

บทความวิจัย (Research Article)

มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐาน ด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบ*

The ASEAN Legal Measures on Import and Export
Food Safety Standard: Case Bakery Study

กฤษณา มณีรัตน์**

นักศึกษาระดับปริญญาโทสาขาวิชานิติศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Krisana Maneerat

Master Student in Law, School of Law, Mae Fah Luang University

* บทความนี้สรุปมาจากวิทยานิพนธ์ของกฤษณา มณีรัตน์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบ” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑามาศ นิวัฒน์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง; อีเมลติดต่อ krisana27@gmail.com

ชูเกียรติ น้อยฉิม^{*}**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Chukeat Noichim

Assistant Professor in International Law,
School of Law, Mae Fah Luang University

จัทมาศ นีวัฒน์^{**}**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร

สำนักวิชาอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Chutamat Niwat

Assistant Professor in Food Science and Technology,
School of Agro-Industry, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 2 มิถุนายน 2565; วันที่แก้ไขบทความ 26 กรกฎาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ 1 สิงหาคม 2565

^{***} อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก; นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; Ph.D in Law, the International Institute of Air & Space Law, the Faculty of Law, Leiden University, Leiden, the Netherlands; อีเมลติดต่อ chukeat.nio@mfu.ac.th

^{****} อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม; วิทยาศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (สาขาวิชาวิทยาศาสตร์การอาหาร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; Ph.D. (Food and Nutritional Sciences), University of Reading, United Kingdom; อีเมลติดต่อ chutamat@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในระดับสากลและระดับภูมิภาค เพื่อศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกกรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกกรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในภูมิภาคอาเซียน และเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขหรือปรับปรุงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกกรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในภูมิภาคอาเซียน โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารจากหนังสือ บทความ และเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงศึกษามาตรการทางกฎหมายในระดับสากลที่มีการบังคับใช้ อาทิ หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice) ระบบมาตรฐานวัตถุเจือปนสากล (Codex International Food Standard) การวิเคราะห์อันตรายและการควบคุมจุดวิกฤต (HACCP) และข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหาร (ISO 22000) และฮาลาล (Halal) นอกจากนี้ยังศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในระดับภูมิภาคของสหภาพยุโรป และกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อนำมาวิเคราะห์และศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบ

ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) มีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศสมาชิกโดยแบ่งออกเป็นปัญหาหลัก 3 ด้าน ได้แก่ 1) ปัญหามาตรการทางกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบ ซึ่งประกอบด้วย ปัญหาด้านการผลิต ปัญหาด้านการขึ้นทะเบียน ปัญหาด้านการนำเข้าและส่งออก ปัญหาด้านบทลงโทษและปัญหาด้านอัตราค่าธรรมเนียม 2) ปัญหามาตรการทางกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ประเภทขนมอบ ซึ่งเป็นในด้านการกลไกบังคับใช้กฎหมาย และ 3) ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานกลางที่ไม่มีบทบาท

ในการควบคุมดูแลการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบ

สำหรับแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้เขียนเห็นว่าอาเซียนควรกำหนดมาตรการของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบ เพื่อให้เกิดแนวทางในการสร้างมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการผลิตอาหาร การขึ้นทะเบียนอาหาร การนำเข้าและส่งออกอาหาร และบทลงโทษ และมีหน่วยงานกลางที่เข้ามากำกับควบคุมดูแลให้เกิดกลไกการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสู่กฎหมายระหว่างประเทศต่อไปในอนาคตและเกิดมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบเป็นมาตรฐานกลาง ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการค้าเสรีของประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมในด้านสวัสดิภาพของพลเมืองอาเซียนให้มีความอยู่ดีกินดีอีกด้วย

คำสำคัญ: อาเซียน; มาตรการทางกฎหมาย; ความปลอดภัยของอาหาร; ผลิตภัณฑ์ขนมอบ

Abstract

The aim of this research is to study the concepts, theories, and legislative measures related to food safety standards for importing and exporting through case studies of international and regional pastry products, the legislative measures related to food safety standards for importing and exporting in case studies of pastry products in the ASEAN member countries, the conditions of legal problems in ASEAN member countries related to food safety standards for importing and exporting in case studies of pastry products in the ASEAN region, and analyze solutions or improve the enforcement of legislative measures related to food safety standards for importing and exporting through case studies of pastry products in the ASEAN region. The author studied the legislative measures related to food safety standards from literature and articles in both Thai and foreign languages. Moreover, food safety standards from international countries, such as Good Manufacturing Practice, Codex International Food Standard, HACCP, ISO 22000, and Halal. Further, the author studied the European Union and internal laws of ASEAN member states about the legislative measures related to food safety standards in order to study and analyze an appropriate measure to establish ASEAN legislative measures on food safety standards.

The results of the research found that the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has problems relating to setting guidelines or practices that are suitable for the environments of its member countries. The main problems are divided into 3 parts as follows: 1) The problems of the legislative measures of ASEAN member countries on food safety standards for importing and exporting pastry products consist of production, registration, import and export, penalties, and fees 2) The problems of legislative measures of ASEAN member countries on food safety standards for importing and exporting pastry products in the field of law enforcement system 3) The problems arising from the central

administration not taking part in regulating the enforcement of ASEAN legislative measures on food safety standards for importing and exporting pastry products.

For guidelines and measures of the solution, the researcher suggests that the ASEAN member countries should establish ASEAN measures on food safety standards for importing and exporting pastry products to provide guidelines for member states in order to establish legislative measures on food safety standards for importing and exporting pastry products consisting of production, registration, import and export, penalties, and fees. There should be a central department to administer in order to create an effective mechanism to be used as a guideline for the further development of international law and to create ASEAN legislative measures on food safety standards for importing and exporting pastry products to be used as the international standard. This is to develop the economies and promote free trade of the member countries in the ASEAN community to be more advanced, as well as to promote the welfare of ASEAN citizens for their well-being.

Keywords: Legal Measures; The ASEAN; Food Safety; Bakery

1. บทนำ

ขนมอบ (Bakery) เป็นสินค้าที่มีการเติบโตเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการคาดการณ์ว่าตลาดสินค้าขนมอบในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 จะสามารถเติบโตขึ้นได้มากจนมีมูลค่า 39,579 ล้านบาท โดยบริษัทสำรวจข้อมูลทางการตลาดระดับโลก (Euromonitor International) ได้ทำการวิเคราะห์แนวโน้มการเติบโตของตลาดผลิตภัณฑ์ขนมอบในประเทศไทยรายละเอียดตามแผนภาพ

แผนภาพ

แสดงแนวโน้มการเติบโตของตลาดผลิตภัณฑ์ขนมอบในประเทศไทย¹



โดยสัดส่วนของสินค้าขนมอบที่ได้รับความนิยมอันดับหนึ่ง คือ ขนมปัง (ร้อยละ 67.8) อันดับสอง คือ เพสตรี้ (ร้อยละ 25.3) อันดับสาม คือ ขนมเค้ก (ร้อยละ 6.7) และขนมชนิดอื่น ๆ ตามลำดับ² ซึ่งมูลค่าของตลาดขนมอบมีขนาดใหญ่และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างต่อเนื่องในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนมอบ เพราะตลาดของขนมอบนั้นยังสามารถเติบโตได้อีกมากและยังไม่ถึงจุดอิ่มตัว และในส่วนของ การส่งออกขนมอบมีการส่งออกเป็นมูลค่าหลายล้านบาทซึ่งได้กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนด้วย นอกจากนี้ กระแสของการใส่ใจสุขภาพได้เข้ามามีบทบาทสำคัญไม่แพ้กัน เพราะ

¹ Euromonitor International, October 2019

² สถาบันอาหาร ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร, ผลิตภัณฑ์ขนมอบ ปี 2560 [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: <http://fic.nfi.or.th/MarketOverviewDomesticDetail.php?id=184>

ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยเริ่มเล็งเห็นถึงความสำคัญของการรักษาสุขภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากหลายมาตรการที่ออกมาควบคุมในกลุ่มของสินค้าขมอมบ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายห้ามใช้ไขมันทรานส์ (Trans Fatty Acids) ที่เป็นกรดไขมันที่เกิดจากการสังเคราะห์ด้วยวิธีการนำน้ำมันไปผ่านกระบวนการเติมไฮโดรเจนหรือปฏิกิริยาไฮโดรจีเนชัน (Hydrogenation) เพื่อทำให้กรดไขมันชนิดไม่อิ่มตัวเปลี่ยนเป็นกรดไขมันชนิดอิ่มตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้สามารถเก็บรักษาน้ำมันนั้นได้ยาวนานมากขึ้น ไม่เหม็นหืนหรือเป็นไขได้ง่าย และทนความร้อน จึงทำให้เป็นวัตถุดิบหนึ่ง ที่นิยมเป็นส่วนประกอบของขมอมบ หรือนำไปผลิตเป็นสินค้าจำพวกเนยเทียม (Margarine) เนยขาว (Shortening) หรือครีมเทียม เป็นต้น³ ซึ่งการบริโภคไขมันทรานส์ก่อให้เกิดโอกาสเสี่ยงต่อการเกิดโรคหัวใจและหลอดเลือดและยังเป็นสาเหตุทำให้เกิดโรคต่าง ๆ รวมไปถึงปัญหาด้านน้ำหนักเพิ่มขึ้นและเกิดไขมันส่วนเกิน รวมทั้งอาจทำให้เกิดกระบวนการอักเสบในร่างกาย⁴

ทั้งนี้ เมื่อมีการแข่งขันกันในตลาดของสินค้าขมอมบมากขึ้นเท่าใด การควบคุมคุณภาพ และการควบคุมมาตรการด้านความปลอดภัยของตัวสินค้านั้นเป็นไปได้อย่างยากลำบาก อย่างไรก็ตามผู้ผลิตขมอมบจะต้องผลิตขมอมบให้มีความปลอดภัยและไม่อันตรายต่อผู้บริโภค ซึ่งในระดับสากลมีการใช้มาตรฐานของหลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice) ที่ควบคุมให้เกิดกระบวนการผลิตอาหารที่มีมาตรฐานเพื่อให้ได้อาหารที่ปลอดภัย เป็นระบบมาตรฐานในการควบคุมการผลิตของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้รับการยอมรับจากนักวิชาการด้านอาหารทั่วโลกว่าสามารถช่วยลดความเสี่ยงและทำให้อาหารปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการวางระบบการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงต่อกัน มีการควบคุมตั้งแต่สถานที่ตั้งของโรงงาน โครงสร้างโรงงาน กระบวนการผลิตที่ปลอดภัยการควบคุมคุณภาพ การขนส่ง และการเก็บข้อมูลที่สามารถติดตามหรือสอยย้อนกลับไปได้เสมอ หรือระบบมาตรฐานวัตถุเจือปนสากล (Codex International Food Standard) ที่กำหนดโดยคณะกรรมการอาหารโครงการมาตรฐานอาหารให้ควบคุมปริมาณสารเจือปนที่ใช้เป็นส่วนประกอบของอาหารให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค โดยมีการกำหนดเกณฑ์

³ ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, **กฎหมายควบคุมกรดไขมันทรานส์** [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=51494&filename=house2558

⁴ ศุนย์ศรีพัฒน์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **ความรู้จากแพทย์ศรีพัฒน์** [ออนไลน์], 15 เมษายน 2565. แหล่งที่มา: <https://sriphat.med.cmu.ac.th/th/knowledge-296>

และอัตราของวัตถุเจือปนอาหารแยกย่อยตามลักษณะการใช้งานและประเภทของอาหาร ซึ่งเป็นระบบควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับวัตถุเจือปนอาหารที่เป็นที่ยอมรับและถูกนำมาเป็นหลักสำหรับการปฏิบัติหรือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในหลายประเทศ หรือการวิเคราะห์อันตราย และการควบคุมจุดวิกฤต (HACCP) ที่ใช้ควบคุมไม่ให้เกิดความเสี่ยงให้สินค้าเกิดการปนเปื้อนหรือเสียหาย โดยเน้นในส่วนของการวางแผนและวิเคราะห์โอกาสหรืออัตราเสี่ยงที่จะส่งผลให้อาหารเกิดความเสียหายหรือเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภคหรือ ISO 22000 ที่เน้นการควบคุมและประเมินความปลอดภัยอาหาร ซึ่งมาตรฐานแต่ละประเภทนั้นถูกกำหนดขึ้นแตกต่างกันตามลักษณะของการนำไปควบคุม ทั้งนี้ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเองไม่มีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าต้องนำหลักมาตรการใดมาเป็นหลักหรือแม่แบบในการผลิตขนมอบ จึงไม่สามารถควบคุมความปลอดภัยในขนมอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ประชาคมอาเซียนจึงได้มีการกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารไว้ใน “กรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร”⁵ (The ASEAN Food Safety Regulation Framework: AFSRF) และได้พยายามพัฒนากฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารร่วมกัน โดยได้ตั้งเครือข่ายกลางของอาเซียนด้านความปลอดภัยอาหาร (ASEAN Food Safety Network) เพื่อบัญญัติ “มาตรฐานสมัครใจ” สำหรับควบคุมคุณภาพ และปลอดภัยด้านอาหาร และประสานงานด้านการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางอาหารร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อให้บรรลุการเป็นฐานการผลิตเดียวกันตามเป้าประสงค์ของอาเซียน และพัฒนาให้เกิดนโยบายกลางด้านความปลอดภัยทางอาหารร่วมกันเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป⁶ และมีการนิยามถึงเป้าหมายในการควบคุมความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้ากลุ่มอาหารที่อยู่ภายในกลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้บริโภคและความเป็นมาตรฐานของผลิตภัณฑ์อาหารในภูมิภาค เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญของการประกอบธุรกิจด้านอาหารที่มุ่งเน้นถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันจากการศึกษาพบว่ากรอบข้อตกลงดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการระบุมาตรฐานที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้

⁵ The ASEAN Food Safety Regulatory Framework (AFSRF).

⁶ จารุประภา รักพงษ์, วิเคราะห์ปัญหาระบบกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2556), หน้า 113.

ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์กลางของภูมิภาคอาเซียนที่ประเทศสมาชิกจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งภูมิภาค ในการขออนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์นมมอบเพื่อการส่งออกจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่อาเซียนจะต้องจัดทำมาตรการของอาเซียนเกี่ยวกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก เพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบการและผู้ผลิตดำเนินการตามข้อกำหนดของมาตรฐานอาหาร เพื่อให้ผลิตภัณฑ์นมมอบมีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคโดยที่มาตรฐานการผลิตนั้นต้องเป็นทิศทางเดียวกันที่สามารถปฏิบัติและบังคับใช้ได้ในทุกประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นมาตรฐานสากลในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์นมมอบในระดับสากลและระดับภูมิภาค

(2) เพื่อศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์นมมอบในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

(3) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์นมมอบในภูมิภาคอาเซียน

(4) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขหรือปรับปรุงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์นมมอบในภูมิภาคอาเซียน

3. สมมติฐานการวิจัย

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการจัดวางแนวทางสำหรับการผลิตอาหารที่ปลอดภัยของตนเองซึ่งมีข้อบังคับด้านความปลอดภัยของอาหารที่ไม่เหมือนกัน จึงเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์นมมอบของประเทศสมาชิกอาเซียนและอาเซียน และแม้ว่าจะมีกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (The ASEAN Food Safety Regulation Framework: AFSRF) แต่ยังคงพบว่ามีประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมาย

ที่จะบังคับให้ทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากกรอบข้อตกลงนี้เป็นเพียงแนวทางด้านความปลอดภัยของอาหารเท่านั้น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตาม

4. วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการค้นคว้าจากตำรา หนังสือ เอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการนำเข้าและการส่งออกอาหารประเภทขนมอบ ตลอดจนตำรากฎหมาย ตั๋วทกฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษาค้นคว้าจากห้องสมุดและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์และนำมาแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

5. ผลการวิจัย

5.1 แนวความคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในระดับสากลและระดับภูมิภาค

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก ศึกษาประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบระดับสากลและระดับภูมิภาคและระดับประเทศ พบว่ามีการจัดทำมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมเกี่ยวกับมาตรฐานอาหารไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 ระดับสากล

การศึกษามาตรการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารระดับสากลพบว่า มีมาตรฐานที่กำหนดไว้หลายมาตรฐาน ซึ่งมีรูปแบบและลักษณะของการควบคุมแตกต่างกันไปตามสภาพและบริบทของหน่วยงานที่ได้บัญญัติขึ้น โดยมีทั้งมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) อยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement

on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)⁷ กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตหรือผลเสียต่อสุขภาพของชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยสร้างมาตรการป้องกันที่ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า

5.1.1.2 หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practices) กำหนดขึ้นโดยองค์การอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อวางมาตรฐานสำหรับการผลิตแก่ผู้ผลิตอาหารทุกรายโดยกำหนดให้ผู้ผลิตใช้หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (GMP) ซึ่งรวมถึงการบรรจุและการเก็บรักษาอาหารที่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมถึงด้านสุขาภิบาลการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา และรวมถึงสถานที่ตั้งโรงงานผลิต บริเวณโดยรอบอาคารผลิต การติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ การทำความสะอาด การควบคุมการผลิตและควบคุมคุณภาพและสุขอนามัยของพนักงาน โดยแบ่งประเภทออกเป็น 2 ประเภทคือ หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิตสุลักษณะทั่วไป (General GMP) ที่เป็นข้อกำหนดภาพรวมของหลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต และหลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิตเฉพาะผลิตภัณฑ์ (Specific GMP) ที่มุ่งเน้นควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงในอาหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งระบบ GMP เป็นระบบที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการด้านอาหารจากทั่วโลกว่าสามารถช่วยลดความเสี่ยงและทำให้อาหารปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸

5.1.1.3 ระบบมาตรฐานวัตถุเจือปนสากล (Codex International Food Standard) ซึ่งริเริ่มโดยโครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Joint FAO/WHO Food Standards Programme) ซึ่งมีคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหาร (Codex Alimentarius Commission: CAC) กำกับดูแล โดยระบบดังกล่าวให้ความคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดความปลอดภัยในการเลือกซื้อสินค้าอาหารที่มีส่วนประกอบของวัตถุเจือปนซึ่งมีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร เพราะเป็นสารประกอบที่สามารถช่วยให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตอาหารได้หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการช่วยเรื่องความคงตัว การเก็บรักษา

⁷ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, **สาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช** [ออนไลน์], 8 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5cff753e1ac9ee073b7bd515/download>

⁸ กัลยาณี ดีประเสริฐวงศ์, **GMP กฎหมาย Updates** [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: http://food.fda.moph.go.th/data/document/2554/GMP4-2_LAW_Information.pdf

รสชาติ หรือรสสัมผัส จึงก่อให้เกิดพัฒนาของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและมีอัตราการใช้วัตถุเจือปนอย่างแพร่หลายมากขึ้น จึงมีความจำเป็นในการสร้างและควบคุม เพื่อให้มีมาตรฐานกลางให้แต่ละประเทศมีกฎเกณฑ์ทางด้านอาหารและสุขอนามัยที่เป็นสากล⁹

5.1.1.4 การวิเคราะห์อันตรายและการควบคุมจุดวิกฤต (HACCP) เป็นระบบควบคุมการผลิตอาหารเพื่อให้ได้อาหารที่ปลอดภัยจากอันตรายจากสารเคมี เชื้อโรค และสิ่งแปลกปลอม โดยหลักการของการวิเคราะห์อันตรายและการควบคุมจุดวิกฤต ประกอบด้วยหลักการ 7 หลักการ¹⁰ ดังนี้ 1) ดำเนินการวิเคราะห์อันตราย 2) หาจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม 3) กำหนดจุดวิกฤต 4) กำหนดระบบเพื่อติดตามการควบคุมจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม 5) กำหนดวิธีการแก้ไข เมื่อตรวจพบว่า จุดวิกฤตที่ต้องควบคุม 6) กำหนดวิธีการทวนสอบเพื่อยืนยันประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบ HACCP 7) กำหนดวิธีการจัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีการปฏิบัติ และบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ที่เหมาะสมตามหลักการเหล่านี้ และการประยุกต์ใช้ โดยระบบ Hazard Analysis and Critical Control Point เป็นการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม ซึ่งใช้ในการควบคุมกระบวนการผลิตให้ได้อาหารที่ปราศจากอันตรายจากเชื้อจุลินทรีย์ สารเคมี และสิ่งแปลกปลอมต่าง ๆ โดยถือเป็นมาตรฐานสากลตามข้อกำหนดของคณะกรรมการอาหาร โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/ WHO (Codex Alimentarius Commission) ที่ประเทศต่าง ๆ สามารถนำแนวทางไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความมั่นใจในอุตสาหกรรมอาหารทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค

5.1.1.5 มาตรฐาน ISO 22000: ข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหาร (ISO 22000: Requirements for a Food Safety Management System) เป็นข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งควบคุมดูแลโดยองค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization -

⁹ สถาบันอาหาร ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร, กฎระเบียบและมาตรฐานอาหารต่างประเทศ: โคเด็กซ์ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปสำหรับวัตถุเจือปนอาหาร ปรับปรุงปี 2562 (CODEX General Standard for Food Additives, revision 2019), (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2562), หน้า 1.

¹⁰ สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, ระบบ Hazard Analysis and Critical Control Point Critical Control Point Critical Control Point: HACCP (การวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม) [ออนไลน์], 26 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: http://www.nfi.or.th/foodsafety/upload/qs/pdf/HACCP_2.pdf

ISO) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเป็นไปโดยสะดวกและช่วยพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และเศรษฐกิจ มาตรฐานที่กำหนดขึ้นเรียกว่า มาตรฐานระหว่างประเทศ (International Standard)¹¹ โดย ISO 22000 เป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่อาหาร กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางที่ครอบคลุมข้อกำหนดทุกมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารที่มีการบังคับใช้กับสินค้าอาหารอยู่ในปัจจุบัน โดยธุรกิจที่อยู่ในห่วงโซ่อาหารสามารถนำข้อกำหนดมาปรับใช้เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวที่สอดคล้องกันและเป็นมาตรฐานที่ตรวจประเมินได้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล (Auditable Standard) รวมทั้งช่วยผลักดันให้องค์กรเล็งเห็นถึงความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย¹² ข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหาร

5.1.1.6 มาตรฐานอาหารฮาลาล (Halal) เป็นมาตรฐานอาหารที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการรับรองว่าอาหารชนิดนั้น ๆ ได้มีกระบวนการจัดหาวัตถุดิบ การจัดเตรียม การผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา และการจัดจำหน่าย ที่ถูกต้องตามหลักศาสนบัญญัติอิสลามและมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคอันเป็นที่ยอมรับในระดับชาติและระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานอาหารฮาลาลกำหนดให้อาหารที่ได้รับอนุญาตต้องปราศจาก “นิจิส” ซึ่งหมายถึง สิ่งสกปรกตามศาสนบัญญัติอิสลามที่ห้ามให้คนนิจิสปนเปื้อนหรือสัมผัสกับอาหาร ยกเว้นจะได้มีการขจัดนิจิสนั้นออกไปแล้ว โดยมาตรฐานอาหารฮาลาลส่วนใหญ่จะบังคับใช้ในประเทศที่มีกลุ่มประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามหรือมุสลิม ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางอิสลามของแต่ละประเทศในการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดสอดคล้องกับหลักศาสนบัญญัติอิสลาม¹³

¹¹ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.), ISO [ออนไลน์], 26 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: <https://www.tisi.go.th/website/interstandard/iso>

¹² สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, มาตรฐาน ISO 2200 (ข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหาร) [ออนไลน์], 26 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: http://fic.nfi.or.th/foodsafety/upload/qs/pdf/ISO_22000%20-%20202.pdf

¹³ รัชวรณ อภิลักขิตกาล, มาตรฐานและกฎหมายอาหาร Food Standard and Regulations, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562), หน้า 31.

5.1.2 ระดับภูมิภาค

การศึกษามาตรการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารระดับภูมิภาค พบว่ามีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมเกี่ยวกับมาตรฐานอาหารไว้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเช่น สหภาพยุโรป หรืออาเซียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.2.1 สหภาพยุโรป มีการบัญญัติกฎหมายไว้ในแต่ละประเภทอย่างชัดเจนโดยมีการบัญญัติตั้งแต่การผลิตอาหาร การขึ้นทะเบียนอาหาร และการนำเข้าและส่งออกอาหาร ดังนี้

5.1.2.1.1 การผลิตอาหารของสหภาพยุโรปต้องดำเนินการตามข้อกำหนดเกี่ยวกับอาหาร REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักพื้นฐานในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับสุขภาพของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ซึ่งถือเป็นกฎหมายด้านอาหารที่มีเป้าหมายในการปกป้องผู้บริโภคในการเลือกอาหาร หรือป้องกันจากอาหารปลอมปนหรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด¹⁴ โดยควบคุมทั้งกระบวนการในห่วงโซ่อาหารเพื่อให้เกิดความมั่นใจและความปลอดภัยและมีการกำหนดหลักการ ความรับผิดชอบซึ่งรวมไปถึงการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักวิทยาศาสตร์เพื่อให้เกิดความปลอดภัยอาหาร¹⁵ โดยรายละเอียดในบทบัญญัตินี้ให้บังคับใช้กับทุกขั้นตอนของการผลิตแปรรูป ยกเว้นการผลิตเบื้องต้นในประเทศ หรือการเตรียมหรือจัดการอาหารสำหรับบริโภคในประเทศ¹⁶ และมีระบบการตรวจสอบย้อนกลับเพื่อเป็นการควบคุมคุณภาพของอาหาร ซึ่งบทบัญญัตินี้ห้ามจำหน่ายอาหารที่ไม่ปลอดภัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอาหารที่เหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์ โดยผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าการผลิต แปรรูป เป็นไปตามข้อกำหนดหรือบทบัญญัติหรือไม่ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับอาหารได้ตลอดทุกขั้นตอนของการผลิต แปรรูป หรือการกระจายอาหาร โดยบทบัญญัตินี้

¹⁴ REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, มาตรา 5

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 1

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3(3)

ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานที่ควบคุมดูแลและกำหนดคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางการตัดสินใจในกรณีที่เกิดปัญหาต่าง ๆ และกำหนดให้มีระบบจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับอาหาร¹⁷

นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้บัญญัติข้อกำหนดตามบทบัญญัติ Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs ซึ่งมีการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขอนามัยของผลิตภัณฑ์อาหาร เพื่อให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ ซึ่งหมายถึง มาตรการทั้งหลายที่จำเป็นในการทำให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยและควรมีประโยชน์ของอาหาร โดยมาตรการนั้นจะต้องครอบคลุมทุกขั้นตอนในการผลิต เตรียมการ แปรรูป บรรจุภัณฑ์ การเก็บรักษา การขนส่ง การจำหน่าย จนถึงผู้บริโภค¹⁸ และบังคับใช้แก่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้¹⁹

ในส่วนของสิ่งเจือปนอาหารมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนทั่วไปสำหรับวัตถุเจือปนอาหาร เอนไซม์ในอาหาร และสารแต่งกลิ่นแต่งรสในอาหารหรือ REGULATION (EC) No 1331/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavorings ที่กำหนดวัตถุเจือปนในอาหาร เอนไซม์ในอาหาร และสารแต่งกลิ่นแต่งรสในอาหารต้องมีการประเมินความปลอดภัยที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องปลอดภัยต่อสุขอนามัยของผู้บริโภค²⁰ และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการใช้วัตถุเจือปนชนิดที่อนุญาตให้ใช้ ปริมาณที่ใช้²¹ ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวัตถุเจือปนหรือ REGULATION (EC) No 1333/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on food additives

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50

¹⁸ Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs, ข้อ 2

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5

²⁰ REGULATION (EC) No 1331/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings, มาตรา 1

²¹ REGULATION (EC) No 1333/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on food additives, มาตรา 2

5.1.2.1.2 การขึ้นทะเบียนอาหารของสหภาพยุโรปต้องเป็นไปตามบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในเรื่องสุขอนามัย ยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยการสนับสนุนของคณะกรรมการว่าด้วยอาหารเท่านั้น หรือหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพทางด้านจุลินทรีย์ (Microbiological Criteria) และการควบคุมอุณหภูมิ (Temperature Control) ของอาหารอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยการสนับสนุนของคณะกรรมการว่าด้วยอาหาร ภายหลังจากที่มีการปรึกษาหารือกับคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาหารแล้ว โดยรัฐสมาชิกจะต้องสนับสนุนให้มีการจัดทำคำแนะนำในการปฏิบัติด้านสุขอนามัยที่ดี (Good Hygiene Practice) ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจด้านอาหารอาจนำไปใช้ได้ตามความสมัครใจเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามหลัก HACCP ได้ระบุไว้ โดยรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และในการจัดทำคำแนะนำนั้นควรคำนึงถึง The Recommended International Code of Practice และหลักการทั่วไปในเรื่องสุขอนามัยของผลิตภัณฑ์อาหารของ CODEX Alimentarius ตามสมควร อีกทั้งได้กำหนดเกี่ยวกับฉลากอาหารตามกฎหมายฉบับที่ 1169/2011 หรือ REGULATION (EU) No 1169/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004 ที่กำหนดหลักการและขั้นตอนในการแสดงข้อมูลอาหาร

5.1.2.1.3 การนำเข้าและส่งออกอาหารของสหภาพยุโรปมีความเข้มงวดในด้านสุขอนามัยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการนำเข้าที่ต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าการนำเข้าอาหารทั้งหมดนั้นมีคุณภาพและมาตรฐาน โดยมีการบัญญัติแนวทางการนำเข้าไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับอาหารหรือ REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety ที่ต้องให้ผู้นำเข้าอาหารระบุ

และขึ้นทะเบียนผู้ผลิตในประเทศแหล่งกำเนิด และต้องปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ น สุกหลักขณะที่ดีในการผลิต มาตรฐานเกี่ยวกับจุลินทรีย์ วัตถุอันตราย สารเคมี หรือการปนเปื้อน เพื่อให้อาหารที่นำเข้ามามีความปลอดภัย²² ในส่วนของการส่งออกมีการระบุไว้ในบทบัญญัติ เดียวกันนี้ แต่เน้นการปรับข้อปฏิบัติให้สอดคล้องกับประเทศที่นำเข้ามาอาหาร²³ เท่านั้น

5.1.2.2 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) หรืออาเซียน มีความพยายามพัฒนากฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย ด้านอาหารร่วมกัน โดยตั้งเครือข่ายกลางของอาเซียนด้านความปลอดภัยอาหาร (ASEAN Food Safety Network) เพื่อบัญญัติ “มาตรฐานสมัครใจ” สำหรับควบคุมคุณภาพและความ ปลอดภัยด้านอาหาร และประสานงานด้านการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงด้านความ ปลอดภัยทางอาหารร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อให้บรรลุการเป็นฐานการผลิตเดียวกัน ตามเป้าประสงค์ของอาเซียน และพัฒนาให้เกิดนโยบายกลางด้านความปลอดภัยทางอาหาร ร่วมกันเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป²⁴ ที่มีรูปแบบการดำเนินการในทิศทาง เดียวกันและมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดเชิงนโยบายไว้ภายใต้นโยบายอาหารปลอดภัยของ อาเซียน (ASEAN Food Safety Policy) และกรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยเรื่องความ ปลอดภัยด้านอาหาร (The ASEAN Food Safety Regulatory Framework: AFSRF) โดยมี รายละเอียดดังนี้

5.1.2.2.1 นโยบายอาหารปลอดภัยของอาเซียน (ASEAN Food Safety Policy) เกิดขึ้นตามข้อตกลงตามกฎบัตรสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องการให้ อาเซียนนั้นเกิดการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวกันที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถ ในการแข่งขันสูงและมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและ การลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน

²² REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, มาตรา 11

²³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12

²⁴ จารุประภา รักพงษ์, วิเคราะห์ปัญหาระบบกฎเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของ ประเทศไทย, หน้า 113.

การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน²⁵ เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม²⁶ ซึ่งจากพิมพ์เขียวด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) ได้มีการกำหนดให้อาหารเกษตรและวนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องมีการพัฒนาเป็นอันดับต้น ๆ จึงเกิดการตั้งเป้าหมายในการพัฒนาอาหารปลอดภัยและการค้าในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) รวมถึงพิมพ์เขียวด้านสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ซึ่งมีแนวทางในการสร้างความปลอดภัยด้านอาหารให้แก่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีเป้าหมายหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและความปลอดภัยของอาหารทั้งประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการพัฒนา นโยบายอาหารปลอดภัยของอาเซียนขึ้น เพื่อบังคับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาให้อาหารภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีความปลอดภัย

5.1.2.2.2 กรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (The ASEAN Food Safety Regulatory Framework: AFSRF) มีเป้าหมายในการส่งเสริมการสร้างมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารให้แก่ผู้บริโภค²⁷ และส่งเสริมให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันในด้านความปลอดภัยอาหารทั้งเรื่องการสร้างมาตรฐานอาหาร การลดความยุ่งยากทางด้านข้อจำกัดในการค้าด้านอาหารภายในกลุ่มประเทศอาเซียน และลดความแตกต่างในกฎหมายอาหารภายในประเทศของแต่ละประเทศ²⁸ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานเพื่อร่างกฎเกณฑ์สำหรับกำกับดูแลความปลอดภัยอาหารของอาเซียน ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาร่างกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดกรอบการดำเนินงานและจัดทำหัวข้อสำคัญที่จะใช้สำหรับเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาหารปลอดภัย

²⁵ กฎบัตรสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ข้อ 1(5)

²⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 1(6)

²⁷ The ASEAN Food Safety Regulatory Framework (AFSRF), ข้อ 2

²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(2)

5.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกกรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

จากการศึกษามาตรการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารที่นำเข้าและส่งออก ศึกษาประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบระดับประเทศสมาชิกอาเซียน พบว่าในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหารที่นำเข้าและส่งออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ หากแต่พบว่าไม่มีการระบุอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบไว้โดยตรง นอกจากนี้ในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีรายละเอียดของกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงทั้งในเรื่องการผลิต การขึ้นทะเบียน การนำเข้าและส่งออก และบทลงโทษ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัย ของอาหารนำเข้าและส่งออกของประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ

ภูมิภาค	มาตรการด้านความปลอดภัยของอาหาร	การผลิต	การขึ้นทะเบียน	การนำเข้าส่งออก	บทลงโทษ	หน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร
กัมพูชา	1. Sub-Decree on Food Hygiene for Human 2003	1. Sub-Decree on Food Hygiene for Human 2003 มาตรา 4 5 6 7 8 10 11 20 21 22 23 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 และ 42	X	X	1. Sub-Decree on Food Hygiene for Human 2003 มาตรา 49	Ministry of Health
ไทย	1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2522) เรื่อง การขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย 3. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต 4. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 367) พ.ศ. 2557 5. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 374) พ.ศ. 2559 เรื่อง อาหารที่ต้องแสดงฉลากโภชนาการ และค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอ	1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 15 16 18 24 25 26 27 28 29 และ 30 2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2522) เรื่อง การขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย ข้อ 2 และ 4 3. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต ข้อ 1	1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 35 และ 37 2. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 367) พ.ศ. 2557 เรื่อง การแสดงฉลากอาหารในภาชนะบรรจุ ข้อ 2 3 4 และ 14 3. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 374) พ.ศ. 2559 เรื่อง อาหารที่ต้องแสดงฉลากโภชนาการ และค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอ	1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 15 และ 16	1. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 47 48 53 57 58 59 60 61 และ 65	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
บรูไน	1. PUBLIC HEALTH (FOOD) ACT	1. PUBLIC HEALTH (FOOD) ACT มาตรา 9	X	X	X	Ministry of Health
ฟิลิปปินส์	1. Food Safety Act 2003	1. Food Safety Act 2003 ข้อ 4(g) 4(t) 4(v) 31	X	1. Food Safety Act 2003 ข้อ 12(a) 12(c)	1. Food Safety Act 2003 ข้อ 37(a) ข้อ 37(f) ข้อ 38(a)	Department of Health
เมียนมาร์	1. Nation Food Law on Myanmar 1997	1. Nation Food Law on Myanmar 1997 มาตรา 18 และ 22	1. Nation Food Law on Myanmar 1997 มาตรา 9 10 11 13 14 15 และ 23	X	1. Nation Food Law on Myanmar 1997 มาตรา 25 26 27 28 และ 29	Ministry of Health

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ภูมิภาค	มาตรการด้านความปลอดภัยของอาหาร	การผลิต	การขึ้นทะเบียน	การนำเข้าส่งออก	บตลงโทษ	หน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร
มาเลเซีย	1. Law of Malaysia Act 281 Food Act 1983	1. Law of Malaysia Act 281 Food Act 1983 มาตรา 3 และ 4	1. Law of Malaysia Act 281 Food Act 1983 มาตรา 34	1. Law of Malaysia Act 281 Food Act 1983 มาตรา 29	1. Law of Malaysia Act 281 Food Act 1983 มาตรา 13 14 และ 28	Ministry of Health
ลาว	1. Law on Food 2004 2. Regulation on the Control on Production, Exported-Imported Safe Food 2006	1. Law on Food 2004 มาตรา 18 และ 19 2. Regulation on the Control on Production, Exported-Imported Safe Food 2006 ข้อ 5 6 10 11 12 21	1. Law on Food 2004 มาตรา 30 และ 31 2. Regulation on the Control on Production, Exported-Imported Safe Food 2006 ข้อ 13 14 และ 15	X	1. Law on Food 2004 มาตรา 49-52 2. Regulation on the Control on Production, Exported-Imported Safe Food 2006 ข้อ 24-28	Ministry of Health
เวียดนาม	1. Law on Food Safety of Vietnam 2010 2. Food Law in Vietnam	1. Law on Food Safety of Vietnam 2010 มาตรา 5 6 และ 14	1. Food Law in Vietnam มาตรา 31	1. Law on Food Safety of Vietnam 2010 มาตรา 32(1) 2. Food Law in Vietnam, มาตรา 31(1)	X	Ministry of Health
สิงคโปร์	1. Sale Food Act (Chapter 283) REVISED EDITION 2002 2. REGULATION OF IMPORTS AND EXPORTS ACT (CHAPTER 272A)	1. Sale Food Act (Chapter 283) REVISED EDITION 2002 มาตรา 2A (1) 19 20	1. Sale Food Act (Chapter 283) REVISED EDITION 2002 มาตรา 56(1) 2. REGULATION OF IMPORTS AND EXPORTS ACT (CHAPTER 272A) มาตรา 5(1) และ 5(2)	1. REGULATION OF IMPORTS AND EXPORTS ACT (CHAPTER 272A) มาตรา 56 (ec) 28	1. Sale Food Act (Chapter 283) REVISED EDITION 2002 มาตรา 10K 2. REGULATION OF IMPORTS AND EXPORTS ACT (CHAPTER 272A) มาตรา 28	The Singapore Food Agency under Ministry of the Environment and Water Resources
อินโดนีเซีย	1. BILL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 18 YEAR 2012 CONCERNING FOOD BY THE MERCY OF GOD ALMIGHTY	1. BILL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 18 YEAR 2012 CONCERNING FOOD BY THE MERCY OF GOD ALMIGHTY มาตรา 71 และ 76	X	1. BILL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 18 YEAR 2012 CONCERNING FOOD BY THE MERCY OF GOD ALMIGHTY มาตรา 34 และ 36	X	MINISTRY of STATE SECRETARY

5.3 สภาพปัญหาทางกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์ขนมอบในภูมิภาคอาเซียน

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกศึกษาประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบในภูมิภาคอาเซียน พบว่ามาตรการทางกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ประเภทขนมอบไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่สอดคล้องกันในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ พบว่าองค์กรอาเซียนไม่มีการสร้างมาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบออกบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศ เพื่อควบคุมความปลอดภัย จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางเกี่ยวกับมาตรฐานอาหาร ส่งผลให้ประเทศสมาชิกในอาเซียนต้องกำหนดแนวทางหรือสร้างมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบตามความเหมาะสมของตนเอง จึงเป็นเหตุให้เกิดการก่อเกิดปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบ ทั้งนี้ สามารถแบ่งปัญหาออกแต่ละด้านได้ดังนี้

5.3.1 ปัญหาในด้านการผลิต พบว่ารายละเอียดในส่วนของแนวทางหรือการบังคับใช้มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามของผู้ผลิตอาหารที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของแต่ละประเทศ ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากและซ้ำซ้อน เพราะหากผู้ส่งออกต้องการส่งออกประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศมีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายอาหารภายในของทั้ง 10 ประเทศเช่นเดียวกัน

5.3.2 ปัญหาในด้านการขึ้นทะเบียน พบว่าขั้นตอนการขึ้นทะเบียนอาหารกำหนดการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติของผู้ผลิตอาหารที่ไม่สามารถมีแนวทางหลักเพียงแนวทางเดียวในการขึ้นทะเบียนอาหาร นอกจากนี้เรื่องฉลากอาหารเริ่มเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญเช่นเดียวกันเพราะในปัจจุบัน ตัวอย่างที่พบเห็นได้คือ การนำเข้าขนมจากประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ประเทศมาเลเซียหรือประเทศอินโดนีเซีย พบว่าขนมดังกล่าวแม้จะมีการผลิตที่ถูกต้องตามมาตรฐานและมีฉลากแสดงรายละเอียดสินค้าครบถ้วน แต่ยังคงมีการแสดงฉลากที่เป็นภาษาไทยกำกับอยู่เสมอเพราะกฎหมายไทยมีรายละเอียดที่แตกต่างกับกฎหมายที่เป็นผู้ผลิตสินค้านั้น ๆ ซึ่งแม้จะเป็นประเทศที่อยู่ในประเทศสมาชิกยังจำเป็นต้องดำเนินการ

เกี่ยวกับการขอฉลากในประเทศไทยใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นการการดำเนินการซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดความเสียหายในด้านระยะเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอย่างยิ่ง

5.3.3 ปัญหาในด้านการนำเข้าและส่งออก พบว่าไม่มีแนวทางกำหนดเป็นแนวทางหลัก อันเนื่องมาจากได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือกฎหมายของแต่ละประเทศซึ่งส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละประเทศที่ไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5.3.4 ปัญหาในด้านบทลงโทษ พบว่าบางประเทศอาจมีการกำหนดที่ชัดเจน หรือบางประเทศไม่มีการกำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านความสอดคล้องกัน อีกทั้งยังไม่มีการบัญญัติบทลงโทษที่มีผลควบคุมให้ครอบคลุมทั้งอาเซียน จึงเป็นปัญหาหนึ่งในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย เพราะผู้ผลิตในบางประเทศที่ไม่มีการกำหนดบทลงโทษ ย่อมไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการตามกฎหมาย เว้นแต่จะมีการควบคุมมาตรการที่บังคับใช้ทุกประเทศเช่นเดียวกัน

5.3.5 ปัญหาในด้านค่าธรรมเนียม พบว่ามีความแตกต่างเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายของแต่ละประเทศมีการกำหนดอัตราที่แตกต่างกันในหลักเกณฑ์หรือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขอขึ้นทะเบียน ทำให้เป็นปัญหาอย่างยิ่งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่นำเข้าหรือส่งออกที่ต้องมีการขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกในแต่ละประเทศ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมในรายประเทศซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมาก โดยหากมีการขออนุญาตในประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีก นอกจากนี้การกำหนดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน

5.3.6 ปัญหามาตรการทางกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ประเภทนมอบ พบว่าปัจจุบันองค์การอาเซียนได้มีการวางนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN Food Safety Policy) เป็นนโยบายกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งและดำเนินการมาตรการทางอาหารปลอดภัย อีกทั้งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการในการควบคุมหรือดูแลอาหารปลอดภัยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งในการควบคุมมาตรฐานของอาหารในกลุ่มประเทศสมาชิก แต่จากการศึกษาพบว่านโยบายดังกล่าวเน้นไปในการวางโครงสร้างและวางมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้กลุ่มประเทศสมาชิกมีแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่สามารถนำไปปรับใช้เป็นกฎหมายในประเทศได้ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่าง

การร่างกรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (The ASEAN Food Safety Regulatory Framework: AFSRF) เพื่อกำหนดแนวทางมาตรฐานอาหารให้ชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร

5.3.7 ปัญหาทางด้านนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร แม้ว่าอาเซียนได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารในการออกนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN Food Safety Policy)²⁹ เป็นนโยบายกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งและดำเนินการมาตรการทางอาหารปลอดภัย แต่จากการศึกษาพบว่านโยบายดังกล่าวเน้นไปในด้านการวางโครงสร้างและวางมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้กลุ่มประเทศสมาชิกมีแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่สามารถนำไปปรับใช้เป็นกฎหมายในประเทศได้โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างกรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (The ASEAN Food Safety Regulatory Framework: AFSRF) เพื่อกำหนดแนวทางมาตรฐานอาหารให้ชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับหรือแทรกแซงอำนาจรัฐของแต่ละประเทศ ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับให้แต่ละประเทศใช้มาตรการเดียวกันสำหรับการนำเข้าส่งออกอาหาร จึงก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันเช่นเดิม

5.3.8 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบหรือกำกับดูแล ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งศูนย์ประเมินความเสี่ยงอาเซียนเพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN RISK ASSESSMENT CENTRE FOR FOOD SAFETY: ARAC) แต่หน่วยงานดังกล่าวไม่มีบทบาทหรืออำนาจใจการควบคุมการดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในเชิงการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามบทบัญญัติทางกฎหมาย อีกทั้งยังมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกันหลายหน่วยงาน ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่ควบคุมดูแลหลักไม่เกิดความเชื่อมโยง ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดทิศทางหรือนโยบายในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁹ ASEAN Food Policy, Principle 7

5.4 วิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขหรือปรับปรุงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออก กรณีศึกษา ผลิตภัณฑ์ขนมอบในภูมิภาคอาเซียน

ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียนเพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือปรับปรุงมาตรการว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบของอาเซียนและประเทศสมาชิก พบว่าสหภาพยุโรปมีการบังคับใช้กฎหมายที่ได้ชัดเจนและชัดเจน เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศและมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก (Supra Natural) ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยอมสละอำนาจอธิปไตยในบางเรื่อง ซึ่งพบว่าความตกลงหรือข้อบังคับใด ๆ ที่ออกโดยสหภาพยุโรปนั้นมีผลบังคับผูกพันกับทุกประเทศในกลุ่มสมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะสำคัญของสหภาพยุโรปที่ทำให้สหภาพยุโรปสามารถดำเนินกิจกรรมหรือมาตรการที่จำเป็นในการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับรัฐสมาชิกทั้งหลาย ที่ต้องยอมรับกฎหมายของสหภาพยุโรปตามหลักความร่วมมือกันอย่างซื่อตรงหรืออย่างเปิดเผย (Sincere Cooperation)³⁰ ซึ่งมีความแตกต่างกับอาเซียนที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ที่ไม่มีการวางบทบัญญัติหรือมีการออกกฎหมายที่เป็นสภาพบังคับกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรอาเซียนที่มุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการซึ่งรวมไปถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสมตามความสมัครใจ เพื่ออนุรักษ์ตีบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของอาเซียนไปปรับใช้ภายในประเทศของตน³¹ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ก่อปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ประเภทขนมอบของสหภาพยุโรปกับอาเซียน สามารถสรุปประเด็นเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกของอาเซียนกับสหภาพยุโรปได้ดังนี้

³⁰ Treaty on European Union, Article 4(3)

³¹ CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, Article 5(1)

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหาร ที่นำเข้าและส่งออกของอาเซียนกับสหภาพยุโรป

ภูมิภาค	มาตรการด้านความปลอดภัยของอาหาร	การผลิต	การขึ้นทะเบียน	การนำเข้าส่งออก	บทลงโทษ	หน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร
สหภาพยุโรป	1. Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs 2. Regulation EU no 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the General Principle and Requirement of Food Law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in Matter of Food Safety 3. REGULATION (EC) No 1331/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings 4. REGULATION (EC) No 1333/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on food additives 5. Regulation EU no 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the Provision of Food Information for Consumers	1. Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs 2. Regulation EU no 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the General Principle and Requirement of Food Law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in Matter of Food Safety 3. REGULATION (EC) No 1331/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 establishing a common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings 4. REGULATION (EC) No 1333/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on food additives	1. Regulation EU no 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the General Principle and Requirement of Food Law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in Matter of Food Safety 2. Regulation EU no 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the Provision of Food Information for Consumers	1. Regulation EU no 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the General Principle and Requirement of Food Law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in Matter of Food Safety	X	European Commission

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ภูมิภาค	มาตรการด้าน ความปลอดภัย ของอาหาร	การผลิต	การขนส่ง	การนำเข้าส่งออก	บtlองโทษ	หน่วยงานหรือองค์กร ที่ควบคุมความ ปลอดภัยด้านอาหาร
อาเซียน	ASEAN Food Safety Policy	X	X	X	X	ASEAN Food Safety Coordinating Committee
	The ASEAN Food Safety Regulatory Framework: AFSRF	X	X	X	X	ASEAN Food Safety Coordinating Committee

5.4.1 มาตรการทางกฎหมายในด้านการผลิตอาหาร พบว่าสหภาพยุโรปมีการบัญญัติเกี่ยวกับการผลิตอาหารไว้สามฉบับ โดยในแต่ละฉบับจะแบ่งแยกการควบคุมมาตรการในคนละด้านอย่างชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยบังคับใช้แก่ประเทศสมาชิกทั้งหมด ทำให้ทุกประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปมีแนวปฏิบัติที่เหมือนกันทุกประเทศ ซึ่งเมื่อมีแนวปฏิบัติที่เหมือนกันทุกประเทศ ทำให้ขนมอบที่ได้ผลิตภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการผลิตที่ถูกต้องและสามารถใช้มาตรฐานนั้นกับทุก ๆ ประเทศสมาชิกได้ ซึ่งแตกต่างกับอาเซียนที่ไม่มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการผลิตไว้อย่างชัดเจน เพราะผลักให้ผู้ผลิตดำเนินการตามกฎหมายภายในประเทศของแต่ละประเทศ ซึ่งบางกรณีพบว่าแม้ผู้ผลิตจะผลิตด้วยมาตรการหรือมาตรฐานระดับสูงเพียงใด แต่หากกฎหมายภายในประเทศสมาชิกอีกประเทศหนึ่งไม่มีการบัญญัติหรือมีการระบุให้ยอมรับมาตรฐานระดับสูงที่ว่านั้น จะส่งผลให้ขนมอบนั้นถือเป็นขนมอบที่ผลิตไปโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นการกีดกันทางการค้าที่ไม่เอื้อให้เกิดการค้าขายอย่างเสรีเพียงเพราะกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันเท่านั้น อีกทั้งการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้มีความทันสมัยเท่าเทียมกันในทุกประเทศนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะต้องดำเนินการตามขั้นตอนภายในของแต่ละประเทศ แต่หากมีการใช้กฎหมายกลางเพียงฉบับเดียวย่อมสามารถทำให้การปรับปรุงกฎหมายเป็นไปได้ง่ายมากยิ่งขึ้น และมีผลบังคับใช้ครอบคลุมในประเทศสมาชิก ดังนั้น ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในด้านการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเริ่มต้นการผลิตอาหารที่จะเป็นตัวชี้วัดว่าอาหารประเภทนั้นมีการผลิตที่ถูกต้องและสามารถนำไปสู่ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนหรือการนำเข้าและส่งออกหรือไม่นั้น ต้องมีการกำหนดบทบัญญัติในอาเซียนเพียงบทบัญญัติเดียวและบังคับใช้แก่ทุกประเทศสมาชิกอย่างเคร่งครัด โดยไม่อิงตามกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามกฎหมายเพียงฉบับเดียว แต่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทุกประเทศสมาชิก โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการระบุแนวทางหรือขั้นตอนในการผลิตที่เป็นมาตรฐานอย่างชัดเจนและมีรายละเอียดครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการผลิต การควบคุมคุณภาพ หรือขั้นตอนอื่นที่เหมาะสมและจำเป็น โดยอาจนำมาตรฐานสากลอื่นมาปรับใช้และสามารถปรับปรุงให้มีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4.2 มาตรการทางกฎหมายในด้านการขึ้นทะเบียน พบว่าสหภาพยุโรปกำหนดให้ เป็นไปตามบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในเรื่องสุขอนามัย ยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพทางด้านจุลินทรีย์ (Microbiological Criteria) และการควบคุมอุณหภูมิ (Temperature

Control) ของอาหารอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการอาหารว่าด้วยอาหารกำหนด ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการกำหนดให้ผู้ผลิตต้องมีการขึ้นทะเบียนโดยมีการนำเอาหลักการของ HACCP และ Codex มาปรับใช้ร่วมด้วย รวมไปถึงการควบคุมเกี่ยวกับการทำฉลากอาหาร ให้มีความเหมาะสมและถูกต้องตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งแตกต่างจากอาเซียนอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นไม่มีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนไว้โดยเฉพาะ แต่จะปรากฏในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งในบางประเทศมีเพียงแนวทางการขึ้นทะเบียนเพียงสังเขป หรือในบางประเทศมีการกำหนดให้อาหารต้องมีการขึ้นทะเบียนพร้อมทั้งมีการควบคุมเรื่องฉลากอาหารรวมอยู่ด้วยกัน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่จำเป็นและครบถ้วน ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดหรือบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมทำให้การขึ้นทะเบียนถูกปฏิบัติตามแต่ละสภาพของการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศเท่านั้น ซึ่งในสหภาพยุโรป เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ทุกประเทศสมาชิกทำให้ทุกประเทศต้องมีการขึ้นทะเบียนอาหารและมีการจัดทำฉลาก ซึ่งการขึ้นทะเบียนจะดำเนินการเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่สามารถนำผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นทะเบียนไปจัดจำหน่ายได้ในทุกประเทศของสหภาพยุโรป อีกทั้งฉลากอาหารที่ได้จัดทำนั้นถือเป็นฉลากอาหารที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ไม่ต้องจัดทำฉลากอาหารซ้ำซ้อนซึ่งช่วยประหยัดระยะเวลาและขั้นตอนอย่างมาก ดังนั้นในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในด้านการขึ้นทะเบียน ต้องมีการจัดให้เกิดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเดียวกัน ซึ่งรวมไปถึงเรื่องฉลากอาหารให้มีรูปแบบเดียวกันกับสหภาพยุโรปที่มีการขึ้นทะเบียนและจัดทำฉลากเพียงครั้งเดียว แต่สามารถใช้ร่วมกันกับประเทศสมาชิกได้โดยไม่ต้องจัดทำใหม่ให้เกิดความยุ่งยากและซ้ำซ้อน

5.4.3 มาตรการทางกฎหมายในด้านการนำเข้าและส่งออก พบว่าสหภาพยุโรปมีการบัญญัติแนวทางการนำเข้าไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับอาหารที่ต้องให้ผู้นำเข้าอาหารระบุและขึ้นทะเบียนผู้ผลิตในประเทศแหล่งกำเนิด และต้องปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสุขลักษณะที่ดีในการผลิต มาตรฐานเกี่ยวกับจุลินทรีย์ วัตถุอันตราย สารเคมี หรือการปนเปื้อน เพื่อให้อาหารที่นำเข้ามีความปลอดภัย โดยเนื้อหาและสาระสำคัญมุ่งเน้นการปฏิบัติตามหลักการผลิตที่ได้บัญญัติไว้แล้วซึ่งแตกต่างจากอาเซียนที่ไม่มีการระบุหรือบัญญัติแนวทางปฏิบัติหรือกระบวนการนำเข้าและส่งออกไว้เลย เพียงแต่อาจจะให้ผู้นำเข้าหรือส่งออกปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศต้นทางหรือปลายทางแล้วแต่กรณี ซึ่งจากข้างต้นจะพบว่ากฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนมีความหลากหลาย โดยแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่มีกฎหมาย

ในลักษณะเดียวกันที่มีการเริ่มต้นการผลิตภายใต้หลักการเดียวกัน การนำเข้าและส่งออกย่อมไม่มีปัญหาด้านการควบคุมการผลิตหรือคุณภาพ เพราะถูกกำหนดควบคุมไว้ตั้งแต่ต้นแล้ว จึงสามารถนำเข้าและส่งออกได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในด้านการนำเข้าและส่งออก ต้องมีการกำหนดแนวทางให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติกลางที่จะใช้เป็นตัวควบคุมการนำเข้าและส่งออก โดยอาจมุ่งเน้นแนวทางหรือขั้นตอนที่สอดคล้องกันที่ส่งผลให้ผู้นำเข้าและส่งออกสามารถนำหลักเกณฑ์หรือแนวทางนั้นไปปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นการส่งเสริมการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบไปยังประเทศต่าง ๆ ของสมาชิกอาเซียน

5.4.4 มาตรการทางกฎหมายในด้านบทลงโทษ พบว่าสหภาพยุโรปไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้โดยเฉพาะ ซึ่งอาเซียนเองไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนเช่นกัน แต่มีการกำหนดบทลงโทษแยกย่อยไปแต่ละประเทศตามกฎหมายภายใน ซึ่งมีความแตกต่างกันและไม่สอดคล้องกัน ทั้งในแนวทางการกำหนดบทลงโทษหรืออัตรากำหนดโทษและในบางประเทศไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้ ทำให้ไม่มีความสอดคล้องกันในการปฏิบัติ เพราะการกระทำเกี่ยวกับการผลิตในประเทศหนึ่ง อาจไม่ถือเป็นการกระทำที่ผิดในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันและไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในด้านบทลงโทษ จำเป็นต้องมีการกำหนดให้สอดคล้องกันซึ่งแม้ว่าสหภาพยุโรปจะไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่อาเซียนควรต้องมีการกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าและส่งออก ได้ทราบและเข้าใจถึงข้อกำหนดหรือข้อจำกัดที่ห้ามมิให้กระทำ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5.4.5 หน่วยงานกลางที่ควบคุมดูแลการบังคับใช้ของสหภาพยุโรปกับอาเซียน พบว่าสหภาพยุโรปมีหน่วยงานที่ควบคุมเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายความปลอดภัยอาหารคือ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ซึ่งจะควบคุมดูแลผ่านผู้อำนวยการทั่วไปด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยด้านอาหาร (Directorate-General for Health and Food Safety: DG SANTE) ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามผู้อำนวยการด้านสุขภาพและผู้บริโภคเป็นผู้อำนวยการของคณะกรรมาธิการยุโรป มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรปว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ และคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและการปกป้องสุขภาพของผู้คน โดยสหภาพยุโรปมีระบบการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นระบบและครอบคลุมทุกประเทศสมาชิก อีกทั้งหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลนั้นยังมีอำนาจในการบังคับใช้

กฎหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยในอาเซียน แม้จะมีหน่วยงานกลางในการประสานงานดูแล แต่ถือว่ายังไม่มีบทบาทสำคัญที่ส่งผลต่อการบังคับใช้ด้านกฎหมาย เพราะหากมีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายด้านอาหารเสร็จสิ้นแล้ว แต่ไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขึ้นทะเบียนหรือขั้นตอนระหว่างประเทศต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเดิม เพราะการนำเข้าและส่งออกอาหารเป็นขั้นตอนระหว่างประเทศทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานเช่นเดียวกับสหภาพยุโรปที่ดูแลการดำเนินงานในระดับภูมิภาค ดังนั้น การกำหนดหน่วยงานกลางจึงเป็นบทบาทสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปเพราะจะเป็นกลไกหลักอย่างหนึ่งในการขับเคลื่อนมาตรการทางด้านความปลอดภัยอาหารของขมมอบให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจำเป็นต้องมอบหมายและมอบอำนาจแก่หน่วยงานกลางที่จะเกิดขึ้นในการควบคุมและดูแลการดำเนินงานด้านอาหารทั้งระบบ ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิต การขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ขมมอบ การกำหนดฉลากอาหาร และการขึ้นทะเบียนสำหรับการนำเข้าและส่งออก ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมดูแลความเรียบร้อยและการลงโทษต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอาจใช้ศูนย์ประเมินความเสี่ยงอาเซียนเพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN Risk Assessment Centre for Food Safety: ARAC) ในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนหลักในระดับภูมิภาค เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ และยังเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานอาเซียน จึงมีความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจในการบังคับใช้และการกำหนดโทษภายในกลุ่มประเทศสมาชิก เพื่อควบคุมให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังต้องพัฒนาหน่วยงานควบคุมภายในประเทศเพื่อให้เป็นหน่วยงานย่อยระดับประเทศที่จะต้องปฏิบัติงานควบคุมกับศูนย์ประเมินความเสี่ยงอาเซียนเพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร โดยอาจมอบหมายให้ศูนย์จัดการความเสี่ยงของอาหารและอาหารสัตว์ (ASEAN Rapid Alert System for Food and Feed) เข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN Food Safety Policy) ที่ต้องการให้มีหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลอย่างชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นผลดีและสามารถควบคุมการปฏิบัติงานทั้งในระดับประเทศและภูมิภาคได้ดีเช่นเดียวกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในด้านการผลิตอาหาร ขาดมาตรการทางกฎหมายในด้านการผลิตอาหารกลางที่สามารถใช้บังคับในระดับภูมิภาค คงมีเพียงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในประเทศของแต่ละประเทศสมาชิก โดยจะออกเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับชีวิตความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อม ศาสนา หรือวัฒนธรรมในประเทศนั้น ๆ ประกอบกับสภาพความพร้อมของเทคโนโลยีทางการผลิตอาหารในแต่ละประเทศ จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในมาตรฐานด้านการผลิตอาหาร ส่งผลให้อาเซียนขาดมาตรการทางกฎหมายกลางในด้านการผลิตอาหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้อาหารที่นำเข้าและส่งออกภายในกลุ่มประเทศอาเซียนไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในด้านการนำเข้าและส่งออก อาเซียนยังขาดมาตรการทางกฎหมายในด้านการนำเข้าและส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ หากผู้ผลิตนมอบต้องการที่จะจัดการนำเข้าหรือส่งออกนมอบนั้นจะต้องมีการศึกษากฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของประเทศที่จะทำการนำเข้าหรือส่งออกอาหารเป็นราย ๆ ประเทศไป ทำให้เกิดความยุ่งยากหรือซับซ้อนในกระบวนการดำเนินการ ส่งผลให้อาเซียนไม่เกิดการค้าเสรีอย่างแท้จริง และมาตรการทางกฎหมายในด้านบทลงโทษ อาเซียนยังขาดมาตรการทางกฎหมายในด้านบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำความผิดในการผลิต นำเข้าและส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้ เพราะหากกระทำผิดแล้วไม่เกิดบทลงโทษใด ๆ ซึ่งบทลงโทษในที่นี้อาจเป็นลักษณะการลงโทษเชิงตักเตือนหรือในลักษณะการกีดกันทางการค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีบทลงโทษย่อมส่งผลเสียในการบังคับใช้กฎหมายและอาจเกิดความเสียหายขึ้นกับผู้บริโภคอาหารในอาเซียนที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์นมอบที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น การจัดสร้างมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกประเภทผลิตภัณฑ์นมอบออกมายังบังคับใช้ในประชาคมอาเซียน เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการในการผลิตนมอบที่ต้องมีความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค และควรพัฒนาต่อเนื่องในด้านเทคโนโลยีที่สามารถเพิ่มคุณภาพให้แก่นมอบในประชาคมอาเซียน เพื่อให้สมาชิกอาเซียนได้รับประทานนมอบที่ดี บริโภคนมอบด้วยความปลอดภัย และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่วางกรอบไว้ในพิมพ์เขียวอาเซียน (ASEAN

Blueprint) ในข้อ 11 ที่กำหนดไว้ว่า “*The objective is to further broaden and deepen services integration within ASEAN, ASEAN’s integration into the global supply chains in both goods and services, and enhance ASEAN Member States’ competitiveness in services. A strong services sector facilitates industrial development, innovation, and efficiency. The end result is the maximisation of potential contribution of the services sector to economic development and growth.*”³² อันมีเป้าหมายในการเสริมสร้างให้ประชากรในประเทศสมาชิกอาเซียนมีการอยู่กินที่ดีขึ้น เพราะหากมีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้าและส่งออกประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ ย่อมเป็นการพลิกโฉมกระบวนการด้านนมอบให้เกิดมาตรฐานที่เป็นหนึ่งเดียวกัน และสามารถนำไปเป็นกลไกในการส่งเสริมด้านการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ให้เกิดการกระจายตัวด้านเศรษฐกิจสูงสุด ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับอาเซียน อันจะก่อให้เกิดมูลค่าการซื้อขายเพิ่มมากขึ้นอย่างมหาศาลเมื่ออาเซียนมีการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจมากเพียงพอแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชากรในกลุ่มประเทศสมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและสามารถพัฒนาต่อยอดผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพและสามารถขยายตลาดสู่ระดับโลกได้ต่อไปในอนาคต

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 อาเซียนควรจัดทำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ เพื่อให้เกิดมาตรฐานที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันที่ทุกประเทศสมาชิกสามารถนำไปปรับใช้ได้จริง

6.2.2 อาเซียนควรกำหนดค่านิยามศัพท์เฉพาะในทางกฎหมายให้แก่อาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ และแบ่งประเภทของผลิตภัณฑ์นมอบเพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุมความปลอดภัยในการผลิตและเพื่อสร้างมาตรฐานของนมอบ

³² พิมพ์เขียวอาเซียน (ASEAN Blueprint) ข้อ 11 แปลได้ว่า “วัตถุประสงค์หนึ่งของพิมพ์เขียวด้านเศรษฐกิจอาเซียน คือ เพื่อขยายขอบเขตและบูรณาการร่วมกันภายในอาเซียน โดยการบูรณาการของอาเซียนเข้ากับห่วงโซ่อุปทานระดับโลกทั้งในด้านสินค้าและบริการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านบริการของประเทศสมาชิกอาเซียน และเกิดภาคบริการที่แข็งแกร่ง รวมถึงอำนวยความสะดวกในการพัฒนาอุตสาหกรรม นวัตกรรม และประสิทธิภาพ เพื่อผลลัพธ์ในด้านการเพิ่มศักยภาพสูงสุดของภาคบริการเพื่อการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ”

6.2.3 อาเซียนควรนำหลักสากลมาปรับใช้ในการสร้างมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมโดยนำมาปรับใช้ในแต่ละบริบทของกระบวนการผลิตอาหาร ดังนี้

1) หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (GMP) นำมาปรับใช้ในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตผลิตภัณฑ์นมอบ การควบคุมด้านสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงการทวนสอบผลิตภัณฑ์

2) การวิเคราะห์อันตรายและการควบคุมจุดวิกฤต (HACCP) นำมาปรับใช้ในกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์นมอบในส่วนที่ควบคุมและป้องกันความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีคุณภาพหรือเป็นอันตราย รวมถึงการทวนสอบผลิตภัณฑ์

3) ระบบมาตรฐานวัตถุเจือปนสากล (Codex) นำมาปรับใช้ในส่วนของวัตถุเจือปนอาหารที่มีการนำมาใช้ในผลิตภัณฑ์นมอบ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่ชัดเจน และสามารถนำมาปรับใช้ในการผลิตให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัย และป้องกันไม่ให้เกิดการใช้วัตถุเจือปนที่เป็นอันตรายหรือการใช้วัตถุเจือปนเกินปริมาณที่เหมาะสม

6.2.4 อาเซียนควรสร้างมาตรการทางกฎหมายในด้านการขึ้นทะเบียนให้แก่อาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบเพื่อให้เกิดแนวทางการขึ้นทะเบียนให้แก่อาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบให้มีความชัดเจน ทันสมัยและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขึ้นทะเบียน โดยมีกฎหมายเข้ามาควบคุมให้มีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการผลิตที่มีคุณภาพในรูปแบบเดียวกัน รวมถึงกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบในอาเซียนเพื่อให้เกิดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนอาหารในรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนดำเนินการเพียงครั้งเดียว แต่ขึ้นทะเบียนให้ในประเทศสมาชิกทุกประเทศทันที ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และเป็นการลดข้อจำกัดด้านกฎหมาย รวมถึงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบ เพื่อให้เกิดอัตราค่าธรรมเนียมกลางที่มีความเหมาะสมและไม่เป็นการกีดกันทางการค้า เพราะเดิมการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นปัญหาอุปสรรคทั้งในเรื่องอัตราที่ไม่สอดคล้องกัน ประกอบกับการต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนซ้ำซ้อนในแต่ละประเทศและต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมหลายครั้ง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมกลางจึงเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว และจัดให้มีระบบฐานข้อมูลการขึ้นทะเบียนอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบในอาเซียน เพื่อให้เกิดฐานข้อมูลกลางในส่วนกลางของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์นมอบเพื่อเป็นการง่ายต่อการตรวจสอบผลิตภัณฑ์นมอบที่ได้รับการ

ขึ้นทะเบียน ซึ่งฐานข้อมูลกลางจะตรวจสอบและรายงานผลกับผู้ประกอบการที่ยื่นผลิตภัณฑ์ขนมอบขึ้นทะเบียนทราบได้ว่าผลิตภัณฑ์ขนมอบนั้นอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานใด และระบบข้อมูลสามารถเชื่อมโยงระหว่างกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยระบบฐานข้อมูลกลางดังกล่าวจะถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลางระดับภูมิภาคอาเซียนที่เข้ามาควบคุมดูแลการผลิตนำเข้าและส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบ

6.2.5 อาเซียนควรสร้างมาตรการทางกฎหมายในด้านการนำเข้าและส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบ ที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดการนำเข้าและส่งออกที่มีขั้นตอนน้อยที่สุด เพื่อส่งเสริมให้มีการนำเข้าส่งออกผลิตภัณฑ์ขนมอบในลักษณะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้นำเข้าและส่งออก กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นต้องกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นในประเทศต้นทางของผู้นำเข้าและส่งออกนั้น ๆ โดยหน่วยงานกลางที่ควบคุมดูแลจะเป็นผู้ประสานงานหรือดำเนินการต่อในประเทศปลายทางเอง

6.2.6 อาเซียนควรสร้างมาตรการทางกฎหมายในด้านบทลงโทษ โดยกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดจากการละเมิดบทบัญญัติทางกฎหมาย การกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในประเทศสมาชิกอาเซียน หรือการกระทำอื่นใดที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบ ซึ่งบทลงโทษที่กำหนดนั้นจะแบ่งมาตรการออกเป็นระดับตามความรุนแรงในการกระทำผิด ซึ่งเริ่มตั้งแต่การตักเตือน การสั่งพักการผลิตหรือการนำเข้าและส่งออก การสั่งปรับ และการสั่งชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ฯลฯ

6.2.7 อาเซียนควรกำหนดหน่วยงานกลางระดับภูมิภาคอาเซียนที่ควบคุมดูแลการผลิตนำเข้า และส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบที่ต้องเข้ามามีบทบาทและกำกับดูแลให้ชัดเจน โดยต้องจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในทุกประเทศสมาชิก เพื่อให้เสมือนเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการผลิต ขึ้นทะเบียน นำเข้าและส่งออกอาหารประเภทผลิตภัณฑ์ขนมอบและให้บริการแบบ One Stop Service เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศสมาชิกอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กัลยาณี ดีประเสริฐวงศ์, **GMP กฎหมาย Updates** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://food.fda.moph.go.th/data/document/2554/GMP4-2_LAW_Information.pdf
- จารุประภา รักพงษ์, **วิเคราะห์ปัญหาระบบกฎเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย**, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2556).
- รัชวรธรณ อภิลักขิตกาล, **มาตรฐานและกฎหมายอาหาร Food Standard and Regulations**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562).
- สถาบันอาหาร ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร, **ผลิตภัณฑ์ขนมมอบ ปี 2560** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://fic.nfi.or.th/MarketOverviewDomesticDetail.php?id=184>
- ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, **กฎหมายควบคุมกรดไขมันทรานส์** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=51494&filename=house_2558
- ศูนย์ศรัพัฒนา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **ความรู้จากแพทย์ศรัพัฒนา** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://sriphat.med.cmu.ac.th/th/knowledge-296>
- สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, **สาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://api.dtn.go.th/files/v3/5cff753e1ac9ee073b7bd515/download>
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.), **ISO** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.tisi.go.th/website/interstandard/iso>
- สถาบันอาหาร ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร, **กฎระเบียบและมาตรฐานอาหารต่างประเทศ: โคเด็กซ์ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปสำหรับวัตถุเจือปนอาหาร ปรับปรุงปี 2562 (CODEX General Standard for Food Additives, revision 2019)**, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2562).
- สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, **ระบบ Hazard Analysis and Critical Control Point Critical Control Point Critical Control Point: HACCP** (การวิเคราะห์

อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.nfi.or.th/food_safety/upload/qs/pdf/HACCP_2.pdf

- สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม, **มาตรฐาน ISO 2200 (ข้อกำหนดของระบบการบริหารงานความปลอดภัยด้านอาหาร) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://fic.nfi.or.th/foodsafety/upload/qs/pdf/ISO_22000%20-%202.pdf**