

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการส่งออกอาหาร
ของไทย ศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุง (Ready to Cook Food)

ปวีณา ไชยสาร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์นวมงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**The Legal Problem of Food Safety that Impact to the Export Activities of
Thailand Food Industry: A Case Study of the Ready to Cook Food**

Paweena Chaiyasarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong, Dhurakij Pundit University

2013

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการส่งออกอาหารของไทยศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุง (Ready to Cook Food)
ชื่อผู้เขียน	ปวีณา ไชยสาร
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

ปัจจุบันผู้บริโภคโลกมีทางเลือกใหม่ในการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย คือ อาหารพร้อมปรุง ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมในกลุ่มของผู้บริโภคที่ต้องการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย เนื่องจากอาหารพร้อมปรุงจะต้องปรุงให้สุกด้วยความร้อนซึ่งจะช่วยฆ่าเชื้อโรคต่างๆ ที่ปนเปื้อนมาได้ในระดับหนึ่ง และนอกจากอาหารพร้อมปรุงของไทยจะได้รับการยอมรับในกลุ่มผู้บริโภคภายในประเทศแล้ว อาหารพร้อมปรุงของไทยยังได้รับการยอมรับในกลุ่มผู้บริโภคในต่างประเทศอีกด้วย แต่ปัจจุบันแหล่งผลิตวัตถุดิบอาหารประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยขึ้น เช่น การปนเปื้อนของสารเคมีและเชื้อโรค เป็นต้น ในด้านการส่งออก ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารในลำดับต้นของโลกจนได้รับการขนานนามว่าเป็นครัวของโลก ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัยในทุกขั้นตอนการผลิต ตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบ แปรรูปและวางจำหน่ายแก่ผู้บริโภค ขั้นสุดท้าย จึงควรกำหนดการควบคุมความปลอดภัยที่ดีและดำเนินการตรวจสอบตามมาตรฐานสากลเพื่อให้อาหารพร้อมปรุงมีความปลอดภัยและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภค และหากประเทศไทยสามารถผลิตอาหารพร้อมปรุงที่ปลอดภัยและมีมาตรฐานการผลิตที่ดีจะทำให้เกิดกระแสบริโภคนิยมในต่างประเทศส่งผลให้ตลาดอาหารพร้อมปรุงเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะเพิ่มมูลค่าให้กับอาหารพร้อมปรุง ประกอบกับการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคที่เพียงพอว่าส่วนประกอบของอาหารพร้อมปรุงแต่ละชนิดนั้นมีอะไรบ้าง มีสารอาหารอะไรบ้างที่ผู้บริโภคจะได้รับ และมีมาตรฐานความปลอดภัยอะไรบ้างที่อาหารพร้อมปรุงชนิดนั้นๆ ได้รับการรับรองแล้วข้อมูลเหล่านี้จะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อได้ตรงตามความต้องการของตนเอง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการส่งออกอาหารของไทย ศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุง (Ready to Cook Food) และการควบคุมความปลอดภัยของอาหารด้วยมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ หลักเกณฑ์การผลิตอาหารที่ดี Good Manufacturing Practice และมาตรการสากล ได้แก่ มาตรฐานระบบ

คุณภาพ International Organization for Standardization มาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) และหลักเกณฑ์ Hazard Analysis Critical Control Point ซึ่งกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นต่างมีข้อกำหนดของกฎเกณฑ์ความปลอดภัยของอาหารของตนเองที่ชัดเจน และปรับใช้กับผู้ผลิตอาหารอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาพบว่ามีหลายมาตรการที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความสับสนในการหามาตรฐานมารับรองอาหารพร้อมปรุงของตนเอง ประกอบกับการขาดความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดการสุขลักษณะและสิ่งแวดล้อมของโรงงานตามหลักมาตรฐานสากล รวมทั้งปัญหาด้านการสื่อสาร ให้ข้อมูล และการให้ความรับรองจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ประสิทธิภาพของการสื่อสารข้อมูลด้านโภชนาการไปสู่ผู้บริโภคในประเทศไทย ยังไม่ชัดเจนทำให้ผู้บริโภคมีแนวโน้มเกิดความไม่เข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร

ดังนั้น ควบคุมดูแลและการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ผู้ประกอบการ โดยหน่วยงานของรัฐ จะทำให้ผู้ประกอบการมีความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงมากขึ้น รวมทั้ง การสื่อสารให้ผู้บริโภคทราบถึงมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงผ่านช่องทาง การสื่อสารบนฉลากบรรจุภัณฑ์ย่อมเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบได้ด้วยตนเอง เพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริโภค ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุงเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ประกอบกับการแต่งตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยของอาหารและจัดตั้งศูนย์กลางการจัดทำระบบมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร รวมถึงกำหนดบทบาท หน้าที่ และมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดหาข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลและลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยนำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อพัฒนากฎหมายและมาตรการภายในของประเทศไทย ทั้งนี้รวมถึงการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหาร

Thesis Title	The Legal Problem of Food Safety that Impact to the Export Activities of Thai Export: A Case Study of the Ready to Cook Food
Author	Paweena Chaiyasarn
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Kalaya Tansiri
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

Presently, ready to cook food is a new choice of consumer who would like to have safely and freshly cook meal for themselves. The ready to cook food has been wildly accepted by both consumers in domestic and overseas market over the year. However, due to the current situation where raw materials might be sourced from unethical suppliers where raw material can be contaminated or contain some toxic. Therefore, Thailand as one of the world's main food exporter is now experiencing the issue of low food safety standard. It is crucial that food should be processed, produced and sold properly throughout the whole supply chains concerning on the safety issues. All operating process shall be closely monitored and checked according to the international standard as accepted in the world. Hence, it will improve the credibility of ready to cook food production to all domestic products in Thailand with more competitive advantage towards international producers. Apart from food safety standard in the production process, consumers should also be informed about the ingredients and nutrients containing in the food they are purchasing.

The purpose of this Thesis for study to the legal issue of food safety that impact to the export activities of Thailand food industry: a case study of the ready to cook food. The study is concentrating on safety and quality control of food according to the laws and regulations such as Good Manufacturing Practice, International Organization for Standardization, Codex and Hazard Analysis Critical Control Point. From doing research, I found that many standard of ready to cook food safety could be confused by business while seeking for the required standard of food. Those confusions are including not knowing the correct procedure, lack of communication and

information, and certification by Government. Additionally, insufficient sharing of information regarding the nutrition to consumer could also lead to the misunderstanding of standards.

Therefore, the government should be controlled and shared to business with the information of food safety standard for understanding, and communication plays an important part to consumer. The safety standard can be communicated through product labels which will allow consumer to check for the most appropriate ones by themselves. Lastly, in order to act on the issue, I would suggest that the ready to cook food safety standard should be enforced strictly. Furthermore, clearly communicated safety standards by organizing the committees to monitor the process together with the Center of Food Safety. All related departments will have to responsible for provision, popularize, solving the problem of duty and remedy any damage to the consumer by reference to the external rule and regulation.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความกรุณาจากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาให้คำแนะนำและเสนอแนะข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างสูงจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ พี่ชาย และบุคคลในครอบครัวที่รักทุกคนซึ่งสนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสในการศึกษาและเป็นกำลังใจที่สำคัญในการศึกษาเรื่อยมา

เมื่อได้เข้ารับการศึกษาระดับมหาบัณฑิตนี้ นอกจากจะเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ใหม่ๆ ให้กับข้าพเจ้าแล้ว ยังเป็นโอกาสที่ดียิ่งที่ทำให้ข้าพเจ้าประสบพบกับกัลยาณมิตรหลายคน ทั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเอกชน รุ่น 52 ทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำในการศึกษา จนประสบความสำเร็จ และขอขอบพระคุณฝ่ายงานบริหารสัญญา 1 ของบริษัท ทู คอรัปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ได้ให้โอกาสข้าพเจ้าได้เรียนรู้วิธีการทำงาน การนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และขอขอบคุณบริษัท พรอคเตอร์ แอนด์ แกมเบล (เทรดดิ้ง) ประเทศไทย จำกัด และเพื่อนร่วมงานทุกคนที่ให้ประสบการณ์การทำงานและมอบสิ่งที่ดีให้ตลอดมา

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ข้าพเจ้าขอขอบคุณความดีบูชาแต่บิดามารดา คณาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า และผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใดข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

ปวีณา ไชยสาร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ	๙
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
2. ประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำธุรกิจอาหารพร้อมปรุง และการส่งออก.....	9
2.1 ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจอาหารพร้อมปรุงและการ ส่งออก	9
2.1.1 ประวัติความเป็นมาของอาหารพร้อมปรุงและการส่งออก.....	9
2.1.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจอาหารพร้อมปรุงและการส่งออก.....	10
2.1.3 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร พร้อมปรุงของประเทศไทยและต่างประเทศ	14
2.2 ความหมายและความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง.....	20
2.2.1 ความหมายของอาหารพร้อมปรุง	21
2.2.2 ความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง	22
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารพร้อมปรุง.....	24
2.3.1 มาตรฐาน ISO 22000	25
2.3.2 มาตรฐาน ISO 9000	30
2.3.3 มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร (Codex)	34

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.4 หลักเกณฑ์ Good Manufacturing Practice: GMP.....	37
2.3.4 หลักเกณฑ์ Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP	40
2.4 ตลาดอาหารพร้อมปรุง.....	45
2.4.1 พฤติกรรมในทางเศรษฐกิจ	45
2.4.2 โครงสร้างตลาดอาหาร(Market Structure)	46
2.4.3 ภาวะการแข่งขัน	50
2.4.4 แนวโน้มตลาดอาหารพร้อมปรุง.....	51
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการส่งออกอาหารของ ไทย ศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุงเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าอาหาร พร้อมปรุงของต่างประเทศ.....	54
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการส่งออกอาหาร ของไทย ศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุง	53
3.1.1 ผู้เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจส่งออกอาหารพร้อมปรุง	53
3.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกอาหารพร้อมปรุง	54
3.1.3 หน่วยงานควบคุมกำกับดูแลการส่งออกอาหารพร้อมปรุง	64
3.1.4 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ	66
3.1.5 มาตรการในการลงโทษ	69
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลต่อการนำเข้าอาหาร พร้อมปรุงของต่างประเทศ	77
3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	77
3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น	88
3.2.3 สหภาพยุโรป	93
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มีผลกระทบ ต่อการส่งออกอาหารของไทย ศึกษากรณีอาหารพร้อมปรุง	100
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานและองค์กรที่ยืนยันมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร พร้อมปรุง	100
4.1.1 ปัญหาจากการปรับใช้มาตรฐาน ISO 22000	101

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.2 ปัญหาจากการปรับใช้มาตรฐาน ISO 9000	101
4.1.3 ปัญหาจากการปรับใช้ระบบ Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP ของ ไทย.....	101
4.1.4 ปัญหาจากการปรับใช้ระบบ Good Manufacturing Practice: GMP	102
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน	103
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน.....	104
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ.....	107
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	111
5.1 บทสรุป	111
5.2 ข้อเสนอแนะ	115
บรรณานุกรม	120
ภาคผนวก	126
ก. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522	127
ข. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 237) พ.ศ. 2544 เรื่องการแสดงผลกากของ อาหารพร้อมปรุงและอาหารสำเร็จรูปที่พร้อมบริโภคทันที	146
ค. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องหลักเกณฑ์การแสดงความ บนฉลากอาหารเกี่ยวกับการได้รับการประเมินสถานที่ผลิต	150
ง. ตัวอย่างบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์อาหารพร้อมปรุง	154
ประวัติผู้เขียน	156