

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพ¹

ธนพร ประหยัฒทรัพย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพ โดยหลักการ และแนวคิดสำคัญของการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ซึ่งเป็นหนึ่งในประเภทของอาหารเพื่อสุขภาพ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารนั้นมาจากแนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัย คุณค่า คุณภาพมาตรฐานของอาหาร และความสมประโยชน์อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อการบริโภคอาหารที่ดี อันเป็นหน้าที่และอำนาจของภาครัฐในการควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลความปลอดภัยสำหรับอาหารทุกประเภทเพื่อเป็นการรับรอง คุ้มครองในด้านการรู้ข้อมูลที่แท้จริง ด้านความปลอดภัย และด้านประโยชน์ต่อผู้บริโภคนั่นเอง ดังนั้น ในการดำเนินการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 เพื่อบังคับแก่ผู้ใดที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนตามหลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ, หลักเงื่อนไขการกระทำของฝ่ายปกครอง และหลักความได้สัดส่วน³ โดยอาหารเชิงหน้าที่ (Functional food) คืออาหารปกติหรืออาหารแปรรูปที่มีส่วนผสมของสารสำคัญเชิงหน้าที่ (Functional Ingredient) ซึ่งออกฤทธิ์เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพด้านหนึ่งด้านใด เช่น การเสริมสร้างระบบภูมิคุ้มกัน การส่งเสริมการทำงานของระบบร่างกายอย่างระบบสมอง ระบบประสาท ระบบสายตา รวมไปถึงมีคุณประโยชน์ในการบำบัดหรือลดอาการของโรคที่เกิดจากความผิดปกติทางร่างกาย และชะลอการเสื่อมของอวัยวะบางชนิด⁴ จึงถือได้ว่าอาหารเชิงหน้าที่เป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนนะเศรษฐกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย”, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 23.

⁴สุนิษฐา เศรษฐีธร, “อาหารฟังก์ชัน (Functional Food) ในประเทศไทย”, ในรายงานตลาดอาหารในประเทศไทย, (ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหารสถาบันอาหาร, พฤษภาคม 2563), หน้า 1.

อาหารทั่วไปแต่มีคุณสมบัติพิเศษที่มีผลในเชิงบวกต่อสุขภาพ แต่กลับพบว่าแนวทางในการพัฒนาอาหารอันทรงคุณค่าเหล่านั้นไม่สามารถกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานของอาหารเชิงหน้าที่ และส่งเสริมให้ทรัพยากรธรรมชาติด้านอาหารของประเทศไทยซึ่งมีแหล่งอาหารมากมาย และมีความหลากหลายทางชีวภาพได้เท่าที่ควร เพราะต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้า การทดลอง และการวิจัยในเชิงลึกเพื่อนำมาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถรับรองสรรพคุณ และสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าสารสำคัญเชิงหน้าที่ที่อยู่ในอาหารเหล่านั้นมีความปลอดภัย มีคุณค่า และมีประโยชน์ต่อสุขภาพร่างกายอย่างแท้จริง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการผลิตอาหารเชิงหน้าที่จนเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อวางจำหน่ายนั้น มีรายละเอียดขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และมีการกำกับดูแล และการตรวจสอบต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งสร้างภาระ และอุปสรรคมากมายทำให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งเสริม และพัฒนาอาหารธรรมดาทั่วไปที่มีสารสำคัญเชิงหน้าที่ซึ่งมีคุณประโยชน์สำคัญต่อสุขภาพร่างกายให้เป็นผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ที่สามารถสร้างมูลค่าแถมวัตถุดิบ และสร้างรายได้ อันเป็นการส่งเสริมธุรกิจของผู้ประกอบการ และสร้างการบริโภคอาหารทางเลือกเพื่อสุขภาพแก่ประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ยังมีความล่าช้าและไม่ครอบคลุมเกี่ยวแก่กรณีการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่และสารสำคัญเชิงหน้าที่ รวมถึงการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารเพื่อสุขภาพ (Food with function claim) จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาย่อยหลายประการสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการขออนุญาตขึ้นทะเบียนอาหารเชิงหน้าที่ของผู้ประกอบการ ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 14⁵ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต” ในการผลิตอาหารเพื่อสุขภาพประเภทอาหารเชิงหน้าที่จึงต้องพิจารณาถึงสถานที่ผลิตอาหารก่อนว่าเป็นประเภทใด หากเป็นสถานที่ผลิตอาหารที่เข้าข่ายโรงงาน ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 กำหนดให้ต้องขออนุญาตสถานที่ผลิตอาหาร⁶ แต่ไม่รวมถึงสถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายที่ไม่เข้าข่ายโรงงาน, สถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายเฉพาะหน้าร้านซึ่งผู้บริโภคสามารถบริโภคได้ทันที เช่น ร้านอาหาร กั๊ตตาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล และสถานที่จำหน่ายอาหาร ณ ที่หรือทางสาธารณะ เช่น หาบเร่ แผงลอย ดังนั้นแล้วหากการผลิตอาหารเชิงหน้าที่ในสถานที่ที่ได้รับยกเว้นการขออนุญาตสถานที่ผลิตอาหารก็ไม่จำเป็นต้องมาขออนุญาตสถานที่ผลิตอาหาร ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการที่ผลิตอาหารเชิงหน้าที่

⁵พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง.

⁶กฎกระทรวงสาธารณสุข(ฉบับที่ 1) พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2548 ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย.

ที่ไม่เข้าข่ายโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายอาจไม่ได้รับการกับดูแลความสะอาด ความปลอดภัย และไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานสากล⁷ ในสถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายเหล่านั้น

ประการที่สอง คือปัญหาในการกำกับดูแลคุณภาพ และมาตรฐานของอาหารเชิงหน้าที่ และสารสำคัญเชิงหน้าที่ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 จะพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้⁸ โดยตามมาตรา 6(3) และ(4) เป็นบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพมาตรฐาน และอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารตามชื่อประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีกรอบกฎเกณฑ์สำหรับการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานของชนิดและปริมาณสารสำคัญเชิงหน้าที่ที่จะนำมาใช้ผสมอาหาร รวมไปถึงปริมาณค่าความคลาดเคลื่อนของสารสำคัญเชิงหน้าที่ที่ยอมรับได้ในผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ดังเช่น Health functional food act 2002 ของสาธารณรัฐเกาหลี⁹ นอกจากนี้เพียงประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหาร พ.ศ.2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่รับรองเกี่ยวกับสารสำคัญเชิงหน้าที่(Functional Ingredient) ที่จะนำมาใช้ผสมหรือเป็นส่วนประกอบในอาหาร นอกจากนี้ในส่วน of มาตรา 27 (5) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ก็ไม่ชัดเจนในรายละเอียดของผลการวิเคราะห์ส่วนประกอบในอาหารที่ขาดหรือเกินร้อยละ 30 จากเกณฑ์ต่ำสุดหรือสูงสุดพิจารณาเทียบจากอะไร ประกอบกับการกำหนดค่าเป็นตัวเลขร้อยละอย่างเฉพาะเจาะจงกับคุณภาพ และมาตรฐานของอาหารทุกประเภทยังเป็นการขัดกับหลักความได้สัดส่วน เพราะอาหารแต่ละประเภทจะมีการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานของอาหารแตกต่างกันตามประเภทความเสี่ยงของอาหารหรือกรรมวิธีการผลิต

ประการที่สาม คือปัญหาการกำกับการแสดงฉลากอาหาร และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ทางด้านสุขภาพ โดยในการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหาร(Food with function claim)¹⁰ นั้น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ซึ่งบังคับแก่ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ดังเช่น Health Functional Food Act 2015 ของสาธารณรัฐเกาหลี หรือตาม Food Labeling Act 2013 ของประเทศญี่ปุ่น¹⁰ ที่มีบทบัญญัติรับรองให้บังคับใช้กับอาหารทั่วไปที่มีการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 367) พ.ศ.2557 เรื่อง การแสดงฉลากของอาหารในภาษาบรรจุ ได้กำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการแสดง

⁷ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 420) พ.ศ. 2563 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร, ข้อ 2.

⁸พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 6.

⁹Health functional food act 2002 (amended by 2015), article 3.

¹⁰Food labeling act (2013), article 4.

ฉลาดสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารไว้สำหรับอาหารที่ถูกบรรจุในภาชนะใดก็ตาม¹¹ ซึ่งอาจพอเทียบเคียงกับการกำกับดูแลฉลากบนผลิตภัณฑ์ของอาหารเชิงหน้าที่ได้ ประกอบกับตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การใช้จุลินทรีย์ในอาหาร พ.ศ.2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹² มีข้อกำหนดในส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อกำกับดูแลการกล่าวอ้างทางสุขภาพสำหรับการใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหารนั้น โดยผู้ประกอบการต้องส่งมอบหลักฐานแสดงผลการประเมินความปลอดภัย และคุณสมบัติการเป็นจุลินทรีย์โพรไบโอติกพร้อมรายละเอียดข้อมูลประกอบการยื่นขออนุญาตซึ่งหากพิจารณาในผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ซึ่งเป็นอาหารทั่วไปหรืออาหารแปรรูปที่ต้องการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของสารสำคัญที่มีผลดีต่อร่างกายเช่นกันก็ต้องผ่านการประเมินความปลอดภัยของอาหารก่อนเช่นเดียวกับการผสมจุลินทรีย์โพรไบโอติก อีกทั้งยังมีความยุ่งยากซับซ้อน และสร้างภาระเกินสมควร ต่อการพิจารณาความพร้อมของข้อมูลในเรื่องความปลอดภัยของอาหารที่ค่อนข้างนาน

ประการสุดท้าย คือปัญหาในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ภายหลังออกสู่ตลาด โดยตามพระราชบัญญัติอาหารพ.ศ.2522 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่¹³ โดยพบว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งแม้จะเป็นไปตามหลักความชอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองผู้บริโภคก็ตามแต่ก็เป็นบทบัญญัติที่สร้างภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ทั้งต้องเข้าตรวจสอบสถานที่ผลิต และตรวจผลิตภัณฑ์อาหาร ตรวจการดำเนินให้เป็นไปตามฉลาก รวมทั้งยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่สงสัยว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์ยึดหรืออายัดอาหารไม่บริสุทธิ์อาหารปลอมหรืออาหารผิดมาตรฐาน หรือภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน หรือที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพอันอาจทำให้การคุ้มครองบริโภคมีประสิทธิภาพดีไม่เท่าที่ควร

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้การควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสม รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยของอาหารสำหรับการบริโภค ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

¹¹ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 367) พ.ศ.2557 เรื่อง การแสดงฉลากของอาหารในภาชนะบรรจุ, ข้อ 2 ข้อ 4 และข้อ 11.

¹²ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 339) พ.ศ.2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เรื่อง การใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหาร, ข้อ 3 และข้อ 4.

¹³พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 43.

1. ปัญหาการขออนุญาตขึ้นทะเบียนอาหารเชิงหน้าที่ของผู้ประกอบการ ผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ประกอบการที่ผลิตผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ซึ่งเป็นอาหารทั่วไปและแม้มีการผลิตในสถานที่ผลิตอาหารที่ไม่เข้าข่ายโรงงานก็ตาม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานของการผลิตอาหาร เพราะมีการผสมวัตถุดิบสารสำคัญที่มีคุณประโยชน์ หรือมีการควบคุมสมบัติเด่นของสารสำคัญในอาหารที่เป็นผลดีต่อร่างกาย และมีความเสี่ยงต่อสุขภาพประชาชน ดังนั้นย่อมต้องปฏิบัติตามกระบวนการตรวจประเมินสถานที่ผลิตอาหารที่ไม่เข้าข่ายโรงงานด้วย ดังนั้นแล้ว ย่อมต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 420) พ.ศ. 2563 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตที่เป็นมาตรฐานสากล โดยการตรวจประเมินสถานที่ผลิตอาหารจะพิจารณาในเรื่อง การบำรุงรักษา ความสะอาด และความปลอดภัยภายในอาคารสถานที่ผลิตอาหารรวมถึงบริเวณสิ่งแวดล้อมภายนอกอาคาร, การควบคุมกระบวนการผลิต, การสุขาภิบาล และสุขลักษณะส่วนบุคคลซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ที่ต้องดำเนินการตรวจประเมินสถานที่ผลิตอันเป็นควบคุมความปลอดภัยทางด้านอาหารแก่ผู้บริโภคในทางหนึ่ง หรือเป็นการตรวจประเมินจากหน่วยรับรองของภาคเอกชนก็ได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขให้มาตรา 14 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มีความชัดเจนในรายละเอียดของการกำกับดูแลด้านสถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายที่ไม่เข้าข่ายโรงงานประกอบกับมีข้อยกเว้นสำหรับสถานที่ที่ไม่ต้องมาขออนุญาตสถานที่ผลิตอาหารด้วย ทั้งนี้ในการปรับปรุงดังกล่าวสมควรเป็นการสร้างภาระหน้าที่ แก่ผู้ประกอบการซึ่งผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายเกินสมควร

เดิม มาตรา 14 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายเว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขเป็น มาตรา 14 วรรคแรก บัญญัติว่า “มาตรา 14 บัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์ตั้งสถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายที่เข้าข่ายโรงงานต้องยื่นคำขออนุญาตต่อผู้อนุญาตก่อน เว้นแต่

- (1) สถานที่ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายไม่เข้าข่ายโรงงาน
- (2) สถานที่ผลิตและจำหน่ายเฉพาะหน้าร้าน
- (3) สถานที่จำหน่ายอาหาร ณ ที่หรือทางสาธารณะ”

2. ปัญหาในการกำกับดูแลคุณภาพ และมาตรฐานของอาหารเชิงหน้าที่ และสารสำคัญเชิงหน้าที่ ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับอาหารเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะ ดังเช่นสาธารณรัฐเกาหลีที่มี Health functional food act 2002 และมีการกำหนดนิยามความหมายของอาหารเพื่อสุขภาพเป็นการเฉพาะว่า “Functional Food” หรืออาหารเพื่อสุขภาพ คือ อาหารที่ผลิต หรืออาหารแปรรูปที่มีวัตถุดิบส่วนผสมหรือสารผสมซึ่งทำหน้าที่ให้คุณประโยชน์ต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์ โดยคำว่า “functionality” หรือหน้าที่การทำงาน

หมายถึง การควบคุมของสารอาหารที่มีผลต่อสุขภาพหรือการทำงานของระบบร่างกายในเชิงสรีรวิทยา จึงพิจารณาได้ว่า การผลิตอาหารเชิงหน้าที่เป็นกระบวนการที่นำอาหารปกติหรืออาหารแปรรูปทั่วไปมาบริโภค โดยตรงซึ่งอาหารเหล่านั้นมีสารสำคัญเชิงหน้าที่ที่มีผลดีต่อสุขภาพอยู่แล้วตามธรรมชาติ หรือการนำอาหารมา ผ่านกระบวนการการเพิ่มเติมหรือลดสารสำคัญเชิงหน้าที่ลงแล้วพบว่าสารสำคัญเหล่านั้นมีผลออกฤทธิ์ ต่อสุขภาพร่างกายอย่างเฉพาะเจาะจง ประกอบกับยังมี Regulation on Labeling Standard on Health Functional Food 2004¹⁴ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของคำว่า “Function information display” หมายถึง ระดับสารอาหาร ที่เป็นประโยชน์หรือสารประกอบบ่งชี้ที่อยู่ในผลิตภัณฑ์ในปริมาณที่กำหนดการกล่าวอ้างอิงทางสุขภาพ และอื่น ๆ ไว้ด้วยระเบียบดังกล่าวจึงสามารถกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ของสารสำคัญ โดยพิจารณาจากปริมาณที่ระบุบนฉลากของภาชนะหรือบรรจุภัณฑ์กับปริมาณที่วัดได้ต้องเป็นไปตามที่กำหนด ไว้สำหรับการใช้สารสำคัญเป็นส่วนผสมในผลิตภัณฑ์นั้น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของสารสำคัญที่นำมาผสม ในอาหาร อย่างไรก็ตาม มีเพียงประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหาร พ.ศ.2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้นที่กำหนดว่าอาหารที่มีการใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกต้องใช้จุลินทรีย์ตามที่ กำหนดไว้ ประกอบกับต้องมีปริมาณจุลินทรีย์โพรไบโอติกที่ยังมีชีวิตคงเหลืออยู่ไม่น้อยกว่า 106 CFU (หน่วยที่ ใช้นับจำนวนเชื้อจุลินทรีย์ที่ยังมีชีวิต) ต่ออาหาร 1 กรัม¹⁵ นอกจากนี้ในส่วนของมาตรา 27 (5) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่การกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานของอาหาร ทุกประเภทมิให้ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการผลิตอาหารที่เข้าข่ายอาหารปลอมโดยพิจารณาร้อยละผลตรวจ วิเคราะห์หากขาดหรือเกินร้อยละ 30 จากเกณฑ์ต่ำสุดหรือสูงสุดหรือหรือแตกต่างจากคุณภาพหรือมาตรฐาน ที่ระบุไว้จนทำให้เกิดโทษหรืออันตราย จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทนิยามของวัตถุผสมอาหาร หรือวัตถุที่ใช้ประกอบ อาหาร โดยให้หมายความรวมถึงสารสำคัญที่มีความมุ่งหมายทางสุขภาพด้วย อีกทั้งเห็นควรปรับปรุงแก้ไข มาตรา 27(5) ของพระราชบัญญัติอาหารพ.ศ.2522 ให้มีความได้สัดส่วน มีความยืดหยุ่นต่อการใช้อย่างไม่เป็นการ จำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควร ดังนี้

เดิม มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“อาหาร” หมายความว่า หมายความว่า ของกินหรือเครื่องสำอางชีวิต ได้แก่

¹⁴ Regulation on Labeling Standard on Health Functional Food 2004 (amended by 2007), article 2.

¹⁵ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหาร พ.ศ.2554 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2555), ข้อ 2.

(1) วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด ๆ แต่ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณี และ

(2) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมถึงวัตถุดิบอาหาร สี และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส

“อาหารควบคุมเฉพาะ” หมายความว่า อาหารที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอาหารที่อยู่ในความควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐาน

ข้อเสนอแนะให้เพิ่มนิยาม “วัตถุที่ใช้ประกอบอาหาร หมายความว่า วัตถุที่โดยสภาพการใช้งานต้องผสมหรือประกอบกับอาหารหรือวัตถุที่บรรจุในภาชนะบรรจุอาหาร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพอาหาร หรือเพื่อประโยชน์ในการผลิต และยังรวมถึงเพื่อจุดมุ่งหมายต่อสุขภาพ ” โดยให้อยู่ระหว่างโดยระหว่างนิยามของ “อาหาร” และนิยามของ “อาหารควบคุมเฉพาะ”

เดิม มาตรา 27 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารปลอม

(5) อาหารที่ผลิตขึ้นไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (2) หรือ (3) ถึงขนาดจากผลวิเคราะห์ปรากฏว่าส่วนประกอบที่เป็นคุณค่าทางอาหารขาดหรือเกินร้อยละสามสิบจากเกณฑ์ต่ำสุดหรือสูงสุด หรือแตกต่างจากคุณภาพหรือมาตรฐานที่ระบุไว้จนทำให้เกิดโทษหรืออันตราย

ข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขเป็น มาตรา 27 อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาหารปลอม

(5) อาหารที่ผลิตขึ้นไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (2) หรือ (3) ถึงขนาดจากผลวิเคราะห์ปรากฏว่าส่วนประกอบที่เป็นคุณค่าทางอาหารขาดหรือเกินไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 จากค่าของความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือแตกต่างจากคุณภาพหรือมาตรฐานที่ระบุไว้จนทำให้เกิดโทษหรืออันตราย

3. ปัญหาหาการกำกับการแสดงฉลากอาหาร และการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ทางด้านสุขภาพ ด้วย ผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่เป็นอาหารที่ควรแสดงฉลากโภชนาการเพราะเป็นอาหารที่ใช้คุณค่าในสรรพคุณของสารสำคัญเชิงหน้าที่เพื่อการส่งเสริมการขายอาหารทางด้านสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 182) พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เรื่อง ฉลากโภชนาการ¹⁶ รวมถึงเป็นการแสดงข้อมูล และมุ่งสุขภาพสมบัติเชิงหน้าที่อันมีผลในเชิงบวกต่อสุขภาพร่างกายจึงมีการกล่าวอ้างถึงหน้าที่ของสารสำคัญต่าง ๆ ที่ถูกผสมเป็นวัตถุดิบสารสำคัญในอาหาร หรือเป็นสาระสำคัญตามธรรมชาติที่มีอยู่ในอาหารชนิดนั้นอยู่แล้วอันส่งผลดีต่อสุขภาพร่างกายในทางหนึ่งทางใดซึ่งมีเพียงมีเพียงอาหารที่มีการใช้จุลินทรีย์โพรบิกเท่านั้นที่ต้อง

¹⁶ประกาศกระทรวงสาธารณสุข(ฉบับที่ 182) พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เรื่อง ฉลากโภชนาการ, ข้อ 1(1.2).

แสดงฉลากและสามารถกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารทางด้านสุขภาพได้ ที่เรียกว่า การกล่าวอ้างหน้าที่อื่นของอาหาร (Other function claim) สำหรับหลักเกณฑ์ในการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ของอาหารในประเทศญี่ปุ่นมีระบบ Food with function claim (FFC) ซึ่งออกมาภายใต้พระราชบัญญัติฉลากอาหาร พ.ศ.2556 (Food Labeling Act 2013) ซึ่งกำหนดระเบียบของการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการติดฉลาก โดยการแสดงรายละเอียดของข้อมูลบนผลิตภัณฑ์และในส่วนข้อความที่กล่าวอ้างทางสุขภาพจะต้องเป็นข้อความเดียวกันตามเอกสารหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สำหรับการอ้างอิงคุณประโยชน์ของสารสำคัญเชิงหน้าที่นั้น ๆ แต่ทั้งนี้ต้องยื่นจดแจ้งต่อสำนักกิจการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อขอติดฉลากอาหารก่อนออกวางจำหน่ายอย่างน้อย 60 วัน จึงจะเป็นอาหารที่มีฉลากระบุประสิทธิภาพตามหลักฐานได้¹⁷ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและลดขั้นตอนการขออนุญาตที่เข้มงวด จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมมาตรา 4 เกี่ยวกับนิยามของ “ฉลาก” ให้หมายความรวมถึงการกล่าวอ้างทางสุขภาพด้วย และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 35 โดยเพิ่มวรรคสอง ดังนี้

เดิม มาตรา เดิม มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ฉลาก” หมายความว่า รวมถึงรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ฉลาก” หมายความว่า รวมถึงรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ส่วนประกอบของอาหาร หรือสารอาหารซึ่งเกี่ยวข้องกับสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งแสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร รวมถึงข้อความใด ๆ

เดิม มาตรา 35 การขอขึ้นทะเบียนตำรับอาหารตามมาตรา 31 ต้องแจ้งรายการหรือรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่ออาหาร
- (2) ชื่อและปริมาณของวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของอาหาร
- (3) ขนาดบรรจุ
- (4) ฉลาก
- (5) ชื่อผู้ผลิตและสถานที่ผลิต
- (6) ผลการตรวจวิเคราะห์อาหารจากส่วนราชการหรือสถาบันที่คณะกรรมการกำหนด
- (7) รายการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร

¹⁷ วีระสิทธิ์ สรรพมงคลไชย และ MR. Arai Tsuyoshi ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักกิจการผู้บริโภค (CAA), “อาหารฟังก์ชันของญี่ปุ่น”, การสัมมนา เรื่อง กฎระเบียบระบบอาหารเพื่อสุขภาพและอาหารฟังก์ชันของญี่ปุ่น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.), นนทบุรี, 23 มีนาคม 2566.

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 35 วรรคสอง กรณีอาหารอื่นที่มีใช้อาหารควบคุมเฉพาะ หากผู้ใดได้ยื่นขอจดทะเบียนรายละเอียดหรือรายการสำคัญตามวรรคหนึ่งต่อผู้อนุญาตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายก่อนมีการผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายอย่างน้อย 60 วันแล้ว สามารถผลิตอาหารตามที่ได้จดทะเบียนไว้

4. ปัญหาในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์อาหารเชิงหน้าที่ภายหลังออกสู่ตลาด ตามมาตรา 10-2 แห่ง Food labeling act 2013 ของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นระบบตรวจสอบภายหลัง โดยกำหนดในกรณีผลิตภัณฑ์ที่ออกวางจำหน่ายตามประเทศญี่ปุ่นนั้นหากพบว่าผู้ประกอบการที่มีการกล่าวอ้างเชิงหน้าที่ไม่ตรงตามหลักฐานทางวิชาการที่ขึ้นประกอบการจดทะเบียน และผู้ประกอบการไม่ประสงค์คิดผลลากที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารตามมาตรฐานฉลากอาหารก็ตาม ภาครัฐก็สามารถเรียกหรือสั่งให้ผู้ประกอบการเรียกคืนผลิตภัณฑ์สินค้าที่ไปปลอดภัยเหล่านั้นจากผู้บริโภคได้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุก และเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามอาหารที่ไม่ปลอดภัย และมีการกล่าวอ้างที่หลอกลวงต่อผู้บริโภค จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 43(4) โดยเพิ่ม ข้อความเกี่ยวกับ “การเรียกคืนสินค้าที่ไม่ปลอดภัย” จากผู้บริโภคด้วย ดังนี้

เดิม มาตรา 43 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(1) เข้าไปในสถานที่ผลิตอาหาร สถานที่เก็บอาหาร สถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่ทำการของผู้ผลิต ผู้เก็บรักษา ผู้จำหน่าย รวมทั้งสถานที่ทำการของผู้นำเข้าหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งอาหาร ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจสอบอาหาร และอาจยึดหรืออายัดอาหารและเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุอาหารและเอกสารที่เกี่ยวกับอาหารดังกล่าวได้

(3) นำอาหารในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์

(4) ยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่สงสัยว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์

(5) ยึดหรืออายัดอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม หรืออาหารผิดมาตรฐาน หรือภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน หรือที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (6)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อนุญาตหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 43(4) ยึดหรืออาศัยอาหารหรือภาชนะบรรจุที่สงสัยว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิคนามัยของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์ และหากพบอาหารหรือภาชนะบรรจุเป็นอันตราย หรือไม่ถูกสุขลักษณะอนามัยให้เรียกคืนหรือมีคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเรียกคืนสิ่งที่ไม่ปลอดภัยทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากผู้บริโภคโดยเร็ว

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย”, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558).

สุนิษฐา เศรษฐจิตร, “อาหารฟังก์ชัน (Functional Food) ในประเทศไทย”, ในรายงานตลาดอาหารในประเทศไทย, (ศูนย์วิจัยระยะเพื่ออุตสาหกรรมอาหารสถาบันอาหาร, พฤษภาคม 2563).

วิระสิทธิ์ สรรพมงคลไชย และ MR. Arai Tsuyoshi ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักกิจการผู้บริโภค (CAA), “อาหารฟังก์ชันของญี่ปุ่น”, การสัมมนา เรื่อง กฎระเบียบระบบอาหารเพื่อสุขภาพและอาหารฟังก์ชันของญี่ปุ่น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.), นนทบุรี, 23 มีนาคม 2566.

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 ตอนที่ 79, (13 พฤษภาคม 2522), หน้า 2-19.

กฎกระทรวงสาธารณสุข(ฉบับที่ 1) พ.ศ.2522 ว่าด้วยการขอรับ ใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 ตอนที่ 193, (22 พฤศจิกายน 2522), หน้า 1-6.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข(ฉบับที่ 182) พ.ศ.2541 เรื่อง ฉลากโภชนาการ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115 ตอนพิเศษ 47 ง, (11 มิถุนายน 2541), หน้า 21-25.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 339) พ.ศ.2554 เรื่อง การใช้จุลินทรีย์โพรไบโอติกในอาหาร, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 86 ง, (3 สิงหาคม 2554), หน้า 21-25.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 367) พ.ศ.2557 เรื่อง การแสดงฉลากของอาหารในภาชนะบรรจุ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 102 ง, (6 มิถุนายน 2557), หน้า 32-39.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 420) พ.ศ. 2563 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 31 ง, (9 กุมภาพันธ์ 2564), หน้า 24-26.

Health Functional Food Act 2002.

Food Labeling Act 2013.

Regulation on Labeling Standard on Health Functional Food 2004.