



บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากผลของการวิเคราะห์หาคุณภาพหรือมาตรฐานอาหารควบคุมทั้ง ๑๔ ประเภทพอจะสรุปได้ว่า แม้ข้อมูลที่รวบรวมได้จะมีจำนวนไม่มากพอ หรือมีคุณภาพไม่ดีตามหลักสถิติก็เพราะการสุ่มเก็บตัวอย่างมิได้สอดคล้องในเชิงสถิติ ทำให้ขนาดของตัวอย่างที่ใช้ไม่เหมาะสม ประกอบกับการกระจายของตัวอย่างมิได้สม่ำเสมอ ตัวอย่างอาหารที่สุ่มโดยไม่มีหลักการ จึงไม่ใช่ตัวแทนที่ดีของประชากรอาหารที่จะนำมาวิเคราะห์ทั้งหมด จึงไม่อาจจะกล่าวได้อย่างเชื่อมั่นว่าอาหารบริโภคอาหารตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ๑๔ ปี มีความไม่ปลอดภัยอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ดีข้อมูลดังกล่าวสามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพความไม่ปลอดภัยในการบริโภคอาหารของประชากรไทยในอดีตได้อยู่หลายประการ เช่น การตรวจพบสารเคมีที่ทางราชการไม่อนุญาตให้มีในอาหาร หรือการตรวจพบจุลินทรีย์ที่ไม่ควรจะมี หรือมีในปริมาณเกินมาตรฐานกำหนด เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงสถิติผลของการดำเนินคดีที่พบว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาหาร หรือกฎกระทรวง และประกาศของกระทรวงสาธารณสุข พบว่ามีการกระทำผิดในความผิดเกี่ยวกับการผลิตหรือจำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์ และอาหารปลอม เป็นจำนวนค่อนข้างสูงกว่าความผิดในลักษณะอื่น ๆ สถิติผลของการวิเคราะห์หามาตรฐานของอาหารควบคุมและสถิติของผลการดำเนินคดี สามารถใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นได้ว่าความปลอดภัยในการบริโภคอาหารโดยเฉพาะอาหารควบคุมประเภทต่าง ๆ ว่า เท่าที่ผ่านมา ยังไม่มีความปลอดภัยเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าบางปีจะมีการเก็บตัวอย่างอาหารควบคุมบางประเภท เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรฐานจำนวนมาก และกฎหมายอาหาร ก็มีกรแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเป็นลำดับมาก็ตาม ก็ยังพบว่ามีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาหาร กฎกระทรวง และประกาศของกระทรวงสาธารณสุขค่อนข้างสูงอยู่นั่นเอง

จากความไม่ปลอดภัยในการบริโภคอาหาร ไม่ว่าจะ เป็นอาหารควบคุมหรืออาหารทั่วไปก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขทั้งในด้านการป้องกันและ

ปราบปราม เพื่อให้ผู้บริโภคถูกหลอกลวง หรือหลงเชื่อในคุณภาพของอาหารที่ด้อยคุณภาพ แต่กลับจะทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคแต่อาหารที่มีประโยชน์ มีความปลอดภัย และหาซื้อได้ในราคาที่เหมาะสมอีกด้วย โดยจะหยิบยกประเด็นที่ผู้วิจัยพบเห็นว่าเป็นปัญหาที่น่าจะได้รับการแก้ไขได้ไม่ยาก พร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาควบคู่ไปด้วย ดังมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

### ปัญหาในข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ฉบับปัจจุบันได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากสารวัตรอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหารดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจจะเป็นผลดีในการช่วยสอดส่องควบคุมดูแลมาตรฐานของอาหารได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมดูแลในต่างจังหวัด ซึ่งไม่มีสารวัตรอาหารและยาไปอยู่ประจำ แต่สำหรับบางหน่วยงาน เช่น กรมศุลกากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่สารวัตรอาหารประจำของกระทรวงสาธารณสุขไปปฏิบัติหน้าที่ประจำกรมศุลกากรอยู่แล้ว การแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหารด้วย จะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการในการนำหรือส่งอาหารเข้ามาในราชอาณาจักร ที่จะต้องผ่านพิธีการตรวจพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ทั้งของกรมศุลกากร และเจ้าหน้าที่สารวัตรอาหารและยาตามกฎหมายของพระราชบัญญัติอาหารฉบับเดียวกันถึงสองครั้ง ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียหายแก่ผู้ประกอบการในการนำหรือส่งอาหารเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อที่จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจด้านอาหารให้เป็นไปโดยคล่องตัว และไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งเวลาและทรัพย์สิน เห็นควรให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรมีหน้าที่ตามกฎหมายศุลกากร คือการตรวจสอบเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรเท่านั้น โดยเห็นควรให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจแก่สารวัตรอาหารและยาในการตรวจสอบอาหารให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอาหาร ณ ด้านศุลกากรได้ เพราะปัจจุบันสารวัตรอาหารและยาประจำด้านศุลกากร เป็นเพียงแค่ที่ปรึกษาของเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรเท่านั้น และการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหารเห็นควรแต่งตั้งให้แก่เจ้าหน้าที่เฉพาะในบางหน่วยงานที่ไม่มีเจ้าหน้าที่สารวัตรอาหารและยาไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ประจำเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบอาหารได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการดูแลอาหารให้มีความปลอดภัยในการบริโภค

๒. เนื่องจากเทคโนโลยีการอาหารเจริญก้าวหน้ามาก ทำให้มีผลิตภัณฑ์อาหารใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นทุกปี จึงมีการนำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวผ่านเข้าและออกประเทศไทยปีละหลายชนิดเกินกว่าที่พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ฉบับปัจจุบัน จะประกาศรายชื่ออาหารควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐานไว้ได้ทั่วถึง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดรายชื่ออาหารที่ต้องควบคุมเพิ่มมากขึ้นให้ทันเหตุการณ์ โดยเฉพาะอาหารที่พบว่าไม่ปลอดภัยในการบริโภคซึ่งมักจะเป็นอาหารทั่วไปที่ไม่ได้รับการควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐาน เพียงแต่คุมฉลากเท่านั้น อย่างกรณีการนำหรือส่งอาหารทั่วไปเข้ามาในราชอาณาจักร นอกจากจะควบคุมในเรื่องของการแจ้งฉลากแล้ว เห็นควรได้มีการเก็บตัวอย่างอาหารเพื่อนำมาวิเคราะห์หาคุณภาพ หรือหาสารเจือปนในอาหารซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในการนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรทุก ๆ ครั้งที่นำเข้ามา ทั้งนี้เพื่อเป็นการสกัดกั้นมิให้อาหารที่อาจไม่ปลอดภัยในการบริโภคออกจำหน่ายในท้องตลาด นอกจากนี้ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์อาหาร เพื่อให้มีการวิเคราะห์อาหารเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วเป็นกรณีพิเศษไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้นำเข้ามากนัก และควรได้มีการจัดทำสถิติรายชื่ออาหารและโรงงานผู้ผลิตที่พบว่ามีคุณภาพไม่ปลอดภัยในการบริโภคเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อที่จะเก็บตัวอย่างส่งวิเคราะห์ในครั้งต่อไป

๓. การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เพื่อกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารพร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไข วิธีการในการผลิต และการแสดงฉลากนั้น พบว่าในอาหารบางชนิดมีการออกประกาศเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งและในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการ เพราะไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร รวมถึงลดถึงการปฏิบัติตามของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้เกี่ยวกับข้อกำหนดที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่แน่ใจว่ามีผลใช้บังคับเมื่อไร จึงเห็นควรที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกประกาศได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนจะมีการประกาศออกใช้บังคับ และควรมีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาในปัจจุบันเท่านั้น ไม่ควรแก้ไขในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่มีความสำคัญและยากต่อการปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องของการแสดงข้อความบนฉลาก ซึ่งผู้ประกอบการได้จัดพิมพ์ฉลากขึ้นใช้แต่ละคราวทีละมาก ๆ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงของประกาศกระทรวงสาธารณสุขขึ้นบ่อย ๆ จะทำให้เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการที่จะต้องจัดพิมพ์ฉลากขึ้นใหม่ ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่ง

ที่จะทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น ซึ่งอาจมีผลทำให้มีการผลิตอาหารที่ด้อยคุณภาพลง ทั้งนี้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ลง

### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑. จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานควบคุมอาหาร ซึ่งมีอยู่หลายประเภทให้ได้ผลครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรได้ ปัจจุบันมีข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจำนวน ๔๑๗ คน เป็นเจ้าหน้าที่สารวัตรอาหารและยาเพียงจำนวน ๑๐๖ คน ที่ทำการออกตรวจทั่วราชอาณาจักรเป็นพื้นที่ครอบคลุมถึง ๗๓ จังหวัด มีอาหารที่ควบคุมเฉพาะอยู่ถึง ๓๗ ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทก็จะมีเป็นจำนวนหลายสิบหรือหลายร้อยชนิด เช่น อาหารควบคุมประเภทอาการกระป๋องจะมีทั้งปลากระป๋องชนิดต่าง ๆ ผลไม้กระป๋องชนิดต่าง ๆ ผักกระป๋องชนิดต่าง ๆ เนื้อกระป๋องชนิดต่าง ๆ และยังมีพวกขนมหวานชนิดต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในกระป๋อง เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอาหารทั่วไปที่ต้องควบคุมให้มีความปลอดภัยในการบริโภคอีกมากมาย แต่มีการออกปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนภูมิภาคโดยเฉลี่ยในรอบปีเพียงจังหวัดละครั้งเท่านั้น ปัจจุบันในส่วนภูมิภาคมีเภสัชกรประจำสาธารณสุขจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ควบคุมอาหารในแต่ละจังหวัดแล้ว ทำให้ปัญหาในเรื่องอาหารที่ไม่ได้คุณภาพหรือมาตรฐานลดน้อยลงไป เพราะมีพนักงานเจ้าหน้าที่คือเภสัชกรประจำสาธารณสุขจังหวัดคอยควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามถ้ามีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาโดยเฉพาะตำแหน่งสารวัตรอาหารและยาขึ้น เพื่อให้มีการปฏิบัติงานในรอบปีในส่วนภูมิภาคให้บ่อยครั้งยิ่งขึ้น พร้อมกับนิเทศงานให้แก่เภสัชกรประจำสาธารณสุขจังหวัด เพื่อให้มีการปฏิบัติงานสอดคลองและเป็นแนวเดียวกันกับการควบคุมอาหารในส่วนกลาง หรือกรุงเทพมหานครแล้วย่อมจะทำให้เกิดความเป็นธรรม และความเสมอภาคแก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับอาหารในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้อาหารมีคุณภาพสูงขึ้นด้วย

อนึ่ง ปัจจุบันนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสารวัตรอาหารและยา นอกจากจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลอาหารแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ในการควบคุมงานด้านอื่น ๆ อีก เช่น การควบคุมยา เครื่องสำอาง ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ฯ และอื่น ๆ ทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมอาหารไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร จึงเห็นควรให้มีการแบ่งหน้าที่การงานกันโดยเด็ดขาด โดยกำหนดให้มีตำแหน่งสารวัตรอาหารเพื่อมุ่งหมายที่จะให้มีหน้าที่ในการควบ

คุมตรวจสอบคุณภาพอาหารโดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่กับงานใดโดยเฉพาะ มักจะมีประสบการณ์ในการทำงานและมีความแม่นยำในหลักวิชาการ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องสูงกว่าซึ่งสามารถจะให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับอาหารได้เป็นอย่างดีทั้งในแง่ของหลักวิชาการ หรือตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม

๒. ปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๒๕ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้รับงบประมาณเพียง ๓๘,๒๗๐,๑๐๐ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๐.๕๐ ของงบประมาณที่กระทรวงสาธารณสุขได้รับ ในงบประมาณจำนวนดังกล่าวจะเป็นงบของกองสารวัตรเพียง ๑๐,๗๕๑,๘๐๐ บาท แม้ว่างบประมาณที่กองสารวัตรได้รับเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี แต่งบประมาณจำนวนดังกล่าวเมื่อนำมาเทียบกับพื้นที่ของการปฏิบัติงานซึ่งครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรแล้วนับว่าได้รับงบประมาณน้อยมาก ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองสารวัตรไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เพราะขอข่ายงาน รับผิดชอบมีอยู่กว้างขวางในขณะที่ยังงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในการออกปฏิบัติงาน เช่นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่ายานพาหนะ และอุปกรณ์อื่น ๆ มีอยู่จำกัด ทำให้การออกปฏิบัติงานในต่างจังหวัดเป็นได้เพียงจังหวัดละครั้งต่อปีเท่านั้น แนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้โดยตรงก็คือการขอเพิ่มงบประมาณในปีต่อไปให้เพียงพอ ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก เพราะมีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจของประเทศ ในระหว่างที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในระยะการพัฒนาเศรษฐกิจและในระหว่างที่ภาวะเศรษฐกิจโลกกำลังซบเซาเช่นปัจจุบันนี้ รัฐบาลมิได้มีรายได้เพิ่มขึ้น จึงไม่สามารถจะจัดงบประมาณให้แก่หน่วยงานใด ๆ เพิ่มขึ้นได้มาก ในสถานะการณ์ดังกล่าวการแก้ไขปัญหานี้จึงควรจะเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับให้มีค่าสูงสุด โดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างประหยัดและรัดกุมมิให้เกิดการรั่วไหล ด้วยการวางนโยบายและแผนงานในการปฏิบัติงานที่มีโดยมุ่งให้ความสำคัญในการตรวจสอบเฉพาะอาหารบางประเภทที่จำเป็นสำหรับชีวิตประจำวัน และกำลังเป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการบริโภคในปัจจุบัน เป็นอันดับแรก ซึ่งทำให้คาดได้ว่าด้วยงบประมาณที่จำกัดและบุคคลากรที่จำกัด รัฐบาลได้ควบคุมความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของประชาชนได้อย่างดีที่สุด

๓. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาไม่มีห้องปฏิบัติการในการตรวจวิเคราะห์อาหารเป็นของตนเอง จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์



หรือมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ช่วยทำการตรวจวิเคราะห์ให้ ถึงแม้ว่าหน่วยงานหรือสถาบันดังกล่าว จะให้ความร่วมมือในการตรวจวิเคราะห์เป็นอย่างดีตาม แต่ระเบียบและขั้นตอนเกี่ยวกับการ ทำงานประสานกันกับหน่วยงานอื่นมีมาก การดำเนินงานจึงมักจะล่าช้าเพราะต้องเป็นไปตาม ระเบียบและกฎเกณฑ์ของหน่วยราชการนั้น ๆ ทำให้งานตรวจสอบอาหารบางประเภทที่ต้องการ ผลวิเคราะห์เร่งด่วน เพื่อนำผลวิเคราะห์ที่ได้มาใช้เป็นหลักฐานประกอบในการพิจารณาความ ผิด จึงไม่อาจกระทำได้ทันทั่วทั้งที่ บังเกิดผลเสียในการดำเนินคดีเป็นอย่างยิ่ง อนึ่งการเก็บ ตัวอย่างอาหารจากต่างจังหวัดเพื่อนำเข้ามาวิเคราะห์ในส่วนกลางมักจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้น หลายแบบ เช่น บางตัวอย่างเกิดการเน่า เสีย หรือเสื่อมสภาพ ในระหว่างการนำส่งวิเคราะห์ ทำให้การวิเคราะห์ไม่ได้ผลตามที่ เป็นจริง และมักพบเสมอว่าปริมาณตัวอย่างอาหารที่เก็บมา เพื่อส่งวิเคราะห์นั้นมิได้เพียงพอกับความ ต้องการของผู้วิเคราะห์ ทำให้สรุปผลการวิเคราะห์ ไม่ได้ ถึงแม้ว่าขณะนี้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้จัดตั้งศูนย์วิเคราะห์อาหารขึ้นในต่างจังหวัด คือ ภาคเหนือมีศูนย์วิเคราะห์ที่เชียงใหม่ พิษณุโลก ภาคอีสาน มีศูนย์วิเคราะห์ที่ขอนแก่น นครราชสีมา และภาคใต้ที่สงขลา ซึ่งศูนย์ดังกล่าวมาแล้วก็ยังไม่สามารถตรวจหาคุณภาพ หรือมาตรฐานตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุขได้หมดทุกรายการหรือ ทุกชนิดของอาหารได้ จึงเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้พยายามชี้แจง และทำความเข้าใจให้เห็นถึงความสำคัญของการมีห้องปฏิบัติการเป็นของตนเองแก่รัฐบาล เพื่อการจัดสรรงบประมาณให้เพื่อการนี้ และเพื่อส่งเสริมงานวิจัยด้านความปลอดภัยในการ บริโภคอาหารเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จัดการอบรมถึงวิธีการเก็บ ตัวอย่าง และวิธีการเก็บรักษาตัวอย่างในระหว่างการนำส่งวิเคราะห์แก่สารวัตรอาหารและยา และควรเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วยการส่งไปฝึกงาน ไปอบรม หรือ ไปศึกษาต่อ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานควบคุมอาหารมากยิ่งขึ้น



### ปัญหาเกี่ยวกับผู้ประกอบการอาหาร

๑. จากการประเมินความรู้ของผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายอาหารเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายอาหาร อาจแบ่งผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายอาหารออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังต่อไปนี้คือ

- ๑.๑ กลุ่มผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายอาหารอย่างดี และพยายามปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วยดี
- ๑.๒ กลุ่มผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายอาหารอย่างดี แต่พยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอาหาร โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการโฆษณาสรรพคุณของอาหารที่ตนผลิตในเชิงโอ้อวดเกินความจริง เพื่อความได้เปรียบในเชิงการค้าซึ่งมีลักษณะของการแข่งขันกันสูงมาก
- ๑.๓ กลุ่มผู้ที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายอาหาร โดยเฉพาะกลุ่มผู้ผลิตอาหารเพื่ออุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งดำเนินธุรกิจประเภทนี้มาตั้งแต่บรรพบุรุษ หรือตั้งแต่ยังไม่มียกกฎหมายอาหารออกมาควบคุม

ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอาหารในกลุ่มที่ ๑.๒ และ ๑.๓ เป็นผู้มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยของผู้บริโภคอาหารอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่ม ๑.๓ นั้น รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขด้วยการประชาสัมพันธ์โดยการแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอาหารให้แก่บุคคลากรกลุ่มนี้ผ่านสื่อมวลชน เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เอกสารสิ่งพิมพ์ และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น นอกจากนี้ควรให้มีการจัดการอบรม หรือจัดสัมมนาแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อให้เข้าใจถึงบทบัญญัติของกฎหมายอาหารอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคอาหารดียิ่งขึ้น

ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร ซึ่งเกิดจากการกระทำของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายในกลุ่มที่ ๑.๒ นั้น ควรกระทำโดยการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายอาหารให้ทันสมัย มิให้มีช่องว่างให้บุคคลดังกล่าวหลีกเลี่ยงได้ และควรมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจตนาอย่างรุนแรง เพื่อให้เกิดความกลัวมิกล้ากระทำผิดอีก เพื่อให้เกิดการเข็ดจำยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๕๔ ที่ว่า ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา ๒๔(๒) ซึ่งเป็นผู้ผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายอาหารปลอม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันถึงหนึ่งแสนบาท จะเห็นว่าอัตราโทษขั้นต่ำยังคงมีโทษที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะในปัจจุบัน ซึ่งควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษ

ให้มีโทษขั้นต่ำ จำคุกอย่างน้อยสองปี หรือมีอัตราโทษปรับอย่างต่ำสองหมื่นบาท หรือให้มีอัตราโทษสูงกว่านี้

๒. ปัญหา และข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับอาหารที่ไม่ได้คุณภาพหรือมาตรฐาน หรือพบสารที่เป็นอันตรายเจือปนอยู่ในอาหารส่วนใหญ่มักจะตรวจพบในโรงงานผลิตอาหารขนาดย่อม ซึ่งไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโรงงาน โดยทำการผลิตอาหารในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน รวมตลอดถึงโรงงานที่ตั้งขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ผลิตเหล่านี้ไม่มีเงินทุนพอที่จะหาเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ดีมีมาตรฐานเพียงพอมาใช้ในการผลิตได้ ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคในกรรมวิธีการผลิต และการไม่รู้ถึงคุณสมบัติหรืออันตรายของสารเคมีที่ใช้เจือปนในอาหารดีพอ มีการเติมลงในอาหารมากเกินไปจนความจำเป็นทำให้อาหารที่ผลิตออกมามีคุณภาพหรือมาตรฐานไม่ดีพอ ซ้ำยังอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพของผู้บริโภคได้ จึงเห็นควรให้มีการส่งเสริมความรู้ทางเทคโนโลยีในการผลิต และการรู้จักเลือกใช้วัตถุดิบในการผลิตอาหารแก่ผู้ผลิต โดยเฉพาะแก่ผู้ผลิตที่มีโรงงานขนาดย่อม หรือผู้ผลิตประเภทที่เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาควรจะเป็นผู้จัดทำเอง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของสำนักเองในการแนะนำ และส่งเสริมความรู้ทางด้านเทคโนโลยีในการผลิตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งอาจดำเนินการโดยจัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบและให้คำแนะนำยังสถานที่ผลิต หรืออาจดำเนินการโดยการจัดให้มีการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ หรือโดยการออกหนังสือเชิญผู้ผลิตกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมสนทนาเพื่อให้รู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ว่ามีปัญหาในการปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ทั้งนี้โครงการดังกล่าวควรจะได้กระทำเป็นประจำและสม่ำเสมอในทุก ๆ ส่วนของประเทศ เนื่องจากเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมการผลิตอาหารได้พัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้นอยู่เรื่อย ๆ และการปฏิบัติตามโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณ และบุคลากรของรัฐเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องอีกปัญหาหนึ่งที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขกันไป ส่วนโรงงานที่มีฐานะการเงินดี มีอนาคตสดใส พร้อมทั้งจะลงทุนเพื่อขยายกิจการ ควรแนะนำให้มีการหรือนักวิทยาศาสตร์การอาหาร ประจำโรงงานเพื่อควบคุมการผลิตให้ได้มาตรฐาน และเพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพหรือมาตรฐานตามกฎหมายกำหนดด้วย



### ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริโภค

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ผู้บริโภคอาหารส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักหลักในการเลือกซื้ออาหารที่แท้จริง ซึ่งประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ คือ

๑. ควรเลือกซื้ออาหารที่มีประโยชน์ต่อร่างกาย หรือมีคุณค่าทางโภชนาการ
๒. ควรเลือกซื้ออาหารที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ หรือปราศจากสิ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย
๓. ควรเลือกซื้ออาหารที่มีประโยชน์ และปลอดภัยในราคาประหยัด

ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังนิยมเลือกซื้ออาหารที่อุดมด้วย สี กลิ่น และรสเป็นหลัก โดยมีได้ตระหนักถึงคุณค่าทางโภชนาการ ความปลอดภัยต่อสุขภาพที่ตนจะได้รับในอนาคต และมีได้ตระหนักถึงความยุติธรรมด้านราคาเลย ผู้บริโภคดังกล่าวจึงเลือกซื้ออาหารโดยหลงเชื่อคำโฆษณา หรือโดยหวังรางวัล และของแถมเป็นหลัก ดังที่รวงทอง ฉายะพงศ์ ศรีวงศ์ ลูมิตร และ สาสิณี วรมัณฑุร รายงานเรื่อง การศึกษาค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและบริโภคนิสัยของประชากรในกรุงเทพมหานคร เมื่อมิถุนายน ๒๕๒๔ ไว้ว่า การโฆษณามีอิทธิพลต่อการเลือกซื้ออาหารของคนในกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ ๔๕.๔ อาหารที่เลือกซื้อโดยได้รับอิทธิพลจากการโฆษณาคือ อาหารสำเร็จรูป อาหารกึ่งสำเร็จรูป ขนม เครื่องดื่ม และอาหารปรุงสำเร็จต่าง ๆ ครอบครัวที่มีรายได้สูง จะใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหารเครื่องดื่มและยาสูบ เป็นสัดส่วนต่อค่าใช้จ่ายรวมที่ต่ำกว่าครอบครัวที่มีรายได้น้อย แสดงให้เห็นว่า ครอบครัวที่มีรายได้น้อย จะใช้เงินส่วนใหญ่เป็นค่าอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่รู้จักหลักการเลือกซื้ออาหารที่ได้นอกจากจะใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหารที่ให้คุณค่าไม่คุ้มกับค่าของเงินแล้ว ยังเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยมากด้วย ผู้ที่มีรายได้น้อยจึงจมอยู่ในวัฏจักรของความจนและความเจ็บป่วยซึ่งขัดขวางต่อการพัฒนาคุณภาพของประชากรด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนให้ผู้บริโภคพัฒนาตนเองก่อน ด้วยการเพิ่มความรู้อันหลาย ๆ ด้านรวมทั้งการเลือกซื้ออาหารที่ถูกหลักโภชนาการจากสื่อมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วารสาร ตลอดจนเอกสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เพื่อเลือกซื้ออาหารที่มีคุณภาพดีได้มาตรฐานที่รัฐกำหนด ผู้บริโภคที่พัฒนาตนเองแล้ว จะต้องเปลี่ยนพฤติกรรมในการเลือกซื้ออาหารด้วย เช่น แต่เดิมเคยซื้อแต่อาหารใส่สีใส่รส หลังจากได้รับความรู้

ว่าส่วนผสมอาหารอาจก่อให้เกิดมะเร็ง ก็ควรเปลี่ยนพฤติกรรมใหม่โดยเลือกซื้อแต่อาหารที่ไม่ใส่สี เป็นต้น ถ้าผู้บริโภคส่วนใหญ่เปลี่ยนพฤติกรรมได้ กลุ่มผู้บริโภคจะมีอำนาจในการเลือกซื้ออาหาร ทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายเลิกขายอาหารใส่สีด้วย หรือถ้าผู้บริโภคส่วนใหญ่จะเลือกซื้ออาหารโดยตัดสินใจจากข้อมูลที่แสดงไว้บนฉลากที่ติดอยู่บนภาชนะอาหารเป็นหลัก เช่น พิจารณาดูวัน เดือน ปี ที่ผลิต หรือที่หมดอายุ เพื่อป้องกันการเลือกซื้ออาหารที่เสีย หรือเสื่อมสภาพแล้วก็ได้ การปฏิบัติดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้ตนเองเลือกซื้ออาหารที่มีคุณภาพได้มาตรฐานแล้ว ยังก่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองกับผู้ผลิตหรือผู้ขายในการที่จะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหารของตนตามที่เป็นจริง แก่ผู้บริโภค เท่ากับช่วยให้มาตรฐานของรัฐที่กำหนดให้มีการแสดงฉลากติดอยู่บนภาชนะบรรจุอาหารทุกชนิดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติด้วย นอกจากนี้ผู้บริโภคยังสามารถร่วมมือกับทางราชการด้วยการสอดส่องดูแลเป็นหูเป็นตาให้กับทางราชการ โดยการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบถึงแหล่งผลิตอาหารปลอมหรืออาหารไม่บริสุทธิ์หรืออาหารที่สงสัยว่าจะมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคทำให้ทางราชการปราบปรามผู้กระทำผิดได้ตามเจตนาที่วางไว้

ปัญหาและข้อเสนอแนะที่ยกมากล่าวานั้น แสดงให้เห็นว่าทั้งทางราชการและเอกชนมีส่วนช่วยให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคอาหารได้ทั้งนั้น หากทางราชการเร่งรัดแก้ไขกฎหมายอาหารที่ล้าสมัย หรือไม่รัดกุมในทางปฏิบัติ ให้ทันต่อเหตุการณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับปรุงแก้ไขแนวนโยบายในทางปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอาหารปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและยุติธรรมตามกฎหมาย และผู้บริโภคที่ฉลาดใช้อำนาจในการซื้อเข้าร่วมสนับสนุนกับฝ่ายรัฐแล้วความปลอดภัยในการบริโภคจะมีคุณภาพดี ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดให้อุ่นาคตอันไกล

อนึ่ง รายงานฉบับนี้ทำขึ้นในรูปของการวิจัยเอกสาร ซึ่งรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วย้อนหลังไปประมาณ ๑๕ ปี แต่ข้อมูลที่ได้นี้มิใช่ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์ในเชิงสถิติ เพราะการเก็บตัวอย่างที่สารวัตรอาหารและยาเก็บและนำส่งฝ่ายวิเคราะห์นั้นกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการเฝ้าระวังเกี่ยวกับความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของประชากรในระยะเวลาดัง ๆ ตามแต่โอกาสจะอำนวย มิได้มีการสุ่มตัวอย่างอาหารหรือวิเคราะห์อย่างมีระบบโดยอาศัยหลักสถิติศาสตร์เข้าช่วยตามที่ควรจะเป็น และเมื่อพิจารณาถึงผลการวิเคราะห์ที่ไม่ได้คุณภาพหรือมาตรฐานในบางลักษณะ ซึ่งไม่ถึงว่าเป็นสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ผู้บริโภค ก็ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าอาหารประเภทนั้น ๆ จะไม่ปลอดภัยในการบริโภคได้ ดังนั้นรายงานฉบับนี้ สามารถสะท้อนให้คนรุ่นหลังได้เห็นสภาพความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของคนไทยในอดีตเพียงกลาง ๆ ฉะนั้นผู้ที่สนใจศึกษาต่อควรจะต้องจัดระบบการเก็บตัวอย่างในเชิงสถิติให้สมบูรณ์ ข้อมูลที่ได้จึงจะเป็นสภาพที่แท้จริงของความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของคนไทยในอนาคต



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย