

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลด้านอาหาร ในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์

Food Law and Regulation in the Republic of Singapore

กฤษฎณ์ รักชาติเจริญ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ปัจจุบันทุกภาคส่วนให้ความสำคัญเรื่องอาหารปลอดภัย (food safety) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้เล็งเห็นถึงจุดสำคัญของการจัดการด้านอาหารให้มีความปลอดภัย เป็นที่ทราบว่าคุณภาพที่มีคุณภาพ มีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยของอาหารอาหารที่มีการปนเปื้อน และทำให้เกิดโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหาร เช่น น้ำนมที่มีการปนเปื้อนของสารเมลามีน (melamine) องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาให้เกิดระบบด้านความปลอดภัยในการผลิตอาหาร เกิดเป็นค่านิยมที่ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญตระหนักต่อความปลอดภัยในอาหาร และความสำคัญต่อกฎหมายที่กำกับด้านอาหาร คือหนทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการบริโภคอาหารลดอัตราการได้รับผลกระทบต่อการบริโภคอาหารที่ผิดปกติและเกิดผลสะท้อนกลับคือตัวเลขผู้ป่วยที่เข้ามารักษาในสถานพยาบาลที่ลดลง

การออกกฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพของอาหารที่ผลิตเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ได้เน้นความสำคัญในการเรียนรู้พัฒนารูปแบบการบริหารและการจัดการด้านอาหาร ผู้เขียนขอกล่าวในบริบทของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่เป็นผู้นำด้านเศรษฐกิจ และเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วโดยในบทความนี้จะมียุทธศาสตร์ดังนี้

1. ความสำคัญของกฎหมายด้านอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ (The importance of food law and consumer protection of the Republic of Singapore)

2. องค์ประกอบที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิด หรือการละเมิดข้อบังคับด้านอาหาร (The elements of the offences created by the food legislations)

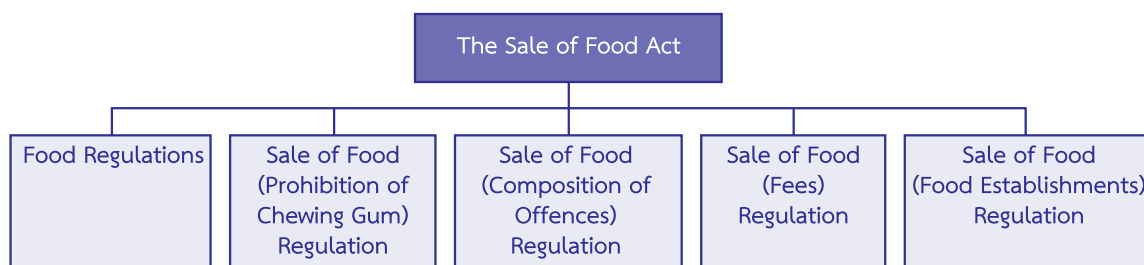
ความสำคัญของกฎหมายด้านอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Importance of food law and consumer protection of the Republic of Singapore)

ในการคุ้มครองผู้บริโภค สิ่งที่สำคัญยิ่งคือ การให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความปลอดภัยในการบริโภค ปัจจัยหลักของการสร้างเครื่องมือพื้นฐานเพื่อผลักดันให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภค คือ การนำกฎหมายไปใช้ และการพัฒนารูปแบบการใช้กฎหมาย โดยมีเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ กฎหมายอาชญากรรม กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน และการบริหารและการจัดการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์มีวัตถุประสงค์หลักสำคัญ คือ ให้ความสำคัญในการติดตามเฝ้าระวังภาคธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับอาหารที่ด้อยคุณภาพ หรือไม่ปฏิบัติตามคุณสมบัติของอาหาร ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐควรเข้าไปแทรกแซง (intervene) โดยนำหลักกฎหมายไปบังคับใช้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องของผู้ค้าและผู้บริโภค ทั้งนี้ในกฎหมายด้านอาชญากรรมมีการผนวกบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมด้านอาหาร เน้นบทลงโทษด้านการดำเนินการเกี่ยวกับอาหาร โดยมีกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิด และ กำหนดอัตราการเยียวยาผู้เสียหาย ในทางเดียวกันนั้น การบริหารและการจัดการด้านอาหาร ก็มีการกำหนดถึงผู้บริโภคให้ได้รับสิทธิคุ้มครองด้านอาหาร กล่าวคือเมื่อผู้บริโภคได้

บริโภคอาหารที่เป็นพิษ หรืออาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะไปแล้ว ผู้ผลิตจะต้องได้รับผลลงโทษอย่างไร รวมทั้งผู้บริโภคจะได้รับการชดเชยด้านใดบ้าง

หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์คือ หน่วยงาน Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารต่อผู้บริโภค เพื่อรักษาความปลอดภัยของอาหารและป้องกันการขายอาหารที่จะเป็นอันตรายภายใต้พระราชบัญญัติการขายอาหาร (The Sale of Food Act) (ภาพที่ 1) ประกอบด้วยข้อบังคับ 5 หมวด คือ

1. ข้อบังคับว่าด้วยข้อกำหนดสินค้าที่เป็นอาหาร; Food Regulations
2. ข้อบังคับว่าด้วยข้อกำหนดสินค้าที่อยู่ในจำพวกหมากฝรั่ง; Sale of Food (Prohibition of Chewing Gum) Regulation
3. ข้อบังคับว่าด้วยองค์ประกอบของอาหาร; Sale of Food (Composition of Offences) Regulation
4. ข้อบังคับว่าด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียมอาหาร; Sale of Food (Fees) Regulation
5. ข้อบังคับว่าด้วยการจัดตั้งสถานประกอบการที่ผลิตสินค้าด้านอาหาร; Sale of Food (Food Establishments) Regulation



ภาพที่ 1 พระราชบัญญัติการขายอาหาร

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเพื่อสร้างให้เกิดความปลอดภัยในอาหารที่อยู่ในท้องตลาด ให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่มีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะสูงสุด โดยมีพื้นฐานสำคัญที่ว่าอาหารจะต้องมีการอธิบายรายละเอียดของอาหารอย่างละเอียด เช่น “อาหารต้องอธิบายถึงผลกระทบ หรือข้ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อได้รับบริโภคในปริมาณใดๆ ที่อาจจะส่งผลต่อสุขภาพ” โดยได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในบทลงโทษ เมื่อเกิดการฝ่าฝืนการกระทำผิด กรณีเมื่อสำรวจตรวจพบว่าผลิตภัณฑ์มีการปนเปื้อนไม่ปลอดภัยในการบริโภค อาทิ ไม่มีฉลากอาหารให้ผู้บริโภคได้รับทราบหรือรายละเอียดในฉลากไม่เพียงพอสำหรับการอธิบายผลิตภัณฑ์ ผู้ผลิตรวมถึงผู้จัดจำหน่ายต้องได้รับโทษ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการขายอาหารได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ครอบคลุมถึงผู้ผลิต การควบคุมการผลิตของโรงงานผลิตที่มีการจำหน่ายในประเทศ สาธารณรัฐสิงคโปร์ การระบุข้อกำหนดการขออนุญาตเป็นผู้ผลิตที่สามารถผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพภายในประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้มีการกำหนดโดยอธิบายรายละเอียดของอาหารขึ้นพื้นฐาน และการรักษาคุณภาพให้อาหารเกิดความปลอดภัยโดยพิจารณาถึงปริมาณสูงสุดของวัตถุเจือปนในการผลิตอาหาร

(permitted additives) ทั้งนี้การเสนอรายละเอียดในอาหารต้องเสนอแนะในสัดส่วนที่เหมาะสมที่ควรบริโภคในสื่อต่างๆ เมื่อผู้ผลิตต้องการนำเสนอข้อมูลดังกล่าวในโฆษณาจำเป็นต้องมีรายละเอียดอย่างชัดเจน (tolerable limits for advertising)

การกำหนดรายละเอียดนิยามของอาหารในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Definition of Food Product in Singapore)

ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดรายละเอียดนิยามของคำว่า “อาหาร” ไว้อย่างชัดเจนว่า สามารถแบ่งอาหารเป็น 2 องค์ประกอบหลักๆ (ภาพที่ 2) ดังนี้

องค์ประกอบแรก คือ สิ่งที่สามารถดื่ม หรือสิ่งที่สามารถเคี้ยวได้ โดยจะต้องเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขที่สามารถสร้างให้เกิดการดำรงชีวิตของมนุษย์

องค์ประกอบที่สอง คือ เป็นอาหารเพื่อมนุษย์ที่สามารถบริโภคในการดำรงชีวิตได้



ภาพที่ 2 นิยามจำกัดความของ “อาหาร” ของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์

องค์ประกอบที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิด หรือการละเมิดข้อบังคับด้านอาหาร (The elements of the offences created by the food legislations)

ศูนย์ควบคุมด้านวิทยาศาสตร์สาธารณสุข (Health Sciences Authority of Singapore: HSA) ได้ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ประกอบการด้านอาหาร ประเด็นอาหารปลอม อาหารที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อาหารที่ไม่เหมาะสมที่จะให้มนุษย์บริโภค สภาพสุขลักษณะที่ไม่ถูกสุขอนามัย (insanitary conditions) อาหารที่มีฉลากไม่ถูกต้อง (false labeling) รวมถึงอาหารที่มีการโฆษณาหลอกลวงเกินจริง (deceptive advertising) สรุปได้ดังนี้

อาหารปลอม (food adulteration)

อาหารปลอม คือ อาหารที่มีการผสมส่วนประกอบอาหารที่ด้อยคุณภาพ หรือ คุณภาพต่ำ หรือ ผสมสิ่งที่ไม่เหมาะสม (undesirable substances) ปัญหาที่พบ และไม่คิดว่าจะเกิดขึ้นคือ ผู้ผลิตเป็นบริษัท ที่มีมาอย่างยาวนาน แต่ถ้าภาครัฐละเลยการตรวจสอบ ก็อาจจะเกิดการผสมสารที่ไม่พึงประสงค์ต่อสุขภาพลงในอาหารได้

สารปนเปื้อนที่ผสมลงในผลิตภัณฑ์สุขภาพ เป็นสารที่มาจากผู้ผลิตที่มีความโลภในการประกอบธุรกิจด้านอาหาร ที่การกอบโกยผลกำไร ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดให้องค์กรของตนอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การเฝ้าระวังต้องมีย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการลงพื้นที่เข้าตรวจสอบคุณภาพของอาหาร ทั้งการตรวจสอบอย่างเป็นทางการและการสุ่มตรวจอย่างไม่เป็นทางการ

สภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ (Insanitary conditions)

ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์จะไม่อนุญาตให้ผู้จำหน่ายอาหารดำเนินการที่ผิดระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจัดเตรียม การส่งมอบ การบรรจุ การเก็บรักษา หรือการพิจารณาคุณภาพของอาหารอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ การผลิตจากผู้ผลิตอาหารจำเป็นต้องมีสุขลักษณะ (sanitary) โดยไม่ใช่กำหนดแต่กระบวนการผลิตอาหารเท่านั้น แต่ต้องควบคุมไปถึงการผลิตหรือขั้นตอนการดำเนินการการผลิตนั้นๆ โดยพิจารณาว่าการผลิตมีการละเลยคุณภาพและส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ หรือส่งผลต่อสภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้ ยังครอบคลุมไปถึงผู้บริหารส่วนผลิต รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานนั้นต้องได้รับใบอนุญาต (license) ผู้ดำเนินงานด้านการผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพ ก่อนเข้าไปดำเนินงาน

กรณีมีการผลิตอาหาร แต่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่มีใบอนุญาต ซึ่งเป็นใบอนุญาตบุคคลประกอบอาชีพด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เมื่อมีการตรวจพบว่าบุคลากรในภาคธุรกิจที่ผลิตอาหารบุคคลใดไม่มีใบอนุญาตให้ถือว่าภาคธุรกิจนั้นปฏิบัติหน้าที่ผิดระเบียบ โดยข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการขายอาหาร (Sale of Food Act) ดังกล่าวนี้นี้มีการบังคับใช้รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมผลิตภัณฑ์ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตว่าต้องมีการตรวจสอบสุขภาพ ต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองทางการแพทย์ด้านสุขภาพของบุคคลนั้นๆ โดยต้องมีใบรับรองแพทย์ยืนยันผู้ประกอบการต้องจัดการออกระเบียบบังคับโดยไม่อนุญาตให้ผู้ปฏิบัติงานที่มีโรคประจำตัวที่สามารถปนเปื้อนมาในอาหารเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการใดๆ ของโรงงานผลิตก็ตาม ทั้งนี้ภาคธุรกิจต้องได้รับการตรวจและได้ผลการตรวจผ่านการพิจารณาถึงการจัดการระบบสุขาภิบาลอย่างต่อเนื่อง

ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาหารในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศไทย

อำนาจหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาหาร (ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์)	อำนาจหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาหาร (ประเทศไทย)
สำนักงานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตจากพืช และอาหารที่ผลิตจากสัตว์ อาศัยอำนาจตามกฎหมาย Agri-Food and Veterinary Authority Act: revised edition 2012 and Sale of Food Act: revised edition 2002	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อาศัยอำนาจตามกฎหมาย พระราชบัญญัติอาหาร พุทธศักราช 2522
*กรณีพิจารณาเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค อาศัยอำนาจตามกฎหมาย Consumer Protection Act “Trade Descriptions and Safety Requirements” revised edition 2013	*กรณีพิจารณาเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค อาศัยอำนาจตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522, 2541 และ 2556

จากข้อมูลการเปรียบเทียบอำนาจหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาหาร พบการขับเคลื่อนและการพัฒนากฎหมายว่าด้วยอาหารในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยพบพระราชบัญญัติที่มีการบังคับใช้มีอายุไม่เกินกว่า 4 ปี (หากเทียบ ณ ช่วงปัจจุบัน) ซึ่งอาจเป็นข้อมูลหนึ่งที่ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดความตระหนักถึงการปรับปรุงและพัฒนาข้อกฎหมายต่างๆ ให้เกิดความทันสมัย และสามารถบังคับใช้ให้เกิดความเป็นระเบียบของสังคมได้ต่อไป

สรุป

อาหารเป็นสิ่งสำคัญของความต้องการขั้นพื้นฐาน การตระหนักถึงกระบวนการที่ผู้บริโภคควรได้รับสินค้าที่เป็นสินค้าปลอดภัยจากผู้ผลิต ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการบริโภคผลิตภัณฑ์ทางอาหารในท้องตลาด ต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความปลอดภัย และเป็นการตอบรับนโยบายองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ที่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาให้เกิดระบบด้านความปลอดภัยในอาหาร

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอาหาร นับว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้บริโภคปลอดภัยในการบริโภคอาหาร รู้เท่าทันสื่อ และเกิดความตระหนักร่วมต่อการกำกับและการดูแลอาหารอย่างเข้าใจ ย่อมส่งผลให้อัตราการได้รับผลกระทบต่อการบริโภคอาหารที่ผิดสุขลักษณะย่อมมีอัตราที่ลดลง และจะสะท้อนให้เห็นถึงตัวเลขผู้ป่วยที่เข้ามารักษาในสถานพยาบาล ย่อมมีที่ลดลงด้วยเช่นกันผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าไปประสานขอข้อมูลกับทาง Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA), Health Sciences Authority of Singapore (HSA), Media Development Authority Singapore (MDA), และ Advertising Standard Authority of Singapore (ASAS) ของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งมีการดำเนินงานที่เน้นผลลัพธ์ของ

งานสุขภาวะที่มีคุณภาพต่อประชาชน โดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ และภาครัฐมีความเข้มแข็งในการบริหาร และการจัดการกับปัญหา เพื่อกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในการบริหารและการจัดการของภาครัฐ สร้างความเข้มแข็งด้านงานสุขภาวะของประเทศไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

1. Health Sciences Authority of Singapore. (nd). *Health Products Legislation*. Retrieved Oct 10, 2015, from : <http://www.hsa.gov.sg>
2. Hill, M. J., & Hupe, P. L., eds. (2014). *Introduction: Defining and understanding street-level bureaucracy*. Bristol: The Policy Press.
3. Ismail, R. (2011) *Food and consumer protection: A study on food legislation of selected countries ASLI working paper (Asian Law Institute) No.017*. Singapore: Asian Law Institute.
4. Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). *Can regulation Implementation of the 1972 California Initiative*. London: Plenum Press.
5. Thomas, J. W. (2000). *A review of research on project-based learning*. Retrieved Aug 11, 2015, from : <http://www.bie.org/research/study/>
6. World Health Organization's Food Safety Programme. (n.d.). *Food safety*. Retrieved Oct 13, 2015, from : <http://www.who.int/fsp>

