรือเรียกคืนสินค้าและแจ้งเตือนภัยตามระบบแจ้งเตือนภัยเร่งด่วนกรณีเกิดวิกฤติการณ์ด้านอาหารในลักษณะที่เป็นส่วนเสริมซึ่งกัน และกันให้การควบคุมมีความสมบูรณ์ขึ้น

อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร และการบริหารจัดการกับเหตุวิกฤติด้านอาหาร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศไทยยังขาดระบบตรวจสอบย้อนกลับที่สมบูรณ์ตลอดห่วงโซ่อาหาร โดยขาดการตรวจสอบย้อนกลับที่เป็นระบบ ตั้งแต่ต้นทางกระบวนการผลิตจนถึงปลายทางที่สินค้าถึงมือผู้บริโภค ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่เรื่อง การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคผ่านทางฉลากว่าอาหารนี้ประกอบไปด้วยอะไรและมีการผลิตจากที่ไหน ใครเป็นผู้ผลิต แต่ไม่ได้เน้นไปที่วัตถุประสงค์ในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร จึงมีความจำเป็นที่ ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบย้อนกลับในกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ปลอดภัย

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปปัญหาในข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. นำมาตรการตรวจสอบย้อนกลับมากำหนดเป็นกฎหมายให้ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร

กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์อาหารตลอดห่วงโซ่อาหารจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับซึ่งมีการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ โดยอาจนำหลักเกณฑ์ของ สหภาพยุโรปในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับมาปรับใช้อย่างเหมาะสม เช่น เรื่องผู้ที่มีหน้าที่ต้อง จัดเก็บข้อมูล ข้อมูลใดบ้างที่ควรเก็บรักษา ระยะเวลาในการเก็บรักษา วิธีการเก็บรักษา เป็นต้น รวมถึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของการตรวจสอบย้อนกลับ อันได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลทั้งข้อมูล ผลิตภัณฑ์และข้อมูลของผู้ที่เกี่ยวข้อง ความเชื่อมโยงของข้อมูล การส่งต่อข้อมูล และการเก็บ รักษาข้อมูลประกอบด้วย

อนึ่งผู้เขียนมองว่าการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจควรคำนึงถึงลักษณะของ ผู้ประกอบการด้วยว่าเป็นผู้ประกอบการขนาดใด รวมถึงอาจนำโทษปรับทางปกครองมา ประยุกต์ใช้โดยพิจารณาประกอบกับรายได้ของบริษัท นอกจากนี้การนำมาตรการดังกล่าวมา บังคับใช้อาจทำได้ 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกนำเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับมาบัญญัติเป็น กฎหมายทั่วไปคล้ายกับกฎหมายของสหภาพยุโรปโดยใช้บังคับกับอาหารทุกชนิดเหมือนดังเช่น กรณีประกาศใช้พระราชบัญญัติประมง หรือแนวทางที่สอง ได้แก่การนำเรื่องการตรวจสอบ ย้อนกลับมาบัญญัติเป็นมาตรฐาน โดยอาจกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปแบบสมัครใจก่อนใน

ช่วงแรกแล้วค่อยเพิ่มระดับเป็นมาตรฐานบังคับในภายหลัง หรือกำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับ เฉพาะผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงสูงหรือต้องการคุ้มครองให้มีความปลอดภัยมากกว่าสินค้าประเภทอื่นดังเช่นหลักเกณฑ์ในเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับของประเทศญี่ปุ่น เช่น ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ หรือผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับเด็กทารก เป็นต้น

2. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลแต่ละช่วงการผลิตให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

เช่น ในกลุ่มปศุสัตว์ ให้รัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ในการออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บข้อมูลของสัตว์ที่เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์และเนื้อสัตว์ที่ออกจากโรงฆ่าสัตว์ หรือการยกระดับมาตรฐานการผลิตทางการเกษตรที่ดี หรือ GAP ของแหล่งเพาะปลูกหรือแหล่งเพาะเลี้ยงเป็นมาตรฐานบังคับ เป็นต้น เพื่อให้มีการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องในขั้นการผลิตขั้นต้น

3. ควรมีองค์กรกลางในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตรวจสอบและกำกับดูแลตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหาร

ทำหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูลและการตรวจสอบตลอดห่วงโซ่อาหารดังเช่นองค์กรของสหภาพยุโรปโดยรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการ หรือข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในแต่ละขั้นการผลิต เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดูแล และเก็บข้อมูลการผลิตขั้นต้น กระทรวงสาธารณสุขดูแลและเก็บข้อมูลการผลิตและแปรรูป รวมถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์อาหารจากการนำเข้าหรือส่งออกด้วย หรือจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นโดยใช้อำนาจตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตรวจสอบย้อนกลับตลอดห่วงโซ่อาหารโดยการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกและลดความล่าช้าในการตรวจสอบย้อนกลับกรณีเกิดปัญหาและทำให้สามารถดำเนินการอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เรียกคืนสินค้าได้อย่างถูกต้อง หรือแจ้งเตือนภัยได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

4. ภาครัฐควรออกมาตรการส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อยในการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ

ในระยะแรกภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการรายย่อยดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบย้อนกลับด้วยวิธีการง่าย ๆ ก่อน เช่น การจดบันทึกในกระดาษ รวมถึงต้องให้ความรู้และแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายย่อยเห็นถึงความสำคัญของการตรวจสอบย้อนกลับ และอาจมีมาตรการจูงใจในการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ เช่น ลดภาษี หรือสนับสนุนเงินกู้ในการลงทุนการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ เป็นต้น นอกจากนี้การปรับใช้มาตรการตรวจสอบย้อนกลับในเกษตรกรรายย่อยอาจดำเนินการผ่านองค์กรเกษตรกร ซึ่งจะช่วยลดข้อจำกัดได้

5. จัดทำระบบสารสนเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับ

ในระยะยาวภาครัฐควรจัดทำระบบสารสนเทศที่ทำให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบย้อนกลับสินค้าอาหารได้จากหลายทาง เช่น ใช้รหัส QR Code ติดไว้ที่ฉลากโดยอาจจะเริ่มจากผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงหรือผลิตภัณฑ์เฉพาะกลุ่มที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษก่อน หรือจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับแบบดิจิทัลโดยเน้นการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดของผลิตภัณฑ์ในห่วงโซ่อาหารในฐานข้อมูลกลางโดยนำมาใช้ทดแทนระบบการตรวจสอบย้อนกลับแบบที่ต้องจดบันทึกข้อมูลและเก็บเอกสาร

6. นำการตรวจสอบย้อนกลับไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร

ในอนาคตเมื่อภาครัฐปรับใช้การตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและอาหารจนเป็นผลสำเร็จแล้ว อาจนำเรื่องการตรวจสอบย้อนกลับไปพัฒนาในกฎเกณฑ์ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหารเพิ่มเติมเพื่อให้อาหารมีความปลอดภัยและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคได้ เช่น นำการตรวจสอบย้อนกลับไปปรับใช้กับเรื่องวัสดุสัมผัสอาหาร เรื่องสารเคมีที่มักนำมาใช้ในภาคการเกษตร เป็นต้น

บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์

จิรารัตน์ รัตนคุปต์. “การศึกษาความสามารถในการแข่งขันและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารของสินค้ากุ้งส่งออกจากประเทศไทยและกลุ่มประเทศผู้ส่งออกหลักในอาเซียน กรณีศึกษา : ตลาดประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เบญจรัตน์ กนกวัฒน์เลิศ. “มาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปและการดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายของข้อตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ชุติมา พลายด้วง. “การพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อุปทานผักปลอดภัย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สุณี ฉัตราคม. “ระบบการตรวจพิสูจน์ย้อนกลับ (Traceability) กับการกีดกันทางการค้า.” http://www.lib.ru.ac.th/knowledge/s_chatrakom/pdf/traceability.pdf, 29 กันยายน 2560.

BOOK

Ian Smith and Anthony Furness. Improving traceability in food processing and distribution : Deverloping traceability systems across the food supply chain, England : Woodhead publishing Limited, 2006.

ELECTRONIC MEDIA

Therese Vanasse. “HACCP and Traceability : An essential duo in agri-foodindustry.” http://www.vanasseassocies.com/wpcontent/uploads/2014/10/HACCP-and-Traceability-essential-duoAFF308_EN_ForWeb.pdf, December 11, 2017.

FAO. "CAC/GL 60-2006." http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/ru/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCAC%2BGL%2B60-2006%252FCXG_060e.pdf, December 11, 2017

European Commission. "General Food law." https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en, April 25, 2018.

Health & Consumer Protection Directorate-General, European Commission, "Food Traceability Factsheet." https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_req_factsheet_traceability_2007_en.pdf, April 25, 2018.