

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จากอาหารข้างทาง (Street food)¹

พิลลัักษณ์ พลอยมี²

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเติบโตของสังคมเมือง รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ส่งผลให้อาหารข้างทางบริเวณแหล่งชุมชนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากอาหารข้างทางสามารถสนองประโยชน์การดำเนินชีวิตของผู้บริโภคในปัจจุบันที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และอาหารมีความหลากหลายให้เลือกรับประทาน จึงเหมาะกับกลุ่มผู้บริโภคส่วนใหญ่ซึ่งมีรายได้ปานกลาง ถึงต่ำในเกือบทุกประเทศ³ ความนิยมของอาหารข้างทาง (Street food) ในกลุ่มนักท่องเที่ยวทั่วโลกเห็นได้ชัดจากการได้รับการจัดให้เป็นอันดับ 1 ในหัวข้อ “World top 10 cities for street food” 10 อันดับเมืองอาหารริมทางระดับโลก โดยนิตยสารฟอร์บส์ และการได้รับการจัดอันดับว่าเป็นอาหารริมบาทวิถีที่ดีที่สุดในโลกจาก 23 เมืองทั่วโลก ติดต่อกันเป็นปีที่ 2 โดยสำนักข่าว (CNN) ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากรูปแบบการจำหน่ายอาหารข้างทาง (Street food) ที่ส่วนใหญ่มักเป็นอาหารปรุงสำเร็จ รับประทานได้สะดวก สามารถเข้าถึงได้ง่ายเนื่องจากพื้นที่ในการจำหน่ายอยู่บริเวณทางเท้า ริมถนนหรือในที่สาธารณะ และมีราคาไม่แพง รวมถึงรสชาติอาหารที่เป็นเอกลักษณ์ แสดงถึงวัฒนธรรมอาหารของประเทศไทย

การขายอาหารข้างทาง (Street food) ของประเทศไทย จึงเป็นธุรกิจขนาดเล็กที่ควรส่งเสริมและพัฒนา เพื่อทำให้เกิดคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาอาหารข้างทางของประเทศไทยให้เกิดคุณค่าสู่ความยั่งยืน เพื่อเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิต ส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศไทย แต่ในด้านหนึ่งยังมีมุมมองที่ตั้งคำถามต่อร้านอาหารข้างทาง โดยเฉพาะในมิติด้านสุขอนามัย พบว่ายังมีข้อจำกัดที่ยังคงเป็นปัญหาหลักและยังไม่สามารถทำได้ตามเกณฑ์ที่กรมอนามัยกำหนด เช่น พฤติกรรมของผู้ค้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอ การรวบรวมมูลฝอยและเศษอาหารไปกำจัดไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากอาหารข้างทาง (Street food) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐสันดาสว่าง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองและรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในการคุ้มครองผู้บริโภค สิ่งที่สำคัญยิ่งคือ การให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความปลอดภัยในการบริโภค ปัจจัยหลักของการสร้างเครื่องมือพื้นฐานเพื่อผลักดันให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภค คือ การนำกฎหมายไปใช้ และการพัฒนารูปแบบการใช้กฎหมาย เมื่อใดที่ต้องการให้เกิดความ เชื่อสัจจะและขายอาหารอย่างยุติธรรมอันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคแล้ว จะต้องออกกฎหมาย ระเบียบและประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบที่บัญญัติขึ้นสำหรับอาหารนั้น ภายใต้ชื่อสามัญหรือชื่อปกติเท่าที่จะทำได้ และกำหนดขึ้นอย่างสมเหตุผล โดยกำหนดบทนิยามหรือความหมายและมาตรฐาน

การแก้ไขปัญหาในการจัดระเบียบหรือควบคุมการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) ให้มีมาตรฐาน ถูกสุขลักษณะ การทำให้อาหารปลอดภัยและให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้นปัจจุบันพบว่ามีความเกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ แต่การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เหล่านั้นไม่สามารถที่จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบการจัดระเบียบหรือควบคุมการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของอาหารข้างทาง

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความหมายนิยามของคำว่า ร้านอาหารข้างทาง (Street food) ในการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) ไม่ได้มีการนิยามความหมายโดยตรงในตัวบทกฎหมายใด มีเพียงแต่การอ้างถึงจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและนำมาเทียบเคียง ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เท่านั้น แม้แต่ในข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า ร้านอาหารข้างทาง (Street food) เอาไว้โดยตรง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติและให้คำนิยามความหมายเอาไว้ในมาตรา 4 ของคำว่า สถานที่จำหน่ายอาหาร

“สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคารสถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถ บริโภคได้ทันที ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไป บริโภคที่อื่นก็ตาม จึงกล่าวง่าย ๆ ได้ว่า สถานที่จำหน่ายอาหารต้องเป็นที่ใช้ของเอกชนที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ

“ร้านอาหาร” หมายถึง อาคารที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหาร หรือปรุงอาหารสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที โดยมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร มีโต๊ะ เพื่อไว้สำหรับ รับประทานอย่างน้อย 2 โต๊ะขึ้นไป มีสถานที่เพื่อไว้สำหรับลูกค้าจอดรถ มีอ่างล้างมือและมีห้องน้ำที่ถูกสุขลักษณะไว้บริการทั้งสำหรับลูกค้าทั่วไป และสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ

แผงลอยจำหน่ายอาหาร หมายถึง แคร่ แท่น โต๊ะ แผง รถเข็นและภาชนะอื่นใดที่ขายอาหาร เครื่องดื่ม น้ำแข็ง โดยตั้งประจำที่

จากประเด็นการที่ร้านอาหารข้างทาง ไม่ได้ถูกนิยามโดยตรงไว้ในตัวบทกฎหมายใด ทำให้เกิดปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป และห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใด เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

โดยสรุป ในการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่หากจะต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารการประกอบกิจการร้านอาหารปกติมาบังคับให้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันก็ไม่ได้ เนื่องจากร้านอาหารข้างทางไม่ได้จัดอยู่ในประเภท “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และไม่ได้จัดอยู่ในประเภท “ร้านอาหาร” ตามที่สำนักงานสาธารณสุขกำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันเป็นการนำกฎหมายมาใช้ในการเทียบเคียง ในเรื่องการจำหน่าย “สินค้า” “ในที่หรือทางสาธารณะ” ปัญหาในเรื่องของการให้คำนิยามหรือการให้ความหมายของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ไม่ได้มีการนิยามความหมายโดยตรงในตัวบทกฎหมายใด ปัญหานี้ทำให้การดูแล ควบคุมร้านอาหารข้างทางจากภาครัฐ ไม่มีกฎหมายที่แน่นอน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นภาครัฐควรกำหนดคำนิยามให้ชัดเจน เพื่อให้การประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) มีคำนิยามและความหมายที่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น นำไปสู่การพิจารณาอนุญาตในการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทางต่อไป

ปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะคือ ควรจะมีการร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทางขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดคำนิยามของคำว่า สถานที่จำหน่ายอาหารให้ครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น เป็นการนำเอาความหมายของคำว่า “ร้านอาหารข้างทาง (Street food)” ตามหลักการสากลโดยได้ให้ความหมาย ร้านอาหารข้างทาง หมายความว่า “สถานที่จำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม ที่มีการตั้ง ปูรอง ประกอบ หรือจำหน่ายอาหารสำหรับการบริโภคโดยทันที บนท้องถนนหรือที่สาธารณะอื่นๆ รวมไปถึงการเร่ขายอาหารด้วย” เพื่อให้การประกอบกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) มีคำนิยามและความหมายที่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น นำไปสู่การอนุญาตและการกำกับดูแลร้านอาหารข้างทางต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทางโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค

ในการที่จะประกอบอาหารจะต้องคำนึงถึงหลักที่จะต้องให้ถูกสุขลักษณะตามหลักสุขาภิบาลอาหาร ซึ่งการนำเอาหลักการนี้ไปใช้บังคับในกฎหมายเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามหลักการนี้ ตามข้อกำหนดด้านสุขาภิบาลอาหารสำหรับร้านอาหาร โดยหลักสุขาภิบาลสถานที่จำหน่ายอาหาร หมายถึง การจัดสุขลักษณะขององค์ประกอบพื้นที่ในบริเวณที่รับประทานอาหาร ที่เตรียม ปูรอง ประกอบอาหารหรือห้องครัวเพื่อให้อาหารที่ประกอบขึ้น สะอาด ปลอดภัยต่อการบริโภค ร้านอาหารจึงต้องจัดการปรับปรุงและดูแลร้านอาหารให้ถูกต้อง

ในกรณีของด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกันในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบเนื่องจากร้านอาหาร ปัญหาขยะมูลฝอย ที่ส่งกลิ่นเน่าเสีย ทำให้สภาพแวดล้อมถูกทำลายลงเพราะต่อวันปริมาณขยะมูลฝอยมีจำนวนมาก ถ้าการดูแลไม่ดีก็จะยิ่งส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และจะส่งผลไปถึงในเรื่องของมลภาวะทางอากาศที่แย่

ซึ่งกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ก็คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ (2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน (3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ มาตรา 43 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบปรุง เก็บ หรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่างๆ (5) กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและป้องกันโรคติดต่อ ซึ่งการให้อำนาจให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อมาควบคุมกำกับดูแลดังกล่าว บางท้องถิ่นก็มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวจึงยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลสำเร็จ อีกประการหนึ่งตามมาตรา 43 ก็เป็นการควบคุมการจำหน่ายสินค้า ไม่ได้เป็นการควบคุมการจำหน่ายอาหารซึ่งจะต้องมีหลักการปฏิบัติที่เป็นการเฉพาะ โดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติหลักการทั่วไป ในการทิ้งขยะมูลฝอยในที่สาธารณะตามมาตรา 32 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใด (1) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงในที่สาธารณะซึ่งทุกคนต้องปฏิบัติ ทั้งกฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการ แต่ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมชัดเจนในเรื่องของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ที่ส่งผลไปถึงการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบกับหลักในกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ.2561 ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ทั้งสิ้น 4 หมวด 22 ข้อ ซึ่งกฎกระทรวงสุขลักษณะสถานที่จำหน่ายอาหารนี้ใช้บังคับกับร้านอาหารทั่วไป แต่หากจะนำมาใช้บังคับกับร้านอาหารข้างทาง (Street food) ก็จะไม่สามารถบังคับกับสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทางได้ เนื่องจากร้านอาหารข้างทาง (Street food) ไม่ได้มีความหมายตามนิยามของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทั้งตามกฎหมายกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. 2561 มีข้อจำกัดหลายอย่างที่ร้านอาหารข้างทางไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมดูแลคุณภาพ มาตรฐานความสะอาดของสถานที่ และสิ่งแวดล้อมของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กฎกระทรวงสาธารณสุขสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. 2561 และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นั้นกฎหมายดังกล่าวนำมาบังคับใช้ในลักษณะที่ขบถเยี่ยงประกอบกับให้อำนาจท้องถิ่นในการเข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าว ซึ่งท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องของหลักเกณฑ์การดูแลควบคุมคุณภาพสุขลักษณะความสะอาดของสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทาง ส่งผลให้ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานเกี่ยวกับความสะอาดของสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทางที่ครอบคลุมชัดเจน จึงควรที่จะมีการกำหนดข้อปฏิบัติของสุขลักษณะสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทาง ตามหลักสุขาภิบาลที่มีกำหนดไว้ใน กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ.2561 เฉพาะในส่วนที่สามารถนำมาใช้กับร้านอาหารข้างทางได้ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการอาหารข้างทางเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

ความปลอดภัยที่เกิดจากสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทาง

เป็นที่ทราบกันดีในระดับสากลว่า “ ทางเท้า ” ใช้สำหรับเดินเท้าได้อย่างอิสระเสรี แต่ทางเท้าของประเทศไทยมักถูกนำมาใช้ตั้งร้านค้าหาบเร่แผงลอย จึงทำให้เป็นปัญหาใหญ่ที่สร้างผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากต้องเผชิญกับความเดือดร้อน

การจัดการปัญหาของหน่วยงานท้องถิ่นที่ดูแลระเบียบการบริหารเมือง โดยอาศัย พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และในการจัดการสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทาง ส่วนใหญ่จะมีความผิดเรื่องการตั้งวางสิ่งของบนถนนกีดขวางการจราจร เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 114 บัญญัติว่า ห้ามผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร ประกอบกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 19 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัสดุใดๆ บนถนนเว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 57 และตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 20 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใด (1) ประงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ (2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ประงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ (3) ขายหรือจำหน่ายสินค้า ซึ่งบรรทุกบนรถยนต์จักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนบนถนน หรือในสถานสาธารณะ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การประงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (1) หรือ (2) ใน

ถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ประกอบมาตรา 4 ได้ให้นิยามคำว่า ถนน หมายความว่า ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ซึ่งหากพิจารณาตาม มาตรา 20 ประกอบมาตรา 4 ตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 แล้ว เมื่อการประกอบกิจการร้านอาหารข้างทางตั้งอยู่ในพื้นที่ทางเท้า ทางสาธารณะ ที่สาธารณะ ในการปรุงหรือขายอาหารได้นั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ท้องถิ่นต้องประกาศพื้นที่ผ่อนผันด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรทุกกรณี ซึ่งในประเด็นนี้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดทำประกาศดังกล่าว ทำให้มีผลไปถึงการอนุญาตตามมาตรา 41 ประกอบ มาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การอนุญาตโดยทั่วไปน่าจะเป็นไปตามมาตรา 41 ประกอบ มาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยปัญหาดังกล่าวยิ่งสร้างความยุ่งยากซับซ้อนในการอนุญาต โดยการประกาศพื้นที่ผ่อนผันควรใช้เฉพาะกรณีพื้นที่ที่มีปัญหาการกีดขวางทางจราจร พื้นที่ที่มีความแออัดผู้คนพลุกพล่าน กระทั่งต่อผู้ใช้ทางเท้า มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายจากอุบัติเหตุสูง เช่น กรุงเทพมหานคร ได้จัดระเบียบการบริหารเมือง กำหนดพื้นที่ผ่อนผันโดยใช้ย่านถนนข้าวสาร ถนนเยาวราช เป็นพื้นที่โมเดลที่เพิ่มจุดตรวจ ห้องน้ำ จุดทิ้งขยะและล้างทำความสะอาดจาน ชาม ทั้งเศษอาหาร คราบไขมัน ไม่ให้ตกลงไปในท่อระบายน้ำเป็นไปตามมาตรฐาน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาอันตรายที่เกิดจากสถานที่จำหน่ายอาหารข้างทาง ยังคงมีให้เห็น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความแออัดผู้คนพลุกพล่านมีการตั้งร้านหรือรถเข็นตลอดทั้งได้ะนั่งรับประทานอาหาร หลายครั้งที่ผู้ใช้ทางเท้าจะต้องลงไปเดินในพื้นที่ถนน ปัญหาดังกล่าวทำให้ส่งผลต่อทั้งผู้ให้บริการ ผู้บริโภค ประชาชนทั่วไปและผู้ขับขี่จราจร โอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุจากกรณีดังกล่าวจึงมีสูงคั้งนั้น จึงควรมีการจัดระเบียบร้านอาหารข้างทางให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะ มีเวลาขายที่แน่นอน ในพื้นที่ที่มีความแออัดผู้คนพลุกพล่านมีโอกาที่จะเกิดอุบัติเหตุสูง และมีกฎหมายเฉพาะ ให้มีการจัดทำประกาศจุดผ่อนผันพิเศษ มีการกำหนดเวลาในการขาย สำหรับร้านอาหารข้างทาง (Street food) เป็นจุดเฉพาะในพื้นที่ โดยให้มีการจัดตั้งโดยคณะกรรมการดูแลจัดการร้านอาหารข้างทาง (Street food) ของท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนบริหารจัดการพื้นที่พิเศษสำหรับร้านอาหารข้างทาง (Street food) เพื่อที่จะสามารถจัดการความสะอาดสบายความปลอดภัย การจราจร ที่จอดรถ ความสะอาด รวมถึงคุณภาพด้านอื่นๆ ให้มีมาตรฐาน สามารถบริหารจัดการและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับความสะอาดและปลอดภัยของอาหารข้างทาง

ความเจ็บป่วยที่เกิดจากการบริโภคอาหาร จัดเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่สำคัญต่อทุกประเทศของโลก ในประเทศไทยปัญหาโรคที่มีอาหารและน้ำเป็นสื่อถือเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขที่ยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่อง

สะสมที่บั่นทอนความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนมาอย่างยาวนานแสดงให้เห็นได้ว่าสภาพความเป็นอยู่ของคนไทย ยังคงมีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคท้องเสียเฉียบพลันและโรคอาหารเป็นพิษ ดังนั้น การตระหนักขึ้นเพื่อการจัดการด้านอาหารปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการบริโภคอย่างปลอดภัยจึงเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ไม่ควรถูกมองข้าม

ความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) หมายถึง การควบคุมคุณภาพหรือสภาวะของอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัยสำหรับการบริโภค ความสะอาดและความสดใหม่ปราศจากเชื้อโรคหรือสิ่งปนเปื้อนต่างๆ และสามารถนำไปบริโภคได้โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเจ็บป่วยต่อสุขภาพของผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุความบกพร่องของอาหารที่ได้มีการจัดเตรียม ประชุม อาหารที่ไม่สะอาดอาจจะมีการปนเปื้อนของสารเคมี เชื้อแบคทีเรีย เชื้อไวรัส ทำให้เกิดโรคต่างๆ มากมายซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตได้

สถานการณ์การปนเปื้อนของเชื้อโรคในอาหาร

โรคอาหารเป็นพิษ มีอัตราป่วยสูงอยู่ในลำดับต้นๆ ของโรคที่ต้องเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา พบได้บ่อยจากการรับประทานอาหารที่ปนเปื้อนเชื้อเข้าไป ผลกระทบจากความไม่สะอาดปลอดภัยในอาหาร พบว่าผลกระทบทางตรง คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งผลที่เกิดจากโรคที่มีอาหารและน้ำเป็นสื่อ นั้น สำหรับในประเทศไทยโรคอุจจาระร่วงเฉียบพลันและโรคอาหารเป็นพิษจัดว่าเป็นโรคที่มีอัตราป่วยสูงสุดอยู่ในระดับ 1 ใน 10 ของโรคที่ต้องเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาโดยในทุกปีมักพบอัตราป่วยอยู่ในระดับสูงสุดและมีแนวโน้มสูงขึ้น และผลกระทบบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนได้โดยตรง รวมถึงผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ ด้วยเหตุนี้ การควบคุมให้เกิดความปลอดภัยอาหารเพื่อให้ได้อาหารที่มีคุณภาพที่ดีและไม่เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐควรต้องตระหนักและหามาตรการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์จากอันตรายของอาหารที่ไม่ปลอดภัยการป้องกันให้อาหารปลอดภัยจากการปนเปื้อนเชื้อโรคจะต้องนำข้อกำหนดด้านสุขาภิบาลอาหารและน้ำกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขมาปฏิบัติ หลักการสำคัญประการหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 43 บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า (2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ประุง เก็บ หรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับ มิฉะนั้นจะไม่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มีการดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

มาใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภคในทางที่อาจเกิดความเสี่ยงหรือโรคร้ายจากการบริโภคอาหารไม่ปลอดภัย นอกจากนี้การที่รัฐพยายามผลักดันศักยภาพการผลิตอาหารของไทยให้กลายเป็นครัวโลกนั้น ปัญหาความปลอดภัยอาหารสามารถส่งผลกระทบด้านการส่งออกอาหารของประเทศและชื่อเสียงโดยภาพรวมของประเทศได้อีกด้วย ฉะนั้น ความปลอดภัยอาหารจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สามารถคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคและส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศได้ ในส่วนของสุขลักษณะของอาหารข้างทางเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในอาหาร ให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่มีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะสูงสุด จึงควรกำหนดให้มีสัญลักษณ์ความปลอดภัยให้กับร้านอาหารข้างทาง เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกบริโภคร้านอาหารข้างทางที่ได้รับสัญลักษณ์ความปลอดภัย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อร้านอาหารข้างทาง เพื่อเป็นการจูงใจให้ต้องการที่จะพัฒนาปรับปรุงคุณภาพในเรื่องความสะอาดปลอดภัย ทำให้สามารถสร้างยอดขายได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องกำหนดให้ราชการท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ให้อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนโดยเฉพาะด้านการประสานงาน วิเคราะห์และประเมินผลแต่ละส่วนท้องถิ่นด้วยกัน อีกทั้งควรกำหนดบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการสื่อสารความเสี่ยงจากผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ในการเลือกบริโภคอาหารที่มีสุขอนามัยให้มากที่สุด รวมถึงควรมีการตั้งคณะกรรมการประกอบกิจการอาหารข้างทาง ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เพื่อดำเนินการควบคุมดูแลการให้บริการของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ให้อยู่ในกฎ ระเบียบ ระเบียบ รื้อย ร้านอาหารที่เข้าร่วมพัฒนาร้านอาหารข้างทาง (Street food) ให้มีมาตรฐาน โดยให้ท้องถิ่นมีการกำหนดสัญลักษณ์ “อาหารปลอดภัยใส่ใจสุขภาพ” ประชาสัมพันธ์ให้ร้านอาหารข้างทางที่พร้อมรับการตรวจประเมินขอรับการตรวจประเมิน ร้านที่ผ่านเกณฑ์การประเมินก็จะได้รับตราสัญลักษณ์ไปติดไว้ที่ร้าน จะมีป้ายแสดงถึงร้านที่มีคุณภาพมีมาตรฐาน ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของเจ้าของกิจการร้านอาหารข้างทาง (Street food) ให้สร้างมาตรฐานของร้านให้มีคุณภาพในด้านสุขลักษณะความสะอาดปลอดภัยของอาหารในทุกขั้นตอน จนสามารถได้รับตราสัญลักษณ์ ในส่วนของผู้บริโภค สามารถเลือกร้านอาหารข้างทาง (Street food) ที่ผ่านมาตรฐานและมีคุณภาพได้ด้วยความมั่นใจ ส่งผลดีต่อผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และนักท่องเที่ยวต่างชาติอีกทางหนึ่งด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับราคาของอาหารข้างทาง

แม้ว่าราคาของร้านอาหารข้างทาง (Street Food) จะมีราคาถูกกว่าร้านอาหารทั่วไป แต่ยังพบว่า ราคาของอาหารไม่มีมาตรฐาน ผู้ประกอบการร้านอาหารข้างทางบางรายจำหน่ายอาหารในราคาเกินกว่าความเป็นจริง ไม่มีการบอกราคาที่ชัดเจน ไม่แจ้งราคาก่อนจำหน่าย ทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายราคาอาหารที่ไม่เป็นธรรม รวมถึง

นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเรียกค่าอาหารที่แพงกว่าปกติ ทำให้เกิดผลกระทบในด้านภาพลักษณ์ทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย

จากการศึกษางานวิจัยในหลายๆ พื้นที่ พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่ออาหารข้างทาง คือ ปัจจัยด้านผลิตภัณฑ์และปัจจัยด้านราคาของอาหารที่มีผลต่อพฤติกรรมด้านความถี่ในการใช้บริการ สำหรับองค์ประกอบหลักต่อพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติในการบริโภคอาหารริมทาง คือ รสชาติ ความสะอาดในขั้นตอนการปรุง ราคาที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับคุณภาพ การเข้าถึงแหล่งที่ตั้งของอาหารริมทาง และการมีป้ายหรือสัญลักษณ์ที่ดึงดูดใจให้คนมาใช้บริการ ในส่วนของปัญหาในเรื่องราคาของร้านอาหารข้างทาง (Street Food) ที่ผู้บริโภคพบเจอ หากมีปัญหในเรื่องความไม่เป็นธรรม สามารถแจ้ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แม้ในบางกรณีจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งนี้ จึงควรมีกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิ โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการอาหารข้างทาง เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค

แม้ราคาของร้านอาหารข้างทาง (Street Food) มีราคาไม่แพง แต่ก็มีผู้ประกอบการร้านอาหารริมทางบางรายที่จำหน่ายอาหารในราคาเกินกว่าความเป็นจริง ทำให้เกิดผลกระทบในด้านภาพลักษณ์ทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย และแม้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 มาตรา 28 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ จะให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการก็ตาม แต่การที่จะให้สินค้าหรือบริการใดมีการกำหนดให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการได้จะต้องนำเข้าคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ก่อน ซึ่งในส่วนของร้านอาหารข้างทางนั้นยังไม่มีกฎหมายใดมาควบคุมในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเข้ามาดูแลควบคุมการจำหน่ายของร้านอาหารข้างทางทั้งในด้านการแสดงป้ายราคาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการถือโอกาสขายสินค้าในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง หรือถือโอกาสขายสินค้าในราคาที่แตกต่างกันระหว่างนักท่องเที่ยวต่างชาติกับคนไทย การกำหนดรายการอาหาร ตลอดจนทั้งเป็นการป้องปรามผู้ประกอบการของร้านอาหารข้างทาง เพื่อไม่ให้มีการกำหนดราคาสูงเกินความเป็นจริง

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้ามาดูแลควบคุมการจำหน่ายของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ทั้งในด้านการติดป้ายราคาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การกำหนดรายการ

อาหาร เป็นการควบคุมราคาสินค้าของร้านอาหารข้างทาง (Street food) ไม่ให้มีราคาสูงเกินความเป็นจริง แสดงราคาโดยมีภาษาของนักท่องเที่ยวที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ได้แก่ การทำป้ายราคาทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เพื่อให้ให้นักท่องเที่ยวได้ทราบราคาและสามารถเปรียบเทียบราคาให้เหมาะสมได้

เอกสารอ้างอิง

ฐิติพัฒน์ ภาคพรต. (2562). แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาร้านอาหารริมทางในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ พัฒนาวารสารปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2563)

ชนกชนม์ ไชยชุมศักดิ์ บทความ มาตรการทางกฎหมายกรณีการประกอบกิจการอาหารข้างทาง (Street food) สำนักงานสนับสนุน และส่งเสริมอาหารปลอดภัย ข้อกำหนดด้านสุขาภิบาลอาหารสำหรับร้านอาหาร กรมอนามัย