ปัญหาทางกฎหมายด้านการควบคุมระบบคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

A Legal Problem regarding a Control of Food Safety and Food Quality

*ณัฏฐ์ระพี วงศ์ชนเดช**

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในอาหาร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบควบคุมคุณภาพ และวิธีการป้องกันการเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในอาหารโดยใช้กระบวนการทางกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบัน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลทางกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณภาพอาหาร และการดำเนินงานด้านการควบคุมและป้องกันเกี่ยวกับอาหารไม่ปลอดภัยของไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ยังได้ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณโดยการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชน

จากการศึกษาพบว่า ระบบควบคุมความปลอดภัยในอาหารของประเทศไทยได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ระบบควบคุมอาหารขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ระบบ GMP บังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ในส่วนของระบบควบคุมอาหารขั้นสูงกว่าและได้รับการยอมรับในทางสากล เช่น ระบบ HACCP หรือ ISO 22000 ถูกกำหนดไว้เป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจ และในกรณีด้านการติดตามหรือตรวจสอบย้อนกลับอาหารกรณีเมื่อพบปัญหาความไม่ปลอดภัยในอาหาร ประเทศไทยยังไม่มีการบังคับใช้และดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ในงานด้านการกำกับดูแล ได้พบความไม่สอดคล้อง ขาดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ทางปฏิบัติเกิดอุปสรรคในด้านการดำเนินงานของทุกภาคส่วน

ดังนั้น บทความนี้ จึงเสนอแนะให้ประเทศไทยนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาปรับปรุงแก้ไข เพื่อเสริมความสามารถในด้านการรองรับต่อสถานการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดหรือไม่เกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยทางอาหาร ในทางที่จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัยได้มากยิ่งขึ้นไปอีก

คำสำคัญ : อาหาร ความปลอดภัยอาหาร การควบคุมคุณภาพอาหาร

---

* *นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

Abstract

This article aims to study issues related to food safety in the supply chain with regards to a quality control system as well as a preventive method for any problems that might be occurred from unsafe food by applying existing legal procedure.

The research is a qualitative research. The author gathered legal information and legal documents in relation to a quality control system, a quality control operation and prevention under Thai and foreign laws, namely European Union and People's Republic of China. In addition, the research used a quantitative method by interviewing government officials and private entrepreneurs.

From the study, the author found that a food safety control system in Thailand imposed the GMP system as a fundamental standard for a food quality control. In particular, the GMP system has its legal binding as a law. However, for a higher standard system which is widely accepted internationally such as the HACCP or ISO22000 is prescribed as a voluntary standard. Moreover, in terms of the traceability, in Thailand, there is still no related enforcement mechanisms and any operations. Furthermore, there is no sufficient collaboration among authorities in regulating such activity. This led to operational problems for all related stakeholders.

To this extent, the article proposes that Thailand should amend existing legal measures such as the Food Act B.E.2522 and the Public Health Act B.E.2535 in order to strengthen capacity to support all possible situations that might be happened or to prevent all potential problems related to food safety. This is to assist more people consuming safe food.

Keyword: Food, Food safety, Food quality control system

บทนำ

ประเทศไทยเป็นสังคมแห่งการพึ่งพาตนเองได้ในด้านอาหารภายใต้สังคมเกษตรกรรม เช่น การทำนา พืชสวน ทำไร่ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การทำฟาร์มปศุสัตว์ รวมถึงการทำการประมง โดยปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญของโลก ความสามารถในการพัฒนาให้สินค้าเกษตรธรรมดากลายเป็นสิ่งซึ่งนำรายได้ให้กับประเทศและเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้นั้น ทำให้รัฐบาลในหลายยุคสมัยต่างให้ความสำคัญกับการยกระดับความสามารถในการผลักดันให้อุตสาหกรรมอาหารของไทยโดยเน้นการผลิต

ที่มีคุณภาพและปลอดภัยอาหารในห่วงโซ่อาหารให้เกิดศักยภาพการผลิตสู่การเป็นครัวของโลกได้

อย่างไรก็ตามปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการปนเปื้อนของอาหารจากเชื้อโรคและพยาธิ การปนเปื้อนของสารเคมี และการปนเปื้อนจากสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะของแหล่งผลิตอาหาร รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมโลกอย่างรวดเร็ว ล้วนสร้างผลกระทบต่อปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารก่อให้เกิดการอุบัติขึ้นของโรคและภัยคุกคามใหม่ ๆ จากข้อมูลของกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารโดยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติพบว่า สถานการณ์การเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากอาหาร มีสาเหตุส่วนใหญ่จากการบริโภคอาหารที่ปนเปื้อนเชื้อก่อโรค เช่น สารเคมีที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืช ยาปฏิชีวนะ ฯลฯ[1] ปัญหาดังกล่าวนี้ได้กระทบต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน เช่น ทางด้านสังคม จากปัญหาสุขภาพประชาชนต้องสูญเสียค่ารักษาพยาบาลและขาดรายได้ในกรณีจำเป็นต้องหยุดงาน จากปัญหาดังกล่าว หรือปัญหาในด้านเศรษฐกิจ ที่ไม่เพียงแต่รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรทางสาธารณสุขเพื่อจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ยังมีค่าใช้จ่ายในกรณีมีการยึด อายัด หรือสั่งให้หน่วยผลิตอาหารหยุดหรือปรับปรุงระบบการผลิต นอกจากนี้ ยังสามารถส่งผลกระทบด้านการส่งออกอาหารของประเทศ และชื่อเสียงโดยรวมของประเทศได้อีกด้วย

ฉะนั้น ความปลอดภัยในอาหารจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สามารถคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคและส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศได้ แต่ทั้งนี้ ปัญหาความไม่ปลอดภัยของอาหารสามารถเกิดขึ้นได้ทุกจุดในห่วงโซ่ ก่อนถึงมือของผู้บริโภค มีกระบวนการต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อความปลอดภัย ตั้งแต่ขั้นตอนผลิต การรวบรวม การเก็บรักษา การขนส่ง การจำหน่าย ตลอดจนการปรุงอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ

ด้วยเหตุนี้ การควบคุมความปลอดภัยในอาหารจึงจำต้องครอบคลุมทุกขั้นตอนการผลิตในห่วงโซ่อาหาร ซึ่งในด้านการกำกับดูแลโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและป้องกันปัญหาความไม่สะอาดปลอดภัยอาหารนั้น ได้พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้อง และจากการมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวทำให้บทบาทในการกำกับดูแลงานด้านอาหารของประเทศไทยได้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่า 10 หน่วยงาน มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ได้ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในด้านการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในอาหาร เนื่องจากขาดความชัดเจนในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการกำหนดบทบาทหน้าที่[2] ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมระบบคุณภาพให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถสร้างมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียวตลอดห่วงโซ่อาหาร ส่งผลให้เกิดอุปสรรคด้านการดำเนินงานของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน

---

[1] สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ, *กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555) 43.

[2] ทัชมัย (ฤกษะสุต) ทองอุไร, "กฎหมายไทยและกฎหมายนิวยอร์กกับการควบคุมไขมันทรานส์ (Transfat) ในอาหารและกฎระเบียบของ WTO" (2555) 3:1 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ รพี'55 มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 22*, 90.

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคจากการที่ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียวตลอดห่วงโซ่ได้นั้น ทำให้การดำเนินงานของทั้งภาครัฐและเอกชนเกิดการกระทำในหลายมาตรฐาน โดยขึ้นอยู่กับว่าสินค้าอาหารชนิดนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับหน่วยงานใด ปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการยกระดับความปลอดภัยและคุณภาพที่ดีต่อผู้บริโภค

ดังนั้น เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความไม่ปลอดภัยทางอาหารในมุมมองทางกฎหมาย บทความฉบับนี้ จึงทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับอาหารที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยเน้นด้านกระบวนการควบคุมคุณภาพความปลอดภัยและมาตรการด้านการป้องกันปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหาร กับมาตรการเพื่อความปลอดภัยอาหารตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐประชาชนจีน

ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อหาวิธีการควบคุมและป้องกันการเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในอาหาร โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความสามารถในอันที่จะเป็นการลดอัตราการเจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดกับผู้บริโภค และเพิ่มระดับความสามารถในการส่งออกอาหารในระดับโลกได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาเส้นทางอาหารในห่วงโซ่ (food chain) สถานการณ์สุขาภิบาลอาหาร และบทบาทการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์ว่าแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อาหารมีหน่วยงานภาครัฐดำเนินการกำกับดูแลอย่างไร และดำเนินการอยู่ภายใต้กฎหมายใด เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทการดำเนินงานและหาสาเหตุของปัญหา

2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันปัญหาจากความไม่สะอาดปลอดภัยในอาหาร เพื่อพิจารณาถึงแนวทางการควบคุมปัญหา วิธีการป้องกัน และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

3. ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการเพื่อความปลอดภัยอาหารตามกฎหมายของประเทศไทยกับหลักเกณฑ์กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงความแตกต่างในอันที่จะสามารถทราบได้ถึงข้อดีและข้อบกพร่องกฎหมายของประเทศไทยเพื่อสามารถนำเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายต่อไป

สมมติฐานของการศึกษา

การจัดการปัญหาด้านความปลอดภัยในอาหารโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ในส่วนระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารปัจจุบันได้มีเพียงการนำหลักเกณฑ์ของระบบควบคุมอาหารขั้นพื้นฐาน คือ ระบบ GMP มาบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ในส่วนของระบบควบคุมอาหาร

ที่ได้รับการยอมรับในทางสากล เช่น HACCP หรือ ISO 22000 ซึ่งเป็นระบบควบคุมอาหารในระดับขั้นสูงกว่าถูกกำหนดไว้เป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจ ทำให้ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมและจัดการกับปัญหาความไม่ปลอดภัยในอาหารได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและตรวจสอบย้อนกลับอาหาร ยังไม่มีการบังคับใช้และดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการรับมือในกรณีเกิดโรคระบาดหรือโรคติดต่อที่มีที่มาจากอาหารเป็นสื่อได้อย่างทันท่วงที จึงควรนำมาตรฐานทางกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาปรับปรุงแก้ไข เพื่อส่งเสริมความสามารถรองรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เกิดการบูรณาการกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการศึกษา

ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์กฎเกณฑ์หลักการและข้อกำหนดที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงศึกษาในด้านการดำเนินงานความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยและปัญหาที่เกิดขึ้นที่ผ่านมาจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) จากกฎหมายกฎระเบียบ ค้นคว้า และวิเคราะห์จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย สิ่งพิมพ์ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน การสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงเส้นทางอาหารในห่วงโซ่ (food chain) สถานการณ์สุขาภิบาลอาหารและบทบาทการดำเนินงานของภาครัฐ และสามารถวิเคราะห์ได้ว่าแต่ละขั้นตอนในห่วงโซ่อาหารมีหน่วยงานภาครัฐดำเนินการกำกับดูแลอย่างไร และดำเนินการอยู่ภายใต้กฎหมายใด ทราบได้ถึงบทบาทการดำเนินงานและหาสาเหตุของปัญหา

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและป้องกันปัญหาจากความไม่สะอาดปลอดภัยในอาหาร และเข้าใจแนวทางการควบคุมปัญหา วิธีการป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยได้

3. เข้าใจและสามารถเปรียบเทียบมาตรการเพื่อความปลอดภัยอาหารตามกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้เห็นความ

แตกต่างในอันที่จะสามารถทราบได้ถึงข้อดีและข้อบกพร่องของกฎหมายไทยในอันที่จะสามารถนำเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

บทวิเคราะห์

จากสถานการณ์ปัจจุบัน สามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังคงมีความเสี่ยงกับปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารอยู่ และถือได้ว่าเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่สามารถหาวิธีทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดปัญหาความไม่สะอาดปลอดภัยในอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้ จากที่ได้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ 3 ประเด็น คือ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระบบควบคุมคุณภาพความปลอดภัยในอาหาร

ตามองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation: FAO) และองค์การอนามัยโลก (World health Organization: WHO) ได้กำหนดนิยามของคำว่า "การควบคุมอาหาร (Food Control)" ไว้ใน Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening national Food Control Systems ว่า เป็นการบังคับใช้กฎระเบียบที่เป็นข้อบังคับโดยหน่วยงานระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อให้แน่ใจว่าอาหารทั้งหมดในระหว่างการผลิต การจัดการ เก็บรักษา การแปรรูป และการกระจายมีความปลอดภัย มีประโยชน์ และเหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดด้านคุณภาพและความปลอดภัย มีความโปร่งใส และถูกต้องตามกฎหมาย ครอบคลุมทุกขั้นตอนในห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การจำหน่าย จนถึงมือของผู้บริโภค[3]

โดยในระดับสากล ระบบคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในอุตสาหกรรมอาหาร ได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice; GMP) ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis Critical Control Points ; HACCP) ระบบการบริหารงานคุณภาพ ISO 9000 และระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐาน ISO 22000 : 2005

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการควบคุมอาหารของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้นำหลักเกณฑ์ของ GMP มาบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยนำหลักการ General Principles of Food Hygiene ของ Codex มาประยุกต์ใช้ และกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหาร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2544 เป็นต้นมา สำหรับข้อกำหนด GMP กฎหมายของไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ GMP ทั่วไปและ GMP เฉพาะผลิตภัณฑ์

[3] FAO/WHO, *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control* (17 Dec 2018) Food and Agriculture Organization of the United Nations <http://www.fao.org/3/a-y8705e.pdf>.

เมื่อพิจารณาลักษณะของหลักเกณฑ์ GMP ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารดังกล่าว พบว่า หลักเกณฑ์นี้เป็นข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิต เพื่อให้ผู้ผลิตได้ปฏิบัติตาม ครอบคลุมตั้งแต่สถานที่ตั้งของสถานประกอบการ โครงสร้างอาคาร ระบบการผลิตที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพ รวมถึงระบบการจัดการที่ดีในเรื่องสุขอนามัย เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายมีคุณภาพและความปลอดภัย โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินงานกับข้อกำหนดของระบบควบคุมอาหารอื่นที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบ HACCP และระบบ ISO 22000 พบว่า หลักการของระบบ HACCP เป็นระบบป้องกันการเกิดอันตรายทางด้านสุขอนามัยเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ GMP แต่จะเน้นด้านการป้องกัน (Prevention) กล่าวคือ ระบบ HACCP จะเป็นการค้นหาขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการผลิตแล้วควบคุมอย่างเข้มงวด โดยมองไปยังอันตรายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น หรือสิ่งผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในแง่ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหาร โดยอันตรายที่กล่าวถึงในระบบ HACCP จะแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อันตรายทางชีวภาพ อันตรายทางเคมี และอันตรายทางกายภาพ ซึ่งการระบุอันตรายนั้นจะมีความจำเพาะเจาะจง เช่น หากวิเคราะห์แล้วเห็นว่าที่โอกาสเกิดอันตรายจากเชื้อจุลินทรีย์ได้ในขั้นตอนใด ๆ ของการผลิต ควรต้องระบุชื่อจุลินทรีย์นั้น ๆ เพื่อให้การกำหนดค่าวิกฤตและมาตรการควบคุมเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากการระบุอันตรายแล้ว ยังต้องนำผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอันตรายเหล่านั้น มาประกอบการตัดสินใจว่าขั้นตอนนั้นถือเป็นจุดควบคุมวิกฤติหรือไม่ ในขณะที่ระบบ ISO 22000 เป็นระบบการจัดการด้านความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งใช้ระบบการจัดการคุณภาพ ISO 9001 เป็นพื้นฐาน มีการเชื่อมโยงเข้ากับห่วงโซ่อาหารและครอบคลุมข้อกำหนดของระบบ HACCP รวมถึงข้อกำหนดอื่นที่สำคัญภายในระบบการจัดการขององค์กร โดยขั้นตอนการดำเนินงานของระบบ HACCP และ ISO 22000 นั้น ก่อนเริ่มใช้ระบบจำเป็นต้องเริ่มทำโปรแกรมพื้นฐาน (Pre-Requisite Programs: PRPs) ต่าง ๆ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร (GMPs) ด้วย ทำให้การจัดทำระบบ HACCP และ ISO 22000 มีความยุ่งยากซับซ้อนมากพอสมควร แต่ก็มีประโยชน์ในแง่ที่จะช่วยให้อาหารที่ผลิตมีคุณภาพและความปลอดภัยต่อชีวิตของผู้บริโภคและระบบการค้าสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีหลายประเทศทั่วโลกได้มีการนำระบบ HACCP มาบังคับใช้เป็นกฎหมาย เช่น กลุ่มสหภาพยุโรปได้นำหลักการระบบ HACCP บังคับใช้เป็นกฎหมายแห่งชาติสำหรับประเทศสมาชิกตาม Directive 93/43/EC มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ จากการที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดระบบควบคุมคุณภาพอื่น นอกจากหลักเกณฑ์ GMP ไว้เป็นกฎหมาย ทำให้การยื่นขอรับรองและดำเนินการตรวจประเมินเกิดการกระทำในหลายมาตรฐาน แต่ละหน่วยงานมีวิธีปฏิบัติและขั้นตอนตรวจประเมินต่างกันออกไป เช่น ระบบ HACCP หน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจประเมินมีทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่

ภาครัฐ เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมประมง (เฉพาะอาหารทะเล) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สถาบันอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

ภาคเอกชน เช่น บริษัท SGS ประเทศไทย บริษัท RWTUV ประเทศไทย เป็นต้น

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า จากการที่ปัจจุบันประเทศไทยมีการบังคับใช้ GMP เป็นกฎหมาย แต่ยังไม่มีการบังคับใช้ระบบ HACCP หรือ ISO 22000 เป็นการบังคับนั้น ทำให้ความสามารถการจัดการปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพและการจัดการได้อย่างครอบคลุมตลอดห่วงโซ่การผลิต โดยเฉพาะการขาดขั้นตอนบังคับให้ต้องมีทบทวนระบบงานอาหาร และการป้องกันมิให้มีการเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในอาหารใด ๆ ขึ้นซ้ำอีก ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่สามารถช่วยยกระดับการจัดการปัญหาด้านความไม่ปลอดภัยในอาหารได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและการตรวจสอบย้อนกลับกรณีเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในอาหาร

การตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) คือ กระบวนการตามรอยผลิตภัณฑ์ตลอดกระบวนการผลิตตั้งแต่ระดับฟาร์ม การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูปและการจำหน่ายจนถึงมือของผู้บริโภค เป็นกระบวนการปฏิบัติเพื่อควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์อาหาร ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอาหารและผู้มีอำนาจในการดำเนินการ สามารถตรวจสอบกลับข้อมูลการผลิตของสินค้าได้ตลอดห่วงโซ่อาหาร และสามารถเรียกกลับคืนสินค้าได้ โดยกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับประกอบด้วย 2 กระบวนการ คือ

1. การติดตาม (Tracking) คือ ระบบที่สามารถติดตามได้ว่าสิ่งที่สนใจนั้น อยู่ ณ ที่ใด เช่น ผู้ผลิตอาหาร พบว่าวัตถุดิบในการผลิตสินค้าอาหารล็อตหนึ่งมีปัญหา หากผู้ผลิตมีความจำเป็นต้องเรียกคืนสินค้าที่ผลิตจากวัตถุดิบล็อตที่มีปัญหาคืนมาทั้งหมด ผู้ผลิตต้องติดตามเส้นทางการผลิตและการจำหน่าย เพื่อจะได้ทราบว่าสินค้าที่มีปัญหามีการวางจำหน่ายอยู่ที่ใดบ้าง และสามารถเรียกคืนสินค้าได้อย่างถูกต้อง การดำเนินการดังกล่าว คือการค้นหาปลายทางของสินค้า

2. การสืบย้อนกลับ (Tracking) คือ ความสามารถสืบได้ว่าสินค้าที่มีปัญหา ผลิตขึ้นเมื่อใด จากสายการผลิตใด และรับวัตถุดิบมาจากแหล่งไหน เพื่อค้นหาจุดที่มีปัญหามาจากจุดใด และก่อให้เกิดปัญหาในการผลิตสินค้ามากน้อยเพียงใด และมีข้อมูลรายละเอียดในขั้นตอนกรรมวิธีการผลิตอย่างไร เพื่อทำการติดตามสินค้าและเรียกคืนได้อย่างถูกต้อง การดำเนินการดังกล่าว คือ การค้นหาต้นทางของสินค้า เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการหาปลายทางของสินค้าต่อไป[4] โดยในปัจจุบัน หลายประเทศได้มีการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบย้อนกลับถึงที่มาของอาหารและผลิตภัณฑ์ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น

[4] มาดีนา น้อยทับทิม และกนกวรรณ สุขจรวงษ์, "การประยุกต์ใช้ระบบการตรวจสอบย้อนสอบ (Traceability) ในอุตสาหกรรมอาหาร" (2556) 5:4 *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์* 206, 208.

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาจากข้อบัญญัติของกฎหมายประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 30[5] และมาตรา 43[6] พบว่า ในประเทศไทยได้มีมาตรการทางปกครองด้านการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานอาหารไว้ โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบติดตามผลิตภัณฑ์อาหารที่จำหน่ายในท้องตลาด และจัดทำผลเก็บไว้เป็นข้อมูล (Data) ในกรณีพบผลตรวจสอบไม่เป็นไปตามเอกสารประเมิน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจยึดหรืออายัดอาหารและเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อฟ้องคดีต่อศาล หรือทำลาย หรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยในอาหารดังกล่าว พบว่ามีลักษณะเป็นการหยุดยั้งไม่ให้เกิดปัญหาเมื่อพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้น เป็นต้นว่าการยึดหรืออายัดอาหาร โดยไม่มีการกำหนดลักษณะของการติดตามย้อนกลับเพื่อตรวจสอบสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ผลิตอาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มีความเกี่ยวพันตลอดห่วงโซ่ ตั้งแต่ระดับฟาร์ม การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูป และการจัดจำหน่ายจนถึงมือของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ การตามรอยผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อให้ทราบสาเหตุความไม่ปลอดภัยอาหารได้ว่าเกิดขึ้นจากสายผลิตใด ผลิตขึ้นเมื่อใด และรับวัตถุดิบมาจากแหล่งไหน เพื่อให้สามารถทราบได้ถึงสาเหตุปัญหาที่แท้จริงของความไม่ปลอดภัยในอาหารดังกล่าว ในทางที่จะสามารถติดตามสินค้าและเรียกคืนได้อย่างถูกต้องนั้น จากการศึกษาได้พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดด้านมาตรการติดตามและการตรวจสอบย้อนกลับนี้ไว้เป็นกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

---

[5] มาตรา 30 เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหารให้ถูกสุขลักษณะ หรือให้ปราศจากอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจ

(1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตผลิต หรือนำเข้าซึ่งอาหาร ดัดแปลงแก้ไขสถานที่ผลิต หรือสานที่เก็บอาหาร

(2) สั่งให้งดการผลิตหรืองดนำเข้าซึ่งอาหารที่ผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต หรืออาหารที่ปรากฏจากผลการตรวจพิสูจน์ว่าเป็นอาหารที่ไม่ควรแก่การบริโภค

(3) ประกาศผลการตรวจพิสูจน์อาหารให้ประชาชนทราบ ในกรณีที่ปรากฏผลจากการตรวจพิสูจน์ว่าอาหารรายใดเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา 26 หรือเป็นอาหารปลอมตามมาตรา 27 หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา 28 หรือเป็นอาหารที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรืออนามัยของประชาชน หรือภาชนะบรรจุรายใดประกอบด้วยวัตถุที่อาจเป็นอันตรายเมื่อใช้บรรจุอาหาร...

[6] มาตรา 43 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ผลิตอาหาร สถานที่เก็บอาหาร สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่ทำการของผู้ผลิต ผู้เก็บรักษา ผู้จำหน่าย รวมทั้งสถานที่ทำการของผู้นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งอาหาร ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจสอบอาหาร และอาจยึดหรืออายัดอาหารและเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุอาหาร และเอกสารที่เกี่ยวกับอาหารดังกล่าวได้

(3) นำอาหารในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ หรือตรวจวิเคราะห์

(4) ยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุ ที่สงสัยว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือผิดอนามัยของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์

(5) ยึดหรืออายัดอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอมหรืออาหารผิดมาตรฐาน หรือภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชนหรือที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพ หรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (6)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐในห่วงโซ่อาหาร

ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดวิธีการควบคุมอาหารไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบ ยึดหรืออายัดอาหารและเครื่องมือที่ใช้การกระทำความผิดหรือเพื่อตรวจพิสูจน์ และนำอาหารไปตรวจสอบหรือวิเคราะห์ ซึ่งคำว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหารนี้ ได้ถูกกำหนดในประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 385) พ.ศ. 2560 กำหนดบทบาทของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการเป็นจำนวนมาก โดยมีข้อสำคัญประการหนึ่ง พระราชบัญญัตินี้ได้กระจายอำนาจไปสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาด การขายอาหารในที่หรือทางสาธารณ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบลนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบดูแล โดยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้กำหนดวิธีการควบคุมกิจการที่เกี่ยวกับอาหารไว้ให้ผู้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ อาหาร และน้ำดื่ม การเปิดตลาดสด สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร และหาบเร่แผงลอย ต้องแจ้งเรื่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อดำเนินการตามลักษณะของสถานที่

ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาในด้านภาพรวมของบทบาทการดำเนินงานของภาครัฐตามห่วงโซ่อาหาร พบว่าในประเทศไทยมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการกำกับดูแล ความสะอาด ปลอดภัยอาหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีบทบาทหน้าที่และกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น ด้านการรับรองความปลอดภัยของอาหาร อำนาจในการพิจารณาให้การรับรองความปลอดภัยของอาหารจะถูกแยกตามประเภทของอาหาร เป็นต้นว่าผู้ประกอบการเลี้ยงสัตว์ทั้งสัตว์น้ำและสัตว์บก กรณีสัตว์น้ำ จะอยู่ในอำนาจของกรมประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และกรณีการเลี้ยงหรือควบคุมสัตว์บก เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอนามัยและราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือกรณีสัตว์ที่ออกจากแหล่งผลิตเพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์หรือเพื่อการบริโภค จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- กรณีแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์น้ำนมดิบ : กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมปศุสัตว์
- กรณีส่งต่อไปยังโรงฆ่าสัตว์ : กรมปศุสัตว์ กรมอนามัย และราชการส่วนท้องถิ่น
- สถานที่แปรรูปและผลิตอาหาร : กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัยและราชการส่วนท้องถิ่น
- วัตถุเจือปนอาหาร : สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
- สลากและการโฆษณา : สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

อย่างไรก็ตาม แม้การแบ่งแยกบทบาทตามประเภทของอาหารก็เพื่อความชัดเจนทางกฎหมาย

และเพื่อความสะดวกในแง่ของการกำหนดบทบาทหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานออกจากกันและไม่มีระบบการวางแผนร่วมกันดังกล่าวเป็นปัญหาทำให้ในทางปฏิบัติเกิดความไม่ต่อเนื่อง ซ้ำซ้อน และไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องมายังผู้บริโภคในการได้รับความเสี่ยงจากการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพ

โดยปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ได้มีตัวอย่างข้อเท็จจริง เช่น ตามบันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เรื่อง การดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck เรื่องเสร็จที่ 33/2561 โดย สำนักงานอนามัย กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือที่ กท 0714/3195 ลงวันที่ 23 เมษายน 2561 ถึงกรมอนามัย สรุปความได้ว่า ปัจจุบันมีรูปแบบการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบที่เรียกว่า food truck เกิดขึ้น โดยมีการจำหน่ายทั้งในสถานที่เอกชน ริมถนน และวิ่งไปทำการค้า ตามตรอก ซอย ถนนต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายแก่ผู้บริโภค แต่ยังไม่มีแนวทางในการควบคุม กำกับ การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะดังกล่าวที่ชัดเจน สำนักอนามัยจึงขอหารือในประเด็นว่า

1. ....

2. ....

3. กรณีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ที่มีการทำการค้าข้ามเขตจังหวัด เช่น รถจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบวิ่งทำการค้าจากจังหวัดนนทบุรีข้ามเขตเข้ามาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะมีการควบคุมกำกับดูแลและจะพิจารณาออกใบอนุญาตอย่างไร

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข พิจารณาข้อหารือดังกล่าวพระราชบัญญัติการสาธารสุข พ.ศ. 2535 แล้วเห็นว่า ตามมาตรา 55 กำหนดว่าใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น ดังนั้น หากผู้ประกอบการกิจการขับรถไปเร่ขายหรือจอดจำหน่ายอาหารในพื้นที่ใด ผู้ประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทุกแห่งที่ไปให้บริการ เนื่องจากการจำหน่ายสินค้าในลักษณะเคลื่อนที่มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของเชื้อโรคหรือสิ่งสกปรกได้ง่ายในอาหาร เช่น ฝุ่นละอองจากการวิ่งของรถ สัตว์และแมลงนำโรค

ดังนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาจากการขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในอาหารนั้นทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยของอาหารได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบในทุกด้าน ตั้งแต่ผู้ปฏิบัติงาน คือ เจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มประสิทธิภาพ รวมทั้ง การขาดการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการดูแลอย่างจริงจังเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ผลิตหรือผู้จัดจำหน่ายเกิดการละเลยต่อการให้ความใส่ใจในด้านการควบคุมคุณภาพการผลิต การแปรรูป และการขนส่ง เกิดเป็นปัญหาสืบเนื่องต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยเฉพาะในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบทั้งหลายนี้ ย่อมก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อผู้บริโภคในทางที่อาจเกิดความเสี่ยงหรือโรคภัยจากการบริโภคอาหารไม่ปลอดภัยตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความไม่ปลอดภัยในอาหาร ทำให้ทราบว่าปัญหาของการปนเปื้อนในอาหารเกิดจาก 2 สาเหตุใหญ่ ๆ คือ การปนเปื้อนในอาหารจากเชื้อโรคและสารเคมี ซึ่งการปนเปื้อนนี้สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดห่วงโซ่การผลิต ทั้งช่วงภาคการผลิต ได้แก่ ช่วงก่อนการเก็บเกี่ยวผลผลิต และภาคการตลาด ได้แก่ ทุกขั้นตอนการผลิตหลังจากช่วงการเก็บเกี่ยวไปจนถึงมือของผู้บริโภค โดยที่ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยอาหาร ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น โรคอุจจาระร่วงเฉียบพลัน โรคอาหารเป็นพิษ ฯลฯ และยังสามารถส่งผลได้ต่อระบบเศรษฐกิจ การค้าและชื่อเสียงของประเทศ ดังนี้ การดำเนินงานให้อาหารมีความปลอดภัย เหมาะสมแก่การบริโภคจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องครอบคลุมทุกขั้นตอนการผลิตในห่วงโซ่ มีการเชื่อมโยงและบูรณาการการดำเนินการทั้งระบบร่วมกัน

โดยการควบคุมให้อาหารมีความปลอดภัยนั้น ถือเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรง รัฐมีหน้าที่ที่ต้องเข้าดำเนินการและจัดการกำกับดูแลเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในแง่ของภาพรวมเกี่ยวกับหลักการและวิธีการจัดการเพื่อการควบคุมอาหารนั้น พบว่าจะประกอบไปด้วยโครงสร้าง 5 ข้อ ได้แก่

1. การกำหนดมาตรฐานและกฎหมายอาหารเพื่อกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงบรรดาผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด

2. การจัดการควบคุมอาหาร เช่น การจัดสรรเงินทุนและทรัพยากร การวิเคราะห์ความเสี่ยง ฯลฯ

3. การบริการตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร การสุ่มตัวอย่างอาหารเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูล

4. การให้บริการทางห้องปฏิบัติการ เพื่อวิเคราะห์และนำผลมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินงาน และการให้ข้อมูล ความรู้ การสื่อสาร และการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้

5. สร้างความตระหนักเกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งการดำเนินการตามโครงสร้างดังกล่าวนี้ รัฐต้องดำเนินงานควบคู่ไปกับระบบคุณภาพ หรือระบบประกันคุณภาพอาหารที่จะต้องมีการดำเนินการเป็นขั้นตอนตามเส้นทางและลำดับของระบบคุณภาพอาหาร

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการปัญหาด้านการควบคุมคุณภาพความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

(1) การกำหนดระบบควบคุมคุณภาพความปลอดภัยอาหาร

เนื่องจากในปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการจะทำให้มั่นใจในความปลอดภัยอาหารจำเป็นต้องมีระบบควบคุมที่เน้นการป้องกันมากกว่าอาศัยผลการทดสอบผลิตภัณฑ์สุดท้ายเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงควรสนับสนุนให้มีการยกระดับระบบ HACCP และ/หรือมาตรฐาน ISO 22000 : 2005 หรือระบบควบคุมคุณภาพอาหารใด ๆ ในขั้น

สูงกว่าในระดับเดียวกันนี้ที่อาจมีในภายหน้า บังคับไว้เป็นกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่า สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการกำหนดระบบควบคุมคุณภาพอาหารที่มีส่วนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

สหภาพยุโรป ตามกฎระเบียบทั่วไปว่าด้วยอาหาร (EU General Food Law) ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปและกำหนดกรอบระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องนำระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (HACCP) มาปรับใช้เข้ากับกิจการการผลิตตลอดห่วงโซ่ และตามสุขอนามัยของผลิตภัณฑ์อาหาร ได้มีการเน้นย้ำกระบวนการผลิตอาหารยิ่งขึ้นไปอีก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องกำหนดจุดการปฏิบัติงานที่ต้องควบคุมตามระบบ HACCP เพื่อให้ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการผลิต แต่อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบนี้ได้มีข้อยกเว้นไม่ให้หมายความรวมถึงการใช้บังคับกับการผลิตขั้นต้น คือ การผลิตการเพาะปลูกของผลิตภัณฑ์ขั้นต้น การเก็บเกี่ยว การรีดนม และการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มก่อนที่นำส่งโรงฆ่าสัตว์ การล่าสัตว์ การประมง และการเก็บของป่าที่เป็นลักษณะการผลิต การเตรียม การจัดการและการเก็บรักษาเพื่อการบริโภคในครัวเรือน เนื่องจากระบบ HACCP ยังไม่สามารถปรับใช้ในการผลิตขั้นปฐมภูมิ ได้อย่างครอบคลุม[7]

ในส่วนของสาธารณรัฐประชาชนจีน ตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Food Safety Law of the People's Republic of China) ได้มีการกำหนดให้ต้องมีการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร โดยนำหลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้ และยังได้บังคับให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอาหารทุกประเภท ต้องดำเนินงานโดยผ่านระบบ GMP และ HACCP กับกระบวนการผลิตอาหาร แต่ทั้งนี้ได้มีกำหนดข้อยกเว้นไม่ให้ดำเนินงานดังกล่าว หมายความรวมถึงผู้ผลิตหรือจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร[8] เช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ในส่วนของเรื่องการขออนุญาตผลิตอาหาร ตามมาตรา 14 จากเดิมได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า

"ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

---

[7] Ofce Journal of the European Communities, *Regulation (EC) No178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002* (16 Mar 2019) European Union law <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:EN:PDF>.

[8] USDA Foreign Agricultural Service, *Food Safety Law of the People's Republic of China.* (10 Sep 2017) USDA Foreign Agricultural Service <https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Amended%20Food%20Safety%20Law%20of%20China_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_5-18-2015.pdf>.

ซึ่งในปัจจุบันตามกฎกระทรวงได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะขออนุญาตผลิตอาหารต้องยื่นขออนุญาตผลิตอาหารให้ถูกต้องตามมาตรา 4 และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิต หรือ GMP สุขลักษณะทั่วไป ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 220) พ.ศ. 2544 เท่านั้น จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการเป็น

"สถานที่ผลิตและสถานที่นำเข้าอาหารต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม "หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิต (GMP กฎหมาย) และต้องมีใบรับรองระบบ HACCP หรือ ISO 22000 หรือระบบควบคุมคุณภาพในระดับขั้นสูงกว่าระบบควบคุมคุณภาพที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ประกอบการขออนุญาตด้วย

ตามวรรคก่อน ในการผลิตขั้นต้น ได้แก่ การผลิต การเพาะปลูกของผลิตภัณฑ์ขั้นต้น การเก็บเกี่ยว การรีดนม และการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มก่อนที่นำส่งโรงฆ่าสัตว์ การล่าสัตว์ การประมง และการเก็บของป่าที่เป็นลักษณะการผลิต การเตรียม การจัดการและการเก็บรักษาเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีใบรับรองระบบ HACCP หรือ ISO 22000 แต่ให้ดำเนินการขออนุญาตผลิตอาหารและปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิต

หากภายหลังปรากฏว่าผู้ขออนุญาตไม่ผ่านเกณฑ์การตรวจประเมิน หรือได้ถูกยกเลิกการรับรองหรือขาดต่ออายุการรับรอง ให้สั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียน เว้นแต่ผู้รับใบอนุญาตจะแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด"

(2) การติดตามและการตรวจสอบย้อนกลับกรณีเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยอาหาร

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีกำหนดมาตรการการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์อาหาร ไว้ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีน พบข้อแตกต่างที่จะสามารถพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยได้ คือ

ในสหภาพยุโรป ได้มีการกำหนดระบบตรวจสอบย้อนกลับไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจนในสมุดปกขาว (EU White Paper) ซึ่งในสมุดปกขาวดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ต้องมีการควบคุมความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่ โดยนำมาตรการตรวจสอบย้อนกลับมาเป็นกลไกในการควบคุมคุณภาพอาหารในขั้นตอนของการผลิตทุกขั้นตอน และตาม Regulation (EC) No 178/2002 ได้กำหนดให้ต้องมีตรวจสอบย้อนกลับอาหารในทุกธุรกิจ รวมถึงอาหารสัตว์ และยังมีการใช้ระบบเตือนภัยเร่งด่วน เพื่อเป็นระบบสนับสนุนระบบการตรวจสอบกลับด้วยวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็ว โดยแจ้งปัญหาความเสี่ยงไปยังคณะกรรมาธิการยุโรปโดยตรง และคณะกรรมาธิการยุโรปจะแจ้งปัญหาความเสี่ยงดังกล่าวไปยังประเทศสมาชิกต่อไป[9]

[9] รัษวรรษ อภิลักขิตกาล, *มาตรฐานและกฎหมายอาหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561) 198.

สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการจัดตั้งระบบเรียกคืนอาหารไม่ปลอดภัยขึ้นไว้ในกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยกำหนดให้ผู้ผลิตอาหารทุกรายต้องจัดทำระบบ HACCP ขึ้น และเมื่อพบว่าอาหารไม่ตรงตามมาตรฐานความปลอดภัย หรือพบความเสี่ยงที่อาจส่งผลต่อสุขภาพของมนุษย์ ผู้ผลิตอาหารต้องหยุดการผลิตและแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทันที รวมทั้งเป็นหน้าที่ของผู้ผลิตอาหารที่ต้องดำเนินการเรียกคืนอาหารในล็อต (Lot) ที่พบความเสี่ยงกลับคืนเข้าสู่ตลาดและดำเนินการแจ้งรายละเอียดการเรียกคืนไปยังเจ้าหน้าที่หน่วยงานตรวจสอบควบคุมอาหารและยาประจำเขตต่อไป ในกรณีที่ไม่สามารถเรียกคืนได้สำเร็จได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับมณฑลในการออกคำสั่งเพื่อหยุดหรือเรียกคืนอาหารได้ทันที[10]

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดมาตรการทางปกครองในการควบคุมกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารหลังจำหน่ายออกสู่ตลาดไว้แล้ว ตามมาตรา 30 และมาตรา 43 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ลักษณะการดำเนินการเป็นเพียงการยับยั้งไม่ให้เกิดปัญหานั้นต่อไปอีกเท่านั้น จึงเห็นว่าควรแก้ไขในหลักการ ดังนี้

1. กำหนดผู้ผลิตอาหารและเครื่องดื่มทุกประเภท ต้องมีระบบตรวจสอบย้อนกลับทุกขั้นตอนและสามารถแสดงรายละเอียดที่มาของอาหารและส่วนประกอบในอาหารที่ใช้ได้ โดยอาศัยหลักการระบุที่มาและที่ไปของตัวสินค้า

2. ฉลากสินค้าต้องบ่งบอกถึงข้อมูลรหัสกำกับสินค้า (Lot number) ชื่อการค้า ชื่อผู้ผลิต ผู้แปรรูปผู้ขนส่ง และผู้จำหน่าย วิธีการผลิต วันที่ผลิต รหัสสายพันธุ์ ฯลฯ ในกรณีที่เป็นสินค้านำเข้า ต้องระบุขั้นตอนการนำเข้า และแสดงใบรับรองการนำเข้าไว้ด้วย

3. กำหนดให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ครอบคลุมถึงอำนาจในการตรวจสอบย้อนกลับอาหาร โดยอาจนำระบบเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น เครื่องอ่าน Barcode หรือการแสกน QR Code เครื่องบันทึกและอ่านอย่างอื่น เพื่อให้ทราบถึงที่มาและสืบย้อนกลับได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

4. ในกรณีที่พบความเสี่ยงจากความไม่ปลอดภัยอาหาร ให้ผู้ผลิต ผู้แปรรูป ผู้ขนส่งหรือผู้จำหน่าย หรือผู้บริโภค นำแบบบันทึกผลการตรวจสอบหรือหลักฐานอย่างใด ๆ (ถ้ามี) แจ้งเรื่องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาโดยพลันหรือในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้พบความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเอง และเห็นว่าต้องป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นการเร่งด่วน ให้มีอำนาจรายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการอาหารและให้คณะกรรมการอาหารมีมติเพื่อจัดการปัญหาที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวโดยเร็วที่สุด

[10] Usda Foreign Agricultural Service, Above N 8..

(3) การกำหนดบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาในส่วนนี้เกิดจากการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีบทบาทสอดคล้องกันเข้ามาดำเนินงานด้านการควบคุมคุณภาพความปลอดภัยอาหาร

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่าทั้งสหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีนมีการกำหนดหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร

ในสหภาพยุโรป ได้มีการจัดตั้งองค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (EFSA) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ตามหลักวิทยาศาสตร์ มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในด้านการประเมินความเสี่ยงและการสื่อสารความเสี่ยง ในทุกสาขาที่มีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์รวมถึงสุขอนามัยและสวัสดิภาพสัตว์ สุขอนามัยพืช และด้านโภชนาการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนากฎหมายของสหภาพยุโรป ภารกิจนี้ครอบคลุมถึงการให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ สนับสนุนข้อมูลและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์เพื่อการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์เพื่อระบุถึงลักษณะและตรวจสอบความเสี่ยงทั้งหลายที่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความปลอดภัยในสินค้าอาหารและอาหารสัตว์[11] แต่อย่างไรก็ตาม EFSA จะไม่มีหน้าที่ในด้านการจัดการความเสี่ยง เนื่องจากป้องกันการขัดกันของประโยชน์ระหว่างผู้ประเมินความเสี่ยงกับการจัดการความเสี่ยง อีกทั้งเป็นการลดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ EFSA สามารถให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงอย่างมีความเป็นอิสระ โปร่งใส และมีความน่าเชื่อถือ

สำหรับในสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกำกับดูแลอาหารและยาแห่งชาติ ให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับดูแลความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิต และกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวในการกำกับดูแลความปลอดภัยอาหาร เพื่อให้เกิดการบูรณาการ เปลี่ยนจากความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานกลายเป็นความร่วมมือระหว่างแผนกภายในหน่วยงานเดียว ลดปัญหาการดำเนินงานทับซ้อนและขาดความชัดเจน[12]

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้มีองค์กรอิสระเช่นเดียวกับองค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (EFSA) และสำนักงานกำกับดูแลอาหารและยาแห่งชาติ ของสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อทำหน้าที่เฉพาะในด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) โดยเฉพาะ เนื่องจากปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหาร สามารถเกิดขึ้นได้ทุกจุดในห่วงโซ่การผลิตเป็นปัญหาที่สามารถเกิดได้ทั้งจากจุลินทรีย์ที่ไม่อาจเห็นได้ด้วยตาเปล่า หรืออาจเกิดจากความผิดพลาดในการผลิต เช่น จากความประมาทของมนุษย์ ทำให้มีสิ่งแปลกปลอมปนเปื้อนในอาหาร

[11] Office Journal of the European Communities, above n 7.

[12] USDA Foreign Agricultural Service, above n 8.

ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย หรือจากเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ โดยให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงนี้ มีภารกิจหลักในด้านการประเมินความเสี่ยง และการสื่อสารข้อมูลความเสี่ยงโดยกำหนดให้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการของการประเมินความเสี่ยง โดยใช้การสื่อสารข้อมูลความเสี่ยงเป็นตัวช่วยในการสื่อสารระหว่างผู้จัดการความเสี่ยง ผู้ประเมินความเสี่ยง กับบุคคลที่สาม เช่น ผู้ผลิต และผู้บริโภค เพื่อให้ทราบโอกาสที่จะเกิด ผลกระทบ และระดับของความเสี่ยงที่ได้จากประเมินโอกาสและผลกระทบนั้น เพื่อให้ทราบถึงความเร่งด่วนของปัญหาจากความไม่ปลอดภัยอาหารที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้องค์กรมีความเป็นอิสระ และโปร่งใส ทำงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อรายงานสถานการณ์ข้อมูลความเสี่ยง ในทางที่จะสามารถวางนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับอาหารให้มีมิติครอบคลุมสามารถป้องกันการเกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในด้านการดำเนินการของหน่วยงานราชการ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิต เน้นให้มีการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน การปรับปรุงข้อกฎหมาย กฎระเบียบ และในด้านวิชาการให้มีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสำคัญต้องกำหนดให้ราชการท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนนโยบายให้มากยิ่งขึ้น กำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนโดยเฉพาะด้านการประสานงาน วิเคราะห์และประเมินผลในแต่ละส่วนท้องถิ่นด้วยกัน อีกทั้งควรกำหนดบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการสื่อสารความเสี่ยงจากผู้ผลิต ผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนไปยังองค์กรอิสระที่จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงโดยเฉพาะ และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ในการเลือกบริโภคอาหารที่มีสุขอนามัยให้มากที่สุด โดยเริ่มตั้งแต่เด็กในชั้นเรียนอนุบาลไปยังผู้ใหญ่ในทุกช่วงอายุในท้องถิ่นของตน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนใส่ใจในการเลือกบริโภคสินค้าอาหารมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยสร้างสุขภาพที่ดีโดยไม่เจ็บป่วย และเมื่อประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกบริโภคอาหารที่ดี จะทำให้บรรดาหน่วยงานภาครัฐใส่ใจกับภารกิจของตนมากยิ่งขึ้น และผู้ผลิตผู้ประกอบการก็จะให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของตนเองมากยิ่งขึ้นเช่นกัน เพราะเมื่อผู้บริโภคเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์มากยิ่งขึ้น บรรดาผู้ผลิตก็จะเกิดการแข่งขันในตลาดตามมา อันเป็นวิถีการทำงานเชิงรุกในทางที่จะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้อย่างยั่งยืน

โดยสรุปจากวัตถุประสงค์ ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของบทความตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนี้ การควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหารมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องโดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนเป็นสำคัญ ให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายทั้งในด้านการบังคับใช้และด้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้อย่างมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอให้มีการใช้บังคับระบบควบคุมคุณภาพอาหารที่มีความ

ชัดเจน แม่นยำ และได้มาตรฐานยอมรับจากสากล และสนับสนุนให้มีการนำรูปแบบของเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาผนวกเข้ากับกฎหมายและการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับอาหารเพื่อทันต่อการรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในอาหารได้อย่างรวดเร็ว และที่สำคัญต้องมีเน้นที่ด้านการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในทางที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัยได้มากยิ่งขึ้นไปอีก

บรรณานุกรม

จารวี สุขประเสริฐ, *ระบบคุณภาพกับความปลอดภัยในอุตสาหกรรมอาหาร (15 มกราคม 2562)* กรมวิทยาศาสตร์บริการ <http://www.dss.go.th/images/st-article/blpd_7_2551_GMP-Food.pdf>.

ทัชชมัย (ฤกษะสุต) ทองอุไร, "กฎหมายไทยและกฎหมายนิวยอร์กกับการควบคุมไขมันทรานส์ (Transfat) ในอาหารและกฎระเบียบของ WTO" (2555) 3:1 *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ รพี'55 มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.*

เบญจมาศ ปัทมาลัย, *การศึกษากฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยสารปนเปื้อนและสารตกค้างบางชนิดในอาหารเพื่อการเตรียมการของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย* (สกว.), 2556).

รัษวรรษ อภิลักขิตกาล, *มาตรฐานและกฎหมายอาหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2561).

มาดีนา น้อยทับทิม และกนกวรรณ สุขขจรวงษ์, "การประยุกต์ใช้ระบบการตรวจสอบย้อนสอบ (Traceability) ในอุตสาหกรรมอาหาร" (2556) 5:4 *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์.*

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ, *กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555).

FAO/WHO, *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control* (17 Dec 2018) Food and Agriculture Organization of the United Nations <http://www.fao.org/3/a-y8705e.pdf>.

Office Journal of the European Communities, *Regulation (EC) No178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002* (16 Mar 2019) European Union law <https://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:EN:PDF>.

USDA Foreign Agricultural Service. *Food Safety Law of the People's Republic of China.* (10 Sep 2017) USDA Foreign Agricultural Service <https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Amended%20Food%20Safety%20Law%20of%20China_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_5-18-2015.pdf>.