

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ ภาคอุตสาหกรรม

Legal issues related to the safety standards of fruit juice products in industrial sector

อังคณา ธรรมชัยปราการ*

ศาสตราจารย์ ดร.ดาราทพร ธีระวัฒน์**

บทคัดย่อ

มาตรฐานความปลอดภัยของเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า เครื่องดื่มน้ำผลไม้แบบพร้อมดื่ม ปัจจุบันประเทศไทยมีความนิยมเครื่องดื่มชนิดนี้มากเพื่อช่วยบำรุงร่างกาย ความเป็นจริงในการเลือกซื้อผู้บริโภคจะดูข้อความที่โฆษณาอยู่บนบรรจุภัณฑ์เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงค่า หลากโภชนาการ หลากแสดงค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียม ที่เรียกว่า Guideline Daily Amounts : GDA หรือลักษณะของบรรจุภัณฑ์ที่ใช้บรรจุว่าสามารถทนความร้อนในระหว่างกระบวนการผลิตได้เท่าใด หรือผลไม้ชนิดต่างๆ ที่นำมาเป็นวัตถุดิบมีประโยชน์ตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ หากได้ทำการศึกษาหรือเป็นผู้ผลิตเครื่องดื่มน้ำผลไม้จะทราบได้ว่าผลไม้แท้จริงแล้วเมื่อถูกนำมาทำเป็นเครื่องดื่มจะมีลักษณะสี องค์กรประกอบ อย่างไร หรือส่วนใดของผลไม้ที่สามารถนำมาใช้ได้บ้าง แม้ว่าเครื่องดื่มน้ำผลไม้จะมี ประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงหากบริโภคในปริมาณที่มากเกินไปย่อมแฝงด้วยโทษหรือเป็นสินค้าไม่ได้ คุณภาพที่ปลอดภัย อาจเกิดผลเสียต่อร่างกายได้ ทั้งนี้เพียงแค่เสริมสร้างความรู้โดยการให้ข้อมูลเบื้องต้นแก่ ผู้บริโภคอาจไม่เพียงพอ จึงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นตัวกำหนดกรอบการผลิตสินค้าเครื่องดื่มน้ำ ผลไม้ที่ปลอดภัยให้แก่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ หรือผู้จำหน่ายอีกด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์มาตรฐาน ความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม โดยทำการศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันทั้งหลักเกณฑ์ทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ประกอบกับ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 รวมถึง ร่าง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (ฉบับที่...) (พ.ศ.) และหลักเกณฑ์เฉพาะตามประกาศ กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 356 พ.ศ. 2556 เรื่องเครื่องดื่มในภาชนะ

* หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

**อาจารย์ที่ปรึกษา

บรรจุที่ปิดสนิท และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 394 พ.ศ. 2561 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่องอาหารที่ต้องแสดงฉลากโภชนาการค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่ามาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายไทยบังคับใช้อยู่นั้นยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากเครื่องดื่มน้ำผลไม้ไม่ได้เป็นรูปแบบการผลิตภาคครัวเรือนอีกต่อไป แต่ถูกยกระดับขึ้นเป็นภาคอุตสาหกรรมโดยใช้เทคโนโลยีและสารเคมีในกระบวนการผลิต ดังนั้นจึงมีส่วนประกอบหลายอย่างที่ผู้บริโภคมองข้ามไป ส่วนประกอบเหล่านั้นบางชนิดมีผลกระทบต่อร่างกายในระยะยาว หรือมีผลกระทบต่อผู้ที่สภาพร่างกายไม่ปกติได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม ต้องมีการควบคุมอย่างละเอียดรอบครอบเคร่งครัด เพื่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้สำหรับผู้บริโภค

เมื่อทำการศึกษาประเด็นต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ พิสูจน์ ความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้และเยียวยาคุ้มครองผู้บริโภคจากมาตรฐานที่มีอยู่ ทำให้เห็นว่ามาตรการของกฎหมายไทยมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมที่ยังไม่คุ้มครองความปลอดภัยเพียงพอแก่ผู้บริโภคและยังไม่ได้มีการควบคุมตรวจสอบกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการธุรกิจทำการผลิตเครื่องดื่มน้ำผลไม้อย่างมีมาตรฐาน ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการผลิตของผู้ประกอบการธุรกิจและการคุ้มครองผู้บริโภคในสินค้าเครื่องดื่ม น้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการแข่งขันทางการค้า ในปัจจุบันมากขึ้น

Keywords: สินค้าที่ไม่ปลอดภัย, มาตรฐานความปลอดภัย, การคุ้มครองผู้บริโภค, เครื่องดื่มน้ำผลไม้

Abstract

Fruit juice beverages or commonly known as ready-to-drink fruit juices are currently very popular in Thailand for their nourishing and nutritional properties. In fact, the consumers just look at the advertising message on the packaging during the buying decision process without considering the nutrition facts label. This label shows the guideline daily amounts (GDA) of calories, sugar, fat and sodium. In addition, the label may indicate the characteristics of the packaging such as the extent of heat resistance during the production and whether the fruits used as raw materials have benefits as claimed or not. Those who have studied or are the manufacturers of fruit juice beverages should know the changes in color and composition of the beverage obtained from the processing of fresh fruits and know which parts of the fruits can be utilized. Despite their benefit, excessive consumption of fruit juice beverages can result in adverse effects. If the product does not meet the quality and safety standards, it may adversely affect the consumer's body. However, simply enhancing knowledge by providing consumers the basic information may not be

enough. Therefore, the legal measures are required for the determination of the framework for the production of safe fruit juice beverages for the manufacturers, entrepreneurs as well as the suppliers.

This thesis aims to study the legal issues related to the safety standards of fruit juice products in the industrial sector by studying current laws and general guidelines such as the Food Act B.E. 2522 and the Amendment No.3 B.E. 2556 to the Factory Act B.E. 2535, the Liability for Damages Arising from Unsafe Products Act B.E.2551, the Consumer Case Procedure Act B.E. 2551 including the Draft Liability for Damages Arising from Unsafe Products Act No. ... (B.E.....). This includes the specific guidelines according to the notifications of Ministry of Public Health such as the Notification of Ministry of Public Health No. 356 (B.E. 2556) on the Beverages in Sealed Container and No. 394 (B.E. 2561) issued by virtue of the Food Act B.E. 2522 on Food Products Required to bear Nutrition Labelling and Guideline Daily Amounts, GDA Labelling

However, the study showed that Thai legal measures are insufficient for the consumer protection, especially when compared to the laws of other countries. This is because the production of fruit juice beverages is no longer a household production and it is enhanced and elevated to the industrial scale by using technology and chemicals in the production process. Therefore, there are many components overlooked by the consumers. Some of those components have long-term effects on the body or an adverse effect on those with abnormal physical conditions. These aspects are important and should not be overlooked and must be carefully controlled in order to ensure hygiene and safety of the fruit juice products for customers.

Legal issues related to the supervision, control and verification of the fruit juice product safety and consumer compensation and protection according to the existing standards were studied. The results showed that the problems with the safety standards for fruit juice products in the industrial sector are that the legal measures in Thailand are insufficient for protecting the customer safety and the production processes of entrepreneurs are not controlled, inspected and supervised to ensure compliance with standards. Therefore, there should be a revision and amendment of the laws related to the supervision of production of entrepreneurs and consumer protection in fruit juice products in the industrial sector in order to keep up with the current economic conditions and competition

Keywords: Unsafe Products, Product Safety, Consumer Protection, fruit juice products

บทนำ

ปัจจุบันถือได้ว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ระบบเศรษฐกิจและการค้าที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การผลิตสินค้าในประเทศถูกผลิตขึ้นแบบครั้งละมากๆ (Mass Products) รวมถึงช่องทางการจำหน่ายที่มากขึ้น เช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับค่าทางโภชนาการจากสิ่งที่รับประทานเข้าไปและขาดความเข้าใจเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้า เมื่อผู้บริโภคมีสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพหรือไม่ตรงตามมาตรฐานหรือมีมาตรฐานที่ไม่เพียงพอจึงก่อให้เกิดอันตรายทั้งต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ทั้งกับผู้บริโภคเองและบุคคลอื่น สำหรับประเทศไทยเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยแล้วจะนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทและกระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายตามมา กระทั่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลก็มี บางกรณีมีการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ กับผู้บริโภคอย่างรุนแรง ซึ่งในปัจจุบันเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายยังมีความยุ่งยาก เสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคกับผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากัน ผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียเปรียบและได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าแต่กฎหมายให้ผู้บริโภคมีภาระการพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการนั้นๆ ซึ่งค่อนข้างกระทำได้ยากเนื่องจากการผลิตในแต่ละขั้นตอนอยู่ในความรู้เห็นของผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ประกอบการเพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้ผู้เสียหายจำนวนมากไม่ได้รับ ค่าสินไหมทดแทนใดๆ ทำให้เห็นถึงความบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ว่าไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเยียวยาความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ได้มีข้อกำหนดให้ผู้ผลิตเครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท³ จะต้องแสดงชื่อสินค้า ที่ตั้งผู้ผลิต วันเดือนปีที่ผลิต วันหมดอายุ ส่วนประกอบ ฉลากว่ามีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสมตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมถึงระหว่างกระบวนการผลิตต้องผ่านการฆ่าเชื้อทั้งตัวน้ำผลไม้และภาชนะด้วยระบบบรรจุเพื่อยืดอายุการเก็บรักษาคุณภาพ (Shelf Life) และป้องกันการเจริญเติบโตของจุลินทรีย์ แต่ทั้งนี้ก็มีปัจจัยอื่น ๆ ภายหลังกระบวนการผลิตที่อาจทำให้จุลินทรีย์เหล่านั้นเติบโตได้อีกครั้ง เช่น การกระแทกระหว่างขนส่งเมื่ออากาศเข้าไป จุลินทรีย์จะเริ่มเติบโตอีกครั้งและสินค้านั้นจะเสื่อมคุณภาพส่งผลให้เกิดความเสี่ยงแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความปลอดภัยจากเครื่องดื่มน้ำผลไม้ แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเครื่องอุปโภคบริโภคประเภทอื่นๆ การใช้มาตรการเชิงป้องกันหรือการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพจึงสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง เช่น การให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารและการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าอย่างถูกต้องครบถ้วน การเก็บสินค้าออกจากตลาด การเรียกคืนสินค้าและการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

³ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 356 พ.ศ.2556 เรื่องเครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน โดยศึกษาหลักการป้องกันและเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ที่ไม่ปลอดภัยทั้งของประเทศไทย สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทราบถึงความหมาย หลักเกณฑ์ ขอบเขต และนัยสำคัญของหลักการต่างๆ โดยแบ่งเป็นสามส่วน ส่วนหนึ่งว่าด้วยหลักการทั่วไปของมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่สองว่าด้วยหลักการและมาตรการที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา และส่วนที่สามเป็นบทวิเคราะห์

1. หลักการทั่วไปของมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม

ประการแรกหลักความปลอดภัยในกระบวนการผลิต เป็นการควบคุมความปลอดภัยภาคอุตสาหกรรมของเครื่องดื่มน้ำผลไม้เพื่อตรวจสอบและวัดระดับความเสี่ยงในระหว่างกระบวนการผลิตให้มีมาตรฐานความปลอดภัยระดับสากลเป็นมาตรการแบบสมัครใจ ได้แก่ มาตรฐานของคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (CODEX Alimentarius Commission : CAC) จัดทำข้อเสนอแนะการใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการที่ดีในการผลิตอาหาร ตามหลัก 6 ประการคือ หลักการคุณภาพของอาหาร (Food Quality) หลักการว่าด้วยการให้รายละเอียดแก่ผู้บริโภค (Consumer Information) หลักการว่าด้วยความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) หลักการว่าด้วยสุขอนามัยในการผลิตอาหาร (Good Hygiene Practice : GHP) หลักการปฏิบัติที่ดีในการผลิตอาหาร (Good Manufacturing Practice : GMP) และหลักการควบคุมระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤต (Hazard Analysis Critical Control Point : HACCP) โดยมีหลักการสำคัญคือระบบการจัดการคุณภาพความปลอดภัยในการผลิตอาหาร ระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร GUIDELINES FOR USE OF NUTRITION AND HEALTH CLAIMS (CAC/GL 23-1997 Amended 2009; amendment 2009)

ประการต่อมาหลักความปลอดภัยภายหลังกระบวนการผลิต โดยแบ่งเป็นการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (Principle of High Level of Consumer Protection) กำหนดว่าภาครัฐและผู้ประกอบการธุรกิจต้องกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าที่วางจำหน่ายในตลาด โดยการตรวจสอบคุณภาพวัตถุดิบ ตรวจสอบสินค้าในระหว่างการผลิตทุกขั้นตอนให้ เพื่อมุ่งเน้นสร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภคว่าสินค้าที่จำหน่ายอยู่ในตลาดจะมีความปลอดภัยระดับมาตรฐาน รวมถึง กำหนดให้ผู้ผลิตผู้จัดจำหน่ายและผู้ค้าปลีกสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำหน่ายในเชิงพาณิชย์ต้องแจ้งข้อบกพร่องอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องทำรายงานที่จำเป็นทั้งหมดส่งให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและกำหนดวิธีแก้ไข ซ่อมแซม หรือคืนเงินกับผู้บริโภคอย่างเหมาะสม และให้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในกระบวนการเรียกคืน หรือเรียกว่า มาตรการเรียกคืนสินค้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track Product Recall Program) ซึ่งเป็นหลักการความปลอดภัยของสินค้า (Product Safety) เป็นการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยก่อนที่สินค้าจะออกสู่ตลาด แล้วยังรวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลและควบคุมกระบวนการภายหลังจากสินค้าได้ออกสู่ตลาดแล้วอย่างรวดเร็ว ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วและเป็นประเทศที่เน้นความปลอดภัยของสินค้าอุปโภคบริโภคด้าน

อุตสาหกรรมเป็นหลัก เช่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้ากำหนดอยู่ในกฎหมายอย่างชัดเจน

ประการสุดท้าย เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัย หลักการของไทยมุ่งเน้นเรื่องการเยียวยาและปรับใช้หลักความรับผิดชอบเกี่ยวกับสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Product Liability) ซึ่งเป็นหลักการเพื่อเข้ามาเยียวยาความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยและได้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว เห็นได้จาก พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2. หลักการและมาตรการที่นำมาใช้ในเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทยเครื่องดื่มน้ำผลไม้ในภาคอุตสาหกรรมถือเป็นเครื่องดื่มที่อยู่ในภาชนะบรรจุปิดสนิทที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 356 พ.ศ.2556 เรื่องเครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท แต่สำหรับผู้บริโภคที่ดื่มเครื่องดื่มน้ำผลไม้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมุ่งเน้นที่มาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าเฉพาะอย่างและในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ประกอบกับกฎหมายวิธีพิจารณาผู้บริโภคที่ให้สิทธิผู้ได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจสามารถฟ้องร้องหรือให้ตัวแทนฟ้องร้องหรือร้องขอให้หน่วยงานต่างๆ ฟ้องร้องแทนผู้เสียหายเพื่อเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายได้ พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสั่งให้ผู้ประกอบการห้ามขาย เรียกคืน จัดเก็บ แก้ไข เปลี่ยนแปลง ชดเชยราคา ปรับปรุงสินค้า ให้ทำลายสินค้าให้ปิดประกาศแจ้งข้อมูลเตือนข่าวสารที่เป็นอันตรายของสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคทราบเกี่ยวกับการดำเนินการจากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายไทยที่ใช้บังคับเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมในการกำกับดูแลไม่ใช่มารฐานในเชิงป้องกันอย่างต่างประเทศ

ทั้งยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายหลังจากที่มีการนำสินค้าออกวางจำหน่ายหรือขายต่อแก่ผู้ประกอบการรายอื่น และไม่มีแนวทางในการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในการตรวจสอบและเก็บสินค้าจากท้องตลาด รวมถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น แต่กลับเน้นการฟ้องร้องคดีและเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจแล้วเท่านั้น สะท้อนถึงความบกพร่องของระบบเฝ้าระวังความปลอดภัยที่ต้องได้รับการยกระดับเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะกับผู้บริโภค

ปัญหามาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมมีหลักการทางกฎหมายบังคับใช้ในปัจจุบันเกือบจะครอบคลุมความปลอดภัยทุกด้าน แต่ก็ยังไม่เพียงพอให้เครื่องดื่มน้ำผลไม้ที่ผลิตโดยภาคอุตสาหกรรมนั้นมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคเท่าที่ควร เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภค

มุ่งเน้นในเชิงสังคมมากกว่าการคุ้มครองสวัสดิภาพและอนามัยของประชาชน กรณีความไม่ปลอดภัยของสินค้ากฎหมายกำหนดว่าหากเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายของผู้บริโภคถือว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าความไม่ปลอดภัยหรือความปลอดภัยคืออะไร ไม่มีมาตรฐานเพื่อวัดเกณฑ์ความไม่ปลอดภัยนั้น ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับใดที่มีมาตรการการเยียวยาความเสียหายโดยตรงให้แก่ผู้บริโภคและไม่ได้ให้อำนาจผู้ประกอบการในการเรียกเก็บคืนสินค้า จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการเน้นการป้องกันโดยตรงต่อศาลซึ่งใช้ระยะเวลาอันพอสมควรในการดำเนินคดี รวมถึงบางกรณีต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือทางการแพทย์มาประกอบการพิสูจน์ความเสียหายด้วยย่อมเป็นการยาก การให้ผู้ประกอบการชดเชยและเยียวยาภายหลังจากที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้วคงไม่เพียงพอต่อมาตรฐานที่จะไปเทียบเท่ากับนานาประเทศได้ เพราะต่างประเทศอย่างสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญการความปลอดภัยของสินค้าที่เรียกว่า Product Safety มาใช้กับการวางหลักเกณฑ์มาตรฐานรวมถึงการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคระดับสูง (Principle of High Level of Consumer Protection) เป็นมาตรการเชิงป้องกันสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค รวมถึงมีระบบเผยแพร่ข้อมูลและระบบแจ้งเตือนภัยแบบสมัครใจโดยเป็นความร่วมมือทั้งจากผู้ประกอบการธุรกิจและภาครัฐ ดังนั้นเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงเห็นควรนำมาตรการของต่างประเทศมาใช้ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคนอกเหนือการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อแบ่งเบาภาระสำหรับทุกฝ่าย และสร้างความเป็นธรรมมากขึ้นให้แก่ผู้บริโภค

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและให้ได้รับการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย มุ่งหมายดูแลสวัสดิภาพของประชาชนเป็นสำคัญ แต่มาตรการเพื่อความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมยังไม่มีหลักการทั่วไปเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยใช้บังคับเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ไม่มีมาตรการเรียกคืนสินค้าหรือออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการเรียกคืนสินค้า ซึ่งถือเป็นมาตรการขั้นต้นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดแก่ผู้บริโภคและเนื่องจากผู้ประกอบการและผู้บริโภคมีผลประโยชน์ในทิศทางตรงกันข้าม ทำให้ผู้เสียหายต้องแบกรับภาระการพิสูจน์ที่มากเกินไป

สำหรับสหภาพยุโรป การวิเคราะห์อันตรายและกำหนดจุดเสี่ยงของอาหารเครื่องดื่มให้เป็นไปตาม Directive 2001/95/EC on General Product Safety : GPSD ซึ่งครอบคลุมสินค้าทุกชนิด ควบคุมทั้งกระบวนการผลิตการขนส่งจนกว่าสินค้าจะถึงมือผู้บริโภคเช่นกัน และกรณีที่สินค้าใดเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตาม EU Directive 85/374/EEC เกี่ยวกับความรับผิดชอบสำหรับผู้บริโภคสำหรับสินค้าที่ไม่ปลอดภัยภาครัฐสามารถเรียกเก็บคืนสินค้าคืนได้ และสั่งให้ระงับการจำหน่ายในทันทีเพื่อเรียกคืนหรือทำลายเครื่องดื่มนั้นทันที ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่แจ้งความบกพร่องให้แก่ผู้บริโภคทราบ และชดเชยค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมาย Food Safety Modernization Act : FSMA กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารเครื่องดื่มและกำหนดให้ผู้ผลิตอาหารต้องประเมินอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

และกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยกับอาหารที่อาจเกิดความเสี่ยงในเชิงป้องกัน ส่วนในเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้า Product Safety มีกฎหมาย The Consumer Product Safety Act 1972 (CPSA) และแก้ไขเพิ่มเติมโดย Consumer Product Safety Improvement Act 2008 (CPSIA) และโดยผลของ CPSA ทำให้มีการจัดตั้ง Consumer Product Safety Commission (CPSC) ขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้ามีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสี่ยงที่ไม่สมควรเกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยทั้งก่อนนำออกจำหน่ายและเมื่อวางจำหน่ายสินค้าแล้ว รวมถึงมีบทบัญญัติกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน

กฎหมาย Product Safety ของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาจึงมีความสนใจที่จะนำมาศึกษาเนื่องจากมาตรฐานความปลอดภัยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคของทั้ง 2 ประเทศนี้ช่วยรักษาคุณภาพระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางสังคมได้อย่างดี ดังนั้นกฎหมาย Product Liability ของไทยจึงควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบางประการให้มีความเหมาะสมและทันสมัยมากขึ้น รวมถึงต้องให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และโทษจากเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมแก่ผู้บริโภคอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

กฎหมายของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าให้ครอบคลุมสินค้าบริโภคทุกประเภท โดยวางข้อกำหนดเป็นการทั่วไปว่าสินค้าที่นำออกจำหน่ายต้องเป็นสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำเข้า ผู้จัดจำหน่าย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามมีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัย และมีมาตรการสุ่มตรวจ ตรวจสอบ พิสูจน์ความปลอดภัยของสินค้าภายหลังการวางจำหน่ายสินค้าในท้องตลาดแล้ว รวมถึงกรณีที่มีปัญหาให้เก็บสินค้าออกจากตลาด มีระบบเผยแพร่ข้อมูลและระบบแจ้งเตือนภัยที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นการนำหลักการความปลอดภัยของสินค้าที่เรียกว่า Product Safety มาใช้กับการวางหลักเกณฑ์มาตรฐาน จัดทำเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภคตลอดกระบวนการผลิตจนกระทั่งสินค้าถึงมือผู้บริโภค

3. บทวิเคราะห์

สินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมยังประสบปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยจากกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรมและกระบวนการหลังการขายหลังจากที่ได้นำสินค้าออกวางจำหน่ายแล้วพบว่าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ยังสามารถทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายทางร่างกายหรือชีวิตอย่างไม่น่าเกิดขึ้น ความเสี่ยงและภัยที่แฝงมากับเครื่องดื่มน้ำผลไม้อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต การบรรจุ การจัดเก็บ การขนส่ง หรือแม้แต่ขณะวางจำหน่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตามการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยให้กับเครื่องดื่มน้ำผลไม้ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าสินค้านั้นจะปลอดภัยสำหรับทุกคนเสมอไป การรับรองมาตรฐานแบบสมัครใจไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการ ทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้จำหน่ายให้ความสำคัญกระบวนการผลิตจนกว่าสินค้าจะไปถึงมือผู้บริโภคเท่าไรนัก เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนในการบริหารจัดการสินค้า ถึงแม้จะมีกฎหมายควบคุมการผลิต และไม่ได้มีกฎหมายในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยสากลเพื่อควบคุม

ความเสี่ยงและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่เครื่องดื่มน้ำผลไม้เช่นเดียวกับสหภาพยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา จึงสรุปปัญหาต่างๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.) ปัญหากฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม เกี่ยวกับการกำหนดข้อมูลความปลอดภัยและการควบคุมการผลิต ซึ่งประเทศไทยนั้นมีเพียงประกาศกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องเครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิทและเรื่องของฉลากเท่านั้น จึงเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้น ไม่เพียงพอจะทำให้เครื่องดื่มน้ำผลไม้มีความปลอดภัยด้านสุขอนามัยและประโยชน์ที่ผู้บริโภคควรได้รับ แตกต่างกับต่างประเทศ เช่น ประชาคมยุโรปที่มีกฎหมายพิเศษเพื่อดูแลควบคุมเครื่องดื่มน้ำผลไม้อย่าง Directive 2001/112/EC หรือสหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการ CPSC กำกับดูแลสินค้าทั่วไปแต่เป็นดูแลแบบมาตรการพิเศษ

2.) ปัญหาการกำหนดระยะเวลาเพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยภายหลังกระบวนการผลิต เช่น การคุ้มครองกรณีการเปลี่ยนสูตร เปลี่ยนฉลาก หลังจากเครื่องดื่มได้รับการอนุญาตจดทะเบียนตำรับอาหารเรียบร้อยแล้วขาดการกำกับควบคุมอย่างเหมาะสมและขาดการตรวจสอบความปลอดภัยอาหารขาดประสิทธิภาพไม่ก้ำกั้นเหตุการณ์ และการจัดการข้อมูลส่วนกลางพร้อมทั้งแจ้งเตือนภัย ซึ่งประเทศไทยมีมาตรการด้านนี้ไม่เพียงพอ ไม่เหมือนกับต่างประเทศที่ผู้ประกอบการนำมาตราการเรียกคืนสินค้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track) มาใช้

3.) ปัญหาการภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหากต้องใช้ทางวิทยาศาสตร์หรือใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ช่วยยืนยันถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้นย่อมเป็นเรื่องยาก เพราะในระบบสังคมของคนไทยจะใช้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามายืนยัน บ่อยครั้งที่ต้องให้เกิดความเสียหายถึงชีวิตหรือเสียหายต่อร่างกายร้ายแรงแก่คนหมู่มากก่อนจึงเข้ามาดำเนินการตรวจสอบ และหากผู้ประกอบการได้ซัดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว กรณีมีผู้ประกอบการหลายขั้นตอนที่ต้องเข้ามารับผิดชอบ กฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคุ้มครองผู้บริโภค 2551 ไม่ได้ระบุถึงสิทธิการไล่เบี่ยเอาไว้ว่าเมื่อผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งได้ซัดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายให้ผู้บริโภคแทนผู้ประกอบการรายอื่น ๆ แล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นจะไปไล่เบี่ยเอากับผู้ประกอบการรายอื่นอย่างไร

4.) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบยังไม่เพียงพอ เห็นได้จากเมื่อผู้ประกอบการในประเทศไทยต้องการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นเรื่องยากเพราะมาตรฐานตามกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าใช้หลักความสินค้าปลอดภัยของสินค้า(Product Safety) โดยมีหลักการสำคัญว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคระดับสูง (High Level Of Consumer Protection)

ข้อสรุป

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่าประเทศมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยควรมีกำกับควบคุมดูแลหลักจากสินค้าถูกวางจำหน่ายให้เข้มงวดมากขึ้น

เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่สุขภาพ ร่างกาย ชีวิต และอนามัยของผู้บริโภคและสร้างความมั่นใจต่อการเลือกซื้อมากขึ้น การหาแนวทางแก้ไขปัญหามาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมควรนำมาตรการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (Principle of High Level of Consumer) ของสหภาพยุโรป และการจัดลำดับชั้นความรุนแรงจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (The Hazard Priority System) หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ซึ่งเป็นไปตามมาตรการเรียกคืนสินค้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track Product Recall Program) มาใช้ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคนอกเหนือจากการฟ้องคดีต่อศาล จะทำให้เกิดความมั่นใจและการยอมรับการบริโภคสินค้าทั้งตลาดภายในประเทศและการจำหน่ายสินค้าไปยังต่างประเทศด้วย จึงขอเสนอแนวทางดังต่อไปนี้

1. ควรต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานของเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ โดยใช้ระบบการให้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของการผลิตตั้งแต่ผู้ผลิต ประกอบการ ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ผู้บริโภคและภาครัฐ รวมถึงการมีระบบแจ้งเตือนความปลอดภัยของสินค้าไปยังผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว

2. ต้องจัดให้มีกฎหมายที่ใช้ในควบคุมแบบป้องกันเหมือนอย่างสหภาพยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา โดยมีเงื่อนไขและวิธีการของสินค้าที่ปลอดภัยไว้เป็นกฎหมายกลางและมีความชัดเจนแน่นอนสามารถนำไปปฏิบัติตามได้ง่าย ได้แก่ มาตรการให้ข้อมูลของสินค้าที่เพียงพอ มาตรการตรวจสอบความปลอดภัย มาตรการแจ้งเตือนความปลอดภัย มาตรการความร่วมมือด้านการกำกับดูแลสินค้าภายหลังได้วางจำหน่ายแล้ว มาตรการบังคับกรณีสินค้าที่เป็นอันตรายต้องให้นำออกจากตลาดอย่างรวดเร็วที่สุด

3. ให้มีกลไกการบังคับใช้มาตรการความปลอดภัยของสินค้าแบบสมัครใจและกำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กับผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้จัดจำหน่าย อย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อควบคุมดูแลและติดตามตรวจสอบการสินค้าที่วางจำหน่ายอยู่ในตลาด และเพื่อพัฒนาต่อไปยังมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม

4. เลือกใช้มาตรการแก้ปัญหาให้ได้สัดส่วนกับความเสี่ยงภัยหรือภัยที่เกิดขึ้น และจัดให้มีระบบข้อมูลสารสนเทศที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยในกรณีเร่งด่วน โดยเฉพาะควรมีมาตรการทางเลือกที่เหมาะสม ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายนอกเหนือจากการฟ้องร้องเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล

ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแก้ไขปรับปรุงในเบื้องต้นได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ในเบื้องต้นสามารถรับเอาหลักเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าทั่วไปของหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปและของอเมริกามาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับสินค้าเครื่องดื่มน้ำผลไม้ภาคอุตสาหกรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. “มาตรการ: สมุดปกขาวความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป.” <https://www.ryt9.com/s/ryt9/271584>, 14 ตุลาคม 2561.

กรมการค้าต่างประเทศ. สมุดปกขาวความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2544.

ภาษาต่างประเทศ

American College of Clinical Pharmacy. “High-Level Principles on Consumer Protection.” <https://www.aseanconsumer.org/cterm- regional-cooperation>, 9 January 2018.

CNN Wire Staff. “How U.S. forces killed Osama bin Laden.”

<http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html>, 3 May 2011

Consumer Product Safety Commission (CPSC). “U.S. Consumer Product Safety Commissionwashington, D.C. 20207-0001.”