

## บทที่ 4

# ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารพร้อม ปรุงที่มีผลกระทบต่อ การส่งออกอาหารของไทย

จากการศึกษาความสำคัญของความปลอดภัยของอาหาร โดยเฉพาะอาหารพร้อมปรุงซึ่งกำลังเป็นที่นิยมของผู้บริโภค โดยเฉพาะในต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษากฎหมายภายในประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงทำให้พบปัญหาต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับรองมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง

การควบคุมความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงโดยการกำหนดมาตรฐานต่างๆ ขึ้นมาอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองยืนยันมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวกับการขอรับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงของไทยดังนี้

#### 4.1.1 ปัญหาการปรับใช้มาตรฐาน ISO 22000

มาตรฐาน ISO 22000 เป็นมาตรฐานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับทุกองค์กรที่อยู่ในห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ผู้ผลิตขั้นต้นจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย หรือตั้งแต่ฟาร์มจนถึงผู้บริโภค มาตรฐานดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมอาหารของไทย ปัญหาจากการปรับใช้มาตรฐาน ISO 22000 มีดังนี้

1) ความตั้งใจของผู้บริหารในสถานประกอบการ โดยส่วนใหญ่หากไม่มีความมุ่งมั่นหรือเข้าใจระบบมาตรฐานที่ต้องการนำมาประยุกต์ใช้ในสถานประกอบการมักทำให้เกิดการยอมรับและการเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2) ความรู้ความสามารถของบุคลากรในสถานประกอบการ พบว่า บุคลากรที่เพิ่งจบการศึกษาจะไม่ค่อยมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพ และไม่มีประสบการณ์ในการวิเคราะห์อันตรายของอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้กำหนดมาตรการควบคุมไม่ได้ผล ส่งผลให้เป็นภาระของผู้ประกอบการที่จะพัฒนาและปลูกฝังความรู้เรื่องคุณภาพต่อบุคคลกร

3) ค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมินซึ่งเห็นได้ว่าธุรกิจขนาดใหญ่อาจจะไม่มีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมินมากนัก แต่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก หากมีการจัดทำมาตรฐาน

หลายระบบจะมีค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบค่อนข้างสูง

4) ผู้ประกอบการขาดข้อมูลข่าวสารหรือแหล่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานใหม่ๆ ในอุตสาหกรรมอาหาร

#### 4.1.2 ปัญหาจากการขอรับรองมาตรฐาน ISO 9000

มาตรฐาน ISO 9000 นี้เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพเพื่อพัฒนาและยกระดับบริหารงาน โดยเน้นการสร้างคุณภาพภายในองค์กร มีการตรวจสอบติดตามระบบผ่านทางเอกสารเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบการสามารถสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์สินค้าขึ้นอย่างมีคุณภาพ โดย ISO 9000 นี้ได้นำมาใช้ในอุตสาหกรรมไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2534 ตามประกาศของสำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม “อนุกรมมาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ มอก. ไอเอส โอ 9000” และถึงแม้ว่ามาตรฐาน ISO 9000 จะไม่ได้เป็นมาตรฐานความปลอดภัยอาหารโดยตรง แต่ก็เป็มาตรฐานที่ใช้ตรวจสอบว่ากระบวนการผลิตด้านอาหารได้ถูกนำมาใช้กับอุตสาหกรรมอาหารอย่างเหมาะสมทำให้มั่นใจได้ว่าอาหารนั้นมีความปลอดภัย ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้ประกอบการยังมีอุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับการขอรับรองมาตรฐานนี้ กล่าวคือ

ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญคือ การไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการเข้าระบบมาตรฐาน ISO 9000 ซึ่งเป็นมาตรการภาคความสมัครใจที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะขอการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังไม่มีความโน้มในการบังคับตามกฎหมายทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะจัดทำมาตรฐาน ISO 9000 นี้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางต้นทุนอีกด้วย กล่าวคือในการขอรับรองมาตรฐาน ISO 9000 มีค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการ เนื่องจากผู้ประกอบการต้องปรับปรุงการผลิตของโรงงานให้เข้าสู่คุณภาพตามมาตรฐานสากลทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการเตรียมขั้นตอนการทำงาน คู่มือการทำงาน และงานเอกสารที่เกี่ยวข้องนอกจากนี้สำหรับผู้ประกอบการที่อยู่พื้นที่ต่างจังหวัดจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในกรุงเทพมหานครอีกด้วย และยังอาจประสบปัญหาความล่าช้าในการรับรองมาตรฐานให้กับผลิตภัณฑ์ใหม่ซึ่งจะทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารนั้นๆ ไม่สามารถวางจำหน่ายได้

4.1.3 ปัญหาจากการปรับใช้ระบบ Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP ของไทยได้แก่

1) อุปสรรคจากนโยบาย กฎระเบียบของรัฐคือรัฐบาลยังไม่มึนโยบายที่ชัดเจนในการบังคับใช้ระบบ HACCP ภายในประเทศ

2) อุปสรรคจากผู้ประกอบการ คือ ผู้บริหารระดับสูงของสถานประกอบการขาดความเข้าใจและขาดการสนับสนุนในการจัดทำระบบในสถานประกอบการ รวมทั้งขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำระบบ HACCP ภายในสถานประกอบการ เนื่องจากขาดการอบรม

และไม่มีแหล่งข้อมูลที่เพียงพอ

3) อุปสรรคจากหน่วยงานที่ปรึกษาและการใช้บริการที่ปรึกษาภาคเอกชน คือ บริษัทที่ให้บริการที่ปรึกษาแนะนำยังมีไม่มากนัก ที่ปรึกษาขาดประกอบการณ์ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการให้คำปรึกษา และขาดจรรยาบรรณ อีกทั้งราคาค่าบริการให้คำปรึกษาที่ค่อนข้างสูง บางครั้งที่ปรึกษาให้บริการทั้งให้คำปรึกษาและตรวจประเมินสถานประกอบการทำให้เกิดการให้สินบนในการอนุญาตมาตรฐาน

4) อุปสรรคจากการตรวจประเมินของรัฐ คือ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความปลอดภัยของอาหารมีหลายหน่วยงานและขาดการประสานงานที่ดีเพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ผู้ประกอบการสับสนต่อการจัดทำระบบภายในสถานประกอบการ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับจำนวนผู้ตรวจประเมินของรัฐไม่เพียงพอและขาดความชำนาญในการตรวจประเมิน ส่งผลต่อระยะเวลาการรับบริการของผู้ประกอบการ

5) อุปสรรคจากการตรวจประเมินของบริษัทเอกชนและสถาบันอิสระ คือ ค่าใช้จ่ายในการตรวจประเมินค่อนข้างสูง อีกทั้งผู้ตรวจประเมินยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดประสบการณ์ในระบบ HACCP ขาดข้อมูลเทคนิคเฉพาะด้านสำหรับการตรวจประเมิน

#### 4.1.4 ปัญหาจากการปรับใช้มาตรฐาน Good Manufacturing Practice: GMP

หลักการของ GMP จะเป็นระบบจัดการโรงงานขั้นพื้นฐานเพื่อลดความเสี่ยงของการปนเปื้อนทางกายภาพ เคมี และจุลินทรีย์ในอาหารภายใต้ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 239 พ.ศ. 2544 เรื่องวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 220 พ.ศ. 2544 เรื่องน้ำบริโภคในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท (ฉบับที่ 3) และต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 298 เรื่องวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาผลิตภัณฑ์นมพร้อมบริโภคชนิดเหลวที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อด้วยความร้อนโดยวิธีพาสเจอร์ไรส์ ซึ่งประกาศต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการผลิตในโรงงานประกอบด้วยสัญลักษณ์ของสถานที่ตั้งและอาคารผลิต เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตที่สัมผัสกับอาหาร การควบคุมกระบวนการผลิตตั้งแต่วัตถุดิบ ส่วนผสม ภาชนะ บรรจุภัณฑ์ การผลิต การเก็บรักษาไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการจำหน่ายซึ่งถือเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่บังคับให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนประกาศดังกล่าวที่ออกตามความในมาตรา 6 (7) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จะมีโทษตามมาตรา 49 โดยผู้ประกอบการต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

จากการศึกษาจึงพบว่า ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่บังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องขอรับรองมาตรฐานความปลอดภัย HACCP เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้สินค้าอาหารจะต้องมีความ

ปลอดภัย มีการชี้แจงรายละเอียดของส่วนประกอบซึ่งแสดงออกมาทางฉลาก และมีการรับรองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าอาหาร ส่งผลให้หน่วยงานที่ให้การรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารมีหน้าที่พิจารณาคำขอรับรองจากผู้ประกอบการ และพิจารณาตามอำนาจที่มีภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ เว้นแต่มาตรฐาน GMP ซึ่งถูกบัญญัติไว้ให้เป็นกฎหมายเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลดีต่อคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่และการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พบว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองความปลอดภัยของอาหารมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคืออำนาจในการพิจารณาให้การรับรองความปลอดภัยแยกตามประเภทของอาหารนั้น แม้จะเป็นการแบ่งแยกเพื่อความชัดเจนตามกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่สำคัญของผู้ประกอบการที่ยื่นคำร้องขอเพื่อรับรองมาตรฐานเนื่องจากผู้ประกอบการต้องแยกยื่นขอรับรองมาตรฐานตามประเภทของอาหารต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อาหารพร้อมปรุง 1 ชนิด ประกอบด้วย เนื้อหมู ผัก เครื่องเทศ กรณีนี้ผู้ประกอบการจะต้องขอรับรองความสะอาดปลอดภัยของเนื้อหมู ผัก แยกต่างหากจากการขอรับรองมาตรฐาน HACCP และ GMP ทำให้เกิดความไม่สะดวกและล่าช้าในการผลิตอาหารออกสู่ตลาด ซึ่งหากมีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางคอยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้าน เช่น รับเรื่องคำร้องจากผู้ประกอบการพร้อมหลักฐาน เอกสารประกอบ และนำส่งให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละหน่วยงานตรวจสอบ จากนั้นให้ส่งผลกลับมายังศูนย์กลางเพื่อแจ้งกลับไปยังผู้ประกอบการต่อไป เป็นต้น ซึ่งการทำงานดังกล่าวย่อมจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการและทำให้ผู้ประกอบการสนใจที่จะยื่นคำร้องขอรับรองมาตรฐานความปลอดภัยได้ โดยจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่พบว่าการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานอาหารสรุปการตรวจสอบและมาตรฐานที่แต่ละองค์กรสามารถให้การรับรองได้ดังนี้

คณะกรรมการอาหารและยาจะให้การรับรองเกี่ยวกับอาหาร ได้แก่ อาหารสด อาหารแปรรูป อาหารปรุงจำหน่าย รวมถึงตรวจสอบการปนเปื้อนสารเคมีในอาหารนั้นๆ โดยจะออกเครื่องหมาย อย. และสัญลักษณ์อาหารปลอดภัยให้แก่ผู้ประกอบการ รวมถึงการรับรองมาตรฐาน GMP และ HACCP ให้แก่ผู้ประกอบการที่ยื่นคำร้อง

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาและให้การรับรองความปลอดภัยของอาหารต่างๆ กล่าวคือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจะตรวจสอบและรับรองมาตรฐานคุณภาพ และการติดฉลากสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและสินค้าอาหาร ได้แก่มาตรฐานมอก. 9001-2544 (ISO 9001) มาตรฐานมอก. 14001-2548

(ISO 14001) มาตรฐาน มอก. 18001-2542 มาตรฐาน HACCP ตามมาตรฐาน มอก. 7000-2540 มาตรฐาน GMP และ ISO 22000

กรมประมง กรมปศุสัตว์และกรมส่งเสริมการเกษตรก็มีหน้าที่ตรวจสอบและรับรองผลผลิตและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการประมง โดยรับรองเป็นมาตรฐาน GMP และมาตรฐาน HACCP เช่นเดียวกัน เว้นแต่ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งไม่มีอำนาจให้การรับรองนี้

จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการบังคับให้มาตรฐาน HACCP ภายในประเทศ และยังคงบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำมาตรฐาน HACCP แต่หน่วยงานเหล่านั้นได้ให้การรับรองมาตรฐานแก่ผู้ประกอบการไปบ้างแล้ว ซึ่งอาจมีความบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจสอบและการปฏิบัติตามมาตรฐาน HACCP อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคจากการตรวจประเมินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยังขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานอื่นๆ และผู้ประกอบการ ส่งผลกระทบต่อการขอรับรองของผู้ประกอบการทั้งด้านเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขอรับรอง

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งหมดต่างมีอำนาจหน้าที่ในการให้การรับรองมาตรฐานของสินค้าที่ต่างกัน กล่าวคือ

4.3.1 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะกำหนดให้ตรวจสอบ รับรอง ควบคุม และส่งเสริมมาตรฐานสินค้าเกษตรตั้งแต่ระดับไรจนถึงผู้บริโภค โดยมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรและกฎหมายอื่นๆ เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการตรวจสอบปรับปรุง ส่งเสริมมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร กำหนดยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร ประสานงานและเจรจาทางเทคนิคระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการที่มีใช้ภายใน และประสานงานกับองค์การมาตรฐานระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยของอาหาร และหน้าที่สำคัญคือการรับรองการตรวจสอบมาตรฐานของผู้ประกอบการ และเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ และต้องปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

จากการสำรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทั้งหมดได้จริง โดยเฉพาะการให้ข้อมูลกับผู้ประกอบการหรือผู้ที่ต้องการความรู้ มีเพียงการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น ทำให้การทำงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร

4.3.2 กรมวิชาการเกษตร มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลพืช โดยการศึกษา วิจัย และพัฒนาพืชให้ได้พันธุ์ดี เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนวิเคราะห์ ทดสอบ

ตรวจสอบ รับรองและให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืชและวัสดุการเกษตรเพื่อให้การส่งออกสินค้ามีคุณภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับพืช การให้บริการด้านวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรองและคำแนะนำ การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ส่วนราชการและเอกชน และดำเนินการอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดซึ่งเห็นได้ว่ากรมวิชาการเกษตรไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ต้องให้การรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร แต่ต้องทำการศึกษา วิจัย ทดลองเพื่อพัฒนาพืชเกษตรและถ่ายทอดความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่และเอกชน ซึ่งหากมีการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อรักษาการคงรูปของอาหารให้มีอายุยาวนานและไม่เน่าเสียจะเป็นผลดีกับผู้ประกอบการอาหารพร้อมปรุงเหล่านี้ได้

จากการสำรวจพบว่ามีกรมคุ้มครอง ศึกษา และ วิจัยเพื่อพัฒนาพันธุ์พืชตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรจริง แต่ยังคงขาดการประสานงานระหว่างองค์กรเพื่อเผยแพร่กระจายข้อมูลการศึกษาเหล่านั้นไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของความรู้เพียงแก่หน่วยงานเดียว

4.3.3 กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า สืบสวน วิจัย วิเคราะห์ และทดลอง เกี่ยวกับงานวิชาการทุกสาขาวิชาการประมงตลอดจนทำการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอาชีพที่เกี่ยวกับการประมง และมีอำนาจในการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการประมง การคุ้มครองสัตว์ป่า การส่งเสริมสิ่งแวดล้อม และวัตถุอันตราย ทำการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย แหล่งทำการประมงในน่านน้ำไทยและต่างประเทศ ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพประมง และปฏิบัติงานตามที่รัฐมนตรีกำหนด เห็นได้ว่ากรมประมงเป็นอีกหน่วยงานที่พัฒนา ทดลอง เกี่ยวกับการประมง แต่มิได้เป็นหน่วยงานที่รับรองมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง หากแต่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ศึกษา วิจัย พัฒนาด้านวิชาการที่เกี่ยวกับการประมงและถ่ายทอดให้แก่ส่วนราชการอื่นๆ และประชาชน

จากการสำรวจ กรมประมงเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีการทำวิจัย ศึกษาพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อขยายพันธุ์ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นระบบทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่รับทราบความรู้ใหม่ๆ ที่ได้จากการวิจัยได้

4.3.4 กรมปศุสัตว์ จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติงานด้านสุขศาสตร์และสุขอนามัย ประเมินผล ให้คำปรึกษา แนะนำและควบคุมการดำเนินงานตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีทางวิชาการ ดำเนินการกำกับดูแล ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการปฏิบัติงานของปศุสัตว์อำเภอ และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

จากการสำรวจกรมปศุสัตว์จะเน้นเรื่องการเผยแพร่โรคติดต่อ การควบคุมโรคติดต่อเพื่อความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ที่จะมาบริโภค แต่ยังคงขาดการเผยแพร่ข้อมูลอย่างจริงจัง และวิธีป้องกัน

ให้กับประชาชน รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3.5 สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค แจ้างหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค และให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และสอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดี

หน้าที่สำคัญคือการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายและร้องเรียนมายังสำนักงานได้ ทั้งนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น รับรองสมาคม การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการปฏิบัติการอื่นใดตามที่รัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่ยืนยันและรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารอีกด้วย

จากการสำรวจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคและจากพิจารณาส่งต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาเฉพาะเรื่อง ไป แต่ขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่เที่ยงตรง ทำให้เกิดความล่าช้าในการติดตามเรื่องร้องเรียน ประกอบกับเจ้าหน้าที่บางท่านไม่สามารถให้ข้อมูลกับผู้ประกอบการได้หรือให้ได้แต่เจ้าหน้าที่ที่มีความขัดแย้งซึ่งข้อมูลระหว่างกันเอง ทำให้ผู้บริโภคเกิดความสับสน เช่น เจ้าหน้าที่รายหนึ่งแจ้งให้ผู้ประกอบการปิดตลาดบนอาหารพร้อมปรุงก่อนจำหน่าย แต่เจ้าหน้าที่อีกท่านแจ้งว่าอาหารพร้อมปรุงไม่บังคับให้ปิดตลาด เป็นต้น ดังนั้นจึงควรให้การฝึกอบรมความรู้แก่เจ้าหน้าที่โดยวิทยากรผู้เชี่ยวชาญเป็นประจำ

4.3.6 คณะกรรมการอาหารและยามีภารกิจในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยผลิตภัณฑ์สุขภาพเหล่านั้นต้องมีคุณภาพมาตรฐานและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมกรรมการบริโภคที่ถูกต้องด้วยเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุอันตราย วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ยาเสพติดให้โทษ เครื่องมือแพทย์

การใช้สารระเหย และกฎหมายอื่น การพัฒนาระบบและกลไกเพื่อให้มีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย การกำกับดูแล ตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ การโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์ และศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคให้มีศักยภาพในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ที่ถูกต้อง เหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งการร้องเรียนของผู้บริโภค พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

จากการสำรวจพบว่าคณะกรรมการอาหารและยามีการปฏิบัติงานในเชิงรุกจริง โดยการสำรวจ สุ่มตรวจ ผู้ประกอบการเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัย แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการอาหารและยา ยังขาดการเผยแพร่ข้อมูลเชิงวิชาการ ภูมิศึกษาที่ได้จากการสุ่มตรวจสำรวจของตนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ทราบ

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ

ผู้ประกอบการที่กระทำผิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งเป็นสาเหตุให้ผู้บริโภคมีความเสี่ยงต่อโรคร้ายจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย ผู้ประกอบการรายนั้นต้องได้รับโทษสำหรับการกระทำผิดของตนและต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมาตรการการลงโทษแล้วก็ตาม จากการศึกษา ยังพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษเหล่านั้น ดังจะกล่าวได้ต่อไปนี้

##### 4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่ง

มาตรการลงโทษทางแพ่งโดยปกติแล้วเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคอาหารปลอมปน จากการศึกษาพบปัญหาตามกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1) ความรับผิดชอบตามสัญญาเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สินที่ขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบหากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รู้อยู่แล้วว่าในเวลาซื้อขายมีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้หากใช้ความระมัดระวัง หรือความชำรุดบกพร่องนั้นได้เห็นประจักษ์แล้วในเวลาส่งมอบและผู้ซื้อหรือผู้บริโภครับเอาทรัพย์สินนั้นไว้โดยมิได้อิดเอื้อน ตามหลักกฎหมายในมาตรา 473 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้เสมือนเป็นข้ออ้างให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่อ้างว่าผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับเอาทรัพย์สินนั้นไว้แล้วโดยมิได้อิดเอื้อนหรือผู้บริโภคไม่ได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอในการรับเอาสินค้านั้นไป ข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อได้เปรียบแก่ผู้ประกอบการ

นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังไม่ได้กำหนดวิธีที่ต้องรับผิดชอบเอาไว้ ทำให้การรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าต้องพิจารณาตามความมุ่งหมายของสัญญา เช่นหากสัญญากำหนดเรื่องคุณภาพของสินค้า การรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องจะต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของสินค้า อาทิ การจัดหาสินค้าใหม่ เป็นต้น แต่หากสัญญาใดมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้งาน ความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องนั้นอาจกระทำโดยการชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินได้

อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา 420 นั้นเอง กล่าวคือผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัยสามารถฟ้องร้องเอาผิดกับผู้ประกอบการหรือผู้ขายอาหารนั้นได้ แต่ผู้บริโภคมีภาระที่ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหาย รวมทั้งนำสืบพยานหลักฐานทางเทคนิคเพื่อพิสูจน์ว่าความชำรุดบกพร่องเกิดจากขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการผลิต ดังนั้น หลักการคุ้มครองผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวจึงไม่สามารถให้ความคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายที่เกิดจากสินค้าชำรุดบกพร่องได้จริง

อนึ่ง การฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ค่าชดเชย หรือค่าเสียหายเชิงลงโทษเพิ่มเติมจากค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ศาลอาจจะสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีค่าเสียหายเชิงลงโทษ ทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ที่เกิดข้อพิพาทขึ้นไม่คำนึงถึงค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้ ในทางตรงกันข้ามศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้ แต่จะกำหนดเพียงกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับคดีอาญา เช่นมีการข่มขู่ผู้บริโภค หรือทำร้ายจิตใจผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งโอกาสที่จะเกิดพฤติการณ์ดังกล่าวมีน้อยมาก

2) ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีเงื่อนไขว่าสินค้าที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ดังนั้น ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหารจะต้องเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่ปลอดภัยของอาหารยังไม่มีมาตรฐานโดยชัดแจ้งว่าอย่างไรจึงจะถือเป็นอาหารพร้อมปรุงที่ไม่ปลอดภัยและจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากอาหารพร้อมปรุงเป็นอาหารที่สดถูกจำกัดไปด้วยระยะเวลาเพื่อให้ง่ายแก่การบริโภคและใหม่ของอาหาร จึงทำให้ยากแก่การตีความ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาค่าเสียหายทางจิตใจซึ่งปัจจุบันยังไม่มีแนวทางในการเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจนี้ สำหรับค่าเสียหายเชิงลงโทษพบว่ามีกำหนดอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับผลกำไรที่ผู้ประกอบการได้รับ

3) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นฝ่ายพิสูจน์ถึงความไม่ปลอดภัยของอาหาร แต่จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมักจะไต่ถามให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

มักจะประนีประนอมยอมความกันก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล และมีคดีในชั้นศาลจำนวนน้อยที่พิพากษาให้ผู้ประกอบการเป็นฝ่ายรับผิดชอบต่อความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของตน ทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายไม่มั่นใจที่จะดำเนินคดีเรียกร้องสิทธิจากผู้ประกอบการส่งผลให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

#### 4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญา

แม้จะมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการทั้งโทษปรับและโทษจำคุกแล้ว แต่ผู้ประกอบการบางกลุ่มยอมเสี่ยงกับบทลงโทษที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเมื่อคำนวณถึงผลกำไรกับบทลงโทษแล้ว อัตราเสี่ยงที่จะถูกลงโทษมีน้อย เพราะการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เคร่งครัด และหากมีความผิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่หน้ามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเรียกผู้ประกอบการเข้ามาชี้แจงและตรวจสอบข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการมักจะมีข้อสนับสนุนให้พ้นผิดได้ และหากจะต้องรับผิดชอบจริง ก็จะมีการลดหย่อนโทษให้ตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ พิจารณาได้ตามกฎหมายดังนี้

1) มาตรการลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้กำหนดบทลงโทษเอาไว้หลายประการหลายลักษณะแตกต่างกันไปตามเรื่อง แต่ผู้ประกอบการที่ได้รับการลงโทษจริงมีจำนวนน้อย เนื่องจากการอนุญาตผ่อนผันโดยอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานและความไม่เคร่งครัดของกฎหมาย

2) มาตรการลงโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บทลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้จะเน้นการบังคับผู้ประกอบการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กฎหมายอย่างเคร่งครัด จากการศึกษาพบว่ามีกรรณการเรียนของผู้บริโภคโดยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติจริง แต่จะมีการประนีประนอมเพื่อมิให้เกิดคดีในศาล อย่างไรก็ตามก็ดีผู้ประกอบการบางรายได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้มาเป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ประกอบการ เช่น การเรียนข้อความโฆษณาที่เกินจริงระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง เป็นต้น ส่งผลให้มีงานค้างพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากขึ้นทำให้ขาดการคุ้มครองดูแลผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง

#### 4.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางปกครอง

การยึดหรืออายัดอาหาร รวมถึงเครื่องมือการผลิตอาหาร การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการและเพิกถอนใบอนุญาต ล้วนแต่เป็นมาตรการทางปกครองที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมายพิจารณาจากกฎหมายต่อไปนี้

1) มาตรการลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 การลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้คือการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหาร สถานที่เก็บอาหาร สถานที่จำหน่ายอาหาร รวมทั้งสถานที่ทำการของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้า (แล้วแต่กรณี) เพื่อ

ตรวจสอบอาหารที่สงสัยว่าไม่ปลอดภัยหรือไม่บริสุทธิ์ รวมทั้งการมีสิทธิยึดหรืออายัดอาหารเหล่านั้นได้

หากผู้ประกอบการรายใดผลิตอาหารไม่บริสุทธิ์ หรือผลิตอาหารปลอม หรือผลิตอาหารผิดมาตรฐาน หรือบรรจุในภาชนะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัย หรือไม่ขึ้นทะเบียนตำรับหรือขึ้นทะเบียนตำรับแล้ว แต่อาหารมีรายละเอียดไม่ตรงกับตำรับ คณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ จากการศึกษาวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่คือการเรียกให้ผู้ประกอบการเข้ามาชี้แจง ยื่นหลักฐานพิสูจน์ ตกเดือน และพักใช้ใบอนุญาตจริง แต่เป็นการลงโทษผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่มีเอกสาร หลักฐานที่เป็นระบบสามารถนำมาแสดงเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ ทำให้ไม่มีการลงโทษผู้ประกอบการรายใหญ่ให้เห็นกันมากนัก

2) มาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้คือการที่คณะกรรมการออกคำสั่งให้แนะนำ ตักเตือน ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ หรือสั่งห้ามการโฆษณา แก้ไขโฆษณา ฉลากสินค้า การสั่งระงับการโฆษณา การผลิตอาหาร รวมถึงการสั่งให้ผู้ประกอบการพิสูจน์สรรพคุณของสินค้า จากการศึกษาพบว่า การลงโทษโดยส่วนมากจะเป็นการลงโทษผู้ประกอบการรายย่อย เนื่องจากมีข้อบกพร่องในเรื่องการจัดเก็บเอกสารและเทคโนโลยีด้านการผลิต จึงไม่สามารถนำตรวจพิสูจน์ได้ ตรงกันข้ามกับผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งจะมีระบบจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบสามารถนำมาแสดงเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ทุกเวลา

3) มาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำการหรือห้องปฏิบัติการของผู้ประกอบการ สถานที่เก็บสินค้า หรือยานพาหนะของผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อตรวจสอบ หรือสุ่มตรวจสินค้าอาหาร หากตรวจพบว่า สินค้าเกษตรไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน พืช หรือสัตว์ เจ้าพนักงานจะเรียกเก็บสินค้าหรือสั่งให้เก็บสินค้านั้น หากฝ่าฝืนจะถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้วแต่กรณี จากการศึกษาพบว่าการสั่งเจ้าหน้าที่ออกไปสุ่มตรวจตามสถานที่ของผู้ประกอบการจริง แต่การลงโทษส่วนใหญ่จะเป็นการเรียกเอกสารเพื่อพิสูจน์ความปลอดภัย หากมีความผิดจริงจึงจะลงโทษ โดยการตักเตือน สำหรับผู้ประกอบการที่กระทำผิดซ้ำจึงจะลงโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด