

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุม โรคใช้วัตถุดิบของต่างประเทศ

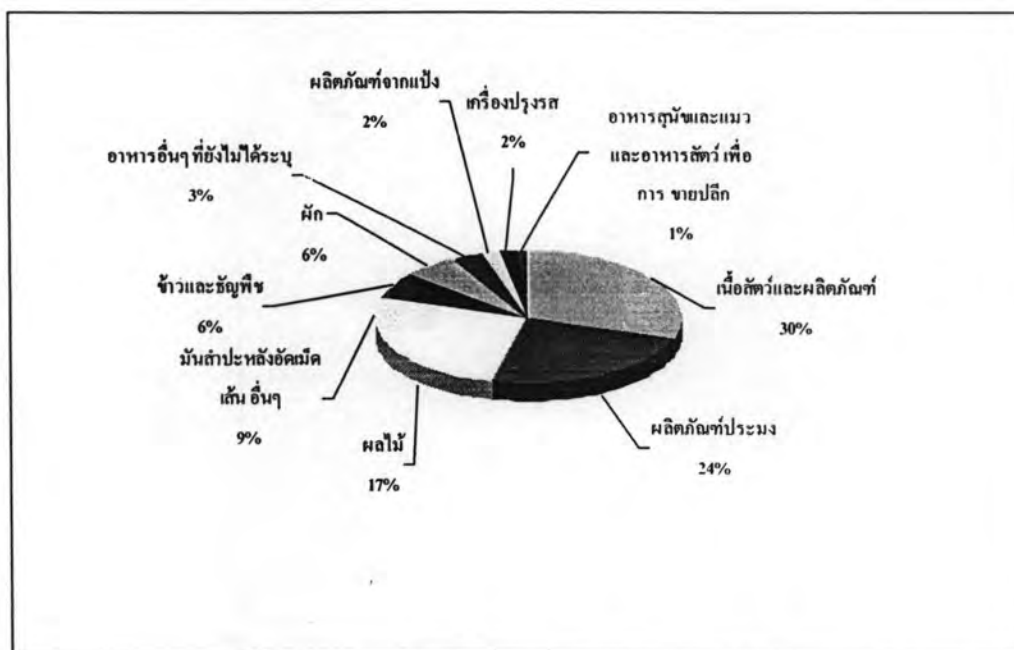
4.1 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union) ประกอบด้วยชาติสมาชิกทั้งสิ้น 25 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี แลตเวีย ลิทัวเนีย มอลต้า โปแลนด์ สโลวาเกีย และสโลวีเนีย

ดุลการค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปนั้นในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (นับย้อนจากปี 2546) ประเทศไทยส่งออกสินค้าเป็นมูลค่ามากกว่าการนำเข้าสินค้าจากสหภาพยุโรป โดยเฉพาะ ดุลการค้าอาหาร ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้ามาโดยตลอด โดยในปี 2546 ประเทศไทยส่งออกสินค้าอาหารคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 57,304.95 ล้านบาท ในขณะที่มีการนำเข้าอาหารจากสหภาพยุโรปคิดเป็นมูลค่า 19,603.62 ล้านบาท อัตราการขยายตัวของการส่งออกอาหารเฉลี่ยในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมาลดลงร้อยละ 2.07 เนื่องจากมาตรการทางการค้าที่เข้มงวดขึ้นและการถูกตัดสิทธิพิเศษทางศุลกากร ส่วนมูลค่านำเข้าเฉลี่ย 5 ปี มีอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.19 สำหรับสหภาพยุโรปนั้นเป็นตลาดส่งออกที่มีสัดส่วนการส่งออกอาหารประมาณร้อยละ 10 ของการส่งออกอาหารทั้งหมดของประเทศไทย¹

ในปี 2546 กลุ่มสินค้าอาหารของไทยที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปที่สำคัญ ได้แก่ เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าส่งออกอาหารทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ผลิตภัณฑ์ประมง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24 ผลไม้และผลิตภัณฑ์แปรรูปคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17 และมันสำปะหลังอัดเม็ดร้อยละ 9

¹สถาบันอาหาร, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เล่มที่ 2 (ม.ป.ท., 2547), หน้า 9-1-9-2.



รูปที่ 10 สัดส่วนการส่งออกสินค้าอาหารไปยังสหภาพยุโรปแยกตามกลุ่มสินค้า ปี 2546

ที่มา : สถาบันอาหาร, 2546.

เมื่อพิจารณาตามมูลค่าการส่งออกในรูปแบบบาทแล้ว สินค้าอาหารที่สหภาพยุโรปนำเข้าจากประเทศไทย 5 อันดับแรก โดยจำแนกตามพิกัดศุลกากร ได้แก่ เนื้อไก่ปรุงแต่งหรือทำไว้ไม่ให้เสีย เนื้อไก่แช่เย็นจนแข็ง ไขมันสัตว์หลังอัดเม็ด และสับประรดบรรจุกระป๋อง ปลาทูน่า ปลาสดปิ้งแช่ และปลาโบนิโตบรรจุกระป๋อง ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกอาหารไทยเข้าสหภาพยุโรปในปี 2546 มีดังนี้²

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-3.

ตารางที่ 4 สินค้าอาหารไทยที่ส่งออกไปสหภาพยุโรป 10 อันดับแรก ปี 2546

ลำดับ	รายการ	ปริมาณการส่งออก (ก.ก.)	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)
1.	เนื้อและส่วนอื่นๆของไก่ ชนิดเกล็ดสโตเมสติกส์ที่ ปรุงแต่ง ทำไว้ไม่ให้เสีย	68,381,134.00	8,461.49
2.	ชิ้นเนื้อและส่วนอื่นแช่เย็น จนแข็ง ของไก่เกล็ดส- โตเมสติกส์	91,796,362.00	7,024.68
3.	มันสำปะหลังอัดเม็ด	7,024.68	4,872.57
4.	สับปะรดบรรจุภาชนะอัดลม	159,108,367.00	3,646.00
5.	ปลาทูน่า ปลาสดคิปเจ็ด และปลาโบนิโต ไม่บด บรรจุภาชนะอัดลม	39,539,730.00	3,190.05
6.	ปลาหมึกกล้วยแช่เย็นจนแข็ง	22,474,199.00	2,267.57
7.	น้ำสับปะรดไม่บรรจุ ภาชนะอัดลม	52,466,209.00	2,186.96
8.	อาหารปรุงแต่งที่ไม่ได้ระบุ หรือรวมไว้ที่อื่นๆ	28,493,884.00	1,336.99
9.	ปลาที่ปรุงแต่งหรือทำไว้ ไม่ให้เสียอื่นๆ	16,195,893.00	1,218.31
10.	ข้าวเจ้าหอมมะลิไทย 100% ชั้น 2	50,989,356.00	1,175.62
11.	สินค้าอาหารอื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุ	659,717,110.00	21,924.75
	รวม	2,974,083,125.00	57,304.95

ที่มา : สถาบันอาหาร, 2546.

สหภาพยุโรปเป็นตลาดการค้าอาหารที่ใหญ่ที่สุดตลาดหนึ่งและผู้บริโภคมีกำลังซื้อสูง ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าอาหารจึงไม่ควรมองข้ามตลาดนี้ ที่ผ่านมา การส่งออกอาหารของไทยต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคทางการค้ากับสหภาพยุโรปอย่าง

สม่ำเสมอ เช่น ปัญหาของมาตรฐาน ทั้งมาตรฐานด้านคุณภาพ และความปลอดภัยของอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ประเทศไทยประกาศยืนยันอย่างเป็นทางการพบเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรง H5N1 ระบาดในประเทศไทย สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบห้ามนำเข้าสินค้าประเภทไก่สดแช่แข็งจากประเทศไทย ส่งผลให้ประเทศไทยส่งออกได้เฉพาะไก่ปรุงสุกเท่านั้น โดยสหภาพยุโรปได้ออกคำวินิจฉัยที่ 2004/84/EC (Commission Decision 2004/84/EC) ลงวันที่ 23 มกราคม 2547 และต่อมาได้ออกคำวินิจฉัยที่ 2005/692/EC ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2548 (Commission Decision 2005/692/EC) และคำวินิจฉัยที่ 2006/521/EC ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 (Commission Decision 2006/521/EC) ขยายระยะเวลาในการห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2550 ทำให้ผู้ส่งออกไก่ของไทยต้องสูญเสียโอกาสในการส่งออกไก่สดแช่แข็ง และต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยในการจัดการกับเนื้อไก่ที่ถูกส่งกลับ และค่าใช้จ่ายในการจัดการกับไก่และผลิตภัณฑ์ที่พร้อมจะส่งออก ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคทั้งภายในประเทศ และผู้บริโภคในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารและการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของสหภาพยุโรป เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย เพื่อพิจารณาจุดบกพร่องของกฎหมายไทย เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งนอกจากสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคภายในประเทศแล้ว ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้ารายสำคัญของไทยอีกด้วย

4.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป³

การตรากฎหมายของสหภาพยุโรปมีองค์กรหลักที่เกี่ยวข้อง 3 องค์กร คือ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) รัฐสภายุโรป (European Parliament) และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) องค์กรทั้งสามนี้ เป็นองค์กรที่มีอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจให้มีการตรากฎหมาย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และคณะกรรมการภูมิภาค (Committee of the Regions) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรที่มีอำนาจทั้งสามข้างต้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-9.

กระบวนการในการตรากฎหมายของสหภาพยุโรปโดยปกติแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การริเริ่มให้มีกฎหมาย (Initiative)

อำนาจในการริเริ่มให้มีกฎหมายของสหภาพยุโรปในรูปของร่างกฎหมาย (Proposal) เป็นอำนาจแต่เพียงผู้เดียวของคณะกรรมการยุโรป แต่หากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปหรือรัฐสภายุโรป เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายใดอาจมีการร้องขอต่อคณะกรรมการยุโรป เพื่อให้เสนอร่างกฎหมายได้

เมื่อคณะกรรมการยุโรปมีความเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีกฎหมายในเรื่องใด ก็จะจัดทำประกาศนโยบาย (Statement of Policy) ที่เรียกว่า “สมุดปกเขียว (Green Paper)” ว่าจะให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างไร จากนั้นจะแจกจ่ายให้สาธารณชนรับทราบพร้อมทั้งฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนสหภาพยุโรปทั่วไปที่สนใจ ระยะเวลาของขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นนี้ไม่แน่นอนว่าจะสั้นหรือยาวแค่ไหนเพียงใด ขึ้นอยู่กับความยากง่าย ความสนใจ การต่อต้านและการคัดค้านของประชาชน บางเรื่องใช้เวลาสั้นๆ เพียงไม่กี่เดือน แต่บางเรื่องก็ใช้เวลานานนับปี

หลังจากที่คณะกรรมการยุโรปได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ นโยบายในเรื่องนั้นแล้ว คณะกรรมการยุโรปก็จะนำความคิดเห็นดังกล่าวมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลจัดทำเป็นร่างกฎหมาย (Proposal) ที่เรียกกันว่า “สมุดปกขาว (White Paper)” เสนอต่อคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และรัฐสภายุโรป เพื่อพิจารณาต่อไป

2. การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น องค์การที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดคือ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีจากรัฐสมาชิกทั้ง 25 ประเทศ โดยปกติแล้วจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นหลัก ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาและเห็นชอบร่างกฎหมายมิใช่รัฐสภายุโรป ดังที่เป็นอยู่ในประเทศ โดยทั่วไป ซึ่งรัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย สำหรับรัฐสภายุโรปนั้น จะมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นๆ ว่า สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปได้ให้อำนาจแก่รัฐสภายุโรปที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด ซึ่งการมีส่วนร่วมของรัฐสภายุโรปในการตรากฎหมายแบ่งออกได้ 4 ระดับ คือ กระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation Procedure) กระบวนการร่วมมือกัน (Cooperation Procedure) กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision Procedure) และกระบวนการอนุมัติ ตามลำดับ

3. การประกาศใช้กฎหมาย (Publication)

เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะเป็นผู้ลงนาม และนำกฎหมายนั้นไปประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรป (The Official Journal of the European Union) ซึ่งจะกำหนดการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายภายในวันใดนับจากวันที่ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา

4.1.2 กฎหมายอาหารของสหภาพยุโรป

กฎหมายและระเบียบอาหารของสหภาพยุโรปมีแหล่งที่มาแบ่งได้ 2 ระดับ คือ ⁴

ระดับที่ 1 ที่มาหลัก (Primary Source)

กฎหมายอาหารที่มีแหล่งที่มาจากที่มาหลักจะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูง ซึ่งกฎหมายประเภทอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มาจากที่มาหลัก จะไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ที่มาหลักจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. สนธิสัญญาที่มีผลเป็นการก่อตั้งสหภาพยุโรป (Founding Treaties)

สนธิสัญญาที่มีผลเป็นการก่อตั้งสหภาพยุโรป ได้แก่ สนธิสัญญาประชาคมถ่านหินและแร่เหล็กแห่งยุโรป (The European Coal and Steel Community Treaty : ECSC) สนธิสัญญาประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (The European Atomic energy Community Treaty : Eurotom) สนธิสัญญาประชาคมยุโรป (The European Community Treaty : EC) ความตกลงว่าด้วยตลาดเดียวแห่งยุโรป (The Single European Act : SEA) สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on European Union : TEU) สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam : TA) และสนธิสัญญานีซ (Treaty of Nice) ตลอดจนสนธิสัญญาภาคยานุวัติ (Treaty of Accession) ของรัฐที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในภายหลัง

2. ความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreements)

ความตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ (ไม่ว่าจะเรียกชื่อใดๆ) ที่สหภาพยุโรปได้ไปตกลงกับประเทศอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ตัวอย่างเช่น

⁴ Albertina Albers-Llorens, Introduction to EC Law, เอกสารประกอบการบรรยาย วิชากฎหมายมหาชน หลักสูตร Master of Law, University of Cambridge, Michalemas Term, 2000, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เล่มที่ 2 (ม.ป.ท., 2547), หน้า 9-25.

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade 1994 : GATT) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคในเชิงเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) ความตกลงว่าด้วยการปรับใช้มาตรการทางด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) และความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture) เป็นต้น

ระดับที่ 2 ที่มารอง (Secondary Source)

กฎหมายอาหารที่มีแหล่งที่มาจากแหล่งที่มารองจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดโดยองค์กรสหภาพยุโรปตามกระบวนการนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้แบ่งได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

1. ระเบียบ (Regulations)

ระเบียบเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในรัฐสมาชิก ศาลของรัฐสมาชิกต้องบังคับใช้ระเบียบนี้เสมือนเป็นกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกเอง หากองค์กรของรัฐสมาชิกหรือศาลของรัฐสมาชิกไม่บังคับใช้ระเบียบของประชาคมยุโรป หรือคู่ความเห็นว่าการปรับใช้ระเบียบแก่คดีไม่ถูกต้อง ประชาชนหรือคู่ความสามารถนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) ได้

2. กฎเกณฑ์กลาง (Directives)

กฎเกณฑ์กลางเป็นกฎหมายที่เป็นแนวทางในการตรากฎหมายภายในของรัฐสมาชิก โดยจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกในอันที่จะต้องตรากฎหมายอนุวัติการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ประชาคมยุโรปได้วางไว้เท่านั้น โดยปกติรัฐสมาชิกจะต้องตรากฎหมายอนุวัติการภายในระยะเวลา 12 – 18 เดือน ทั้งนี้ รัฐสมาชิกยังคงมีดุลพินิจในเรื่องรูปแบบและวิธีการที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมาย แต่โดยหลักแล้ว กฎเกณฑ์กลางไม่มีผลบังคับโดยตรงกับประชาชน ตราบใดที่รัฐสมาชิกยังไม่ออกกฎหมายอนุวัติการ ประชาชนในรัฐนั้นจะไม่มีสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์กลาง อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปได้สร้างบรรทัดฐานไว้ในหลายกรณีว่า “สิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์กลางนั้น อาจมีผลใช้บังคับโดยตรงระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐสมาชิก หากสิทธิหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน (Clear) ถูกต้องแน่นอน (Precise) ปราศจากเงื่อนไข (Unconditional) และได้พินกำหนดระยะเวลาที่รัฐสมาชิกจะต้องตรากฎหมายอนุวัติการแล้ว แต่ยังมีได้มีการดำเนินการดังกล่าว”

3. คำสั่งหรือคำวินิจฉัย (Decisions)

คำสั่งหรือคำวินิจฉัยเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐสมาชิก บริษัท องค์กรธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป

4. ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

5. ความเห็น (Opinion)

ทั้งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อผู้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะ แต่จะมีผลเป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น

6. คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (Case Law)

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรปเป็นที่มาของกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีผลใช้บังคับโดยตรง เช่น สนธิสัญญา (Treaties) หรือระเบียบ (Regulations) กับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก กฎหมายของสหภาพยุโรปย่อมเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีนั้น และศาลของรัฐสมาชิกต้องบังคับตามกฎหมายของสหภาพยุโรป มิเช่นนั้นแล้วคู่กรณีอาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งยุโรปอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำพิพากษาของศาลภายในรัฐสมาชิกได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่เรียกว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรป (The Supremacy of EU Law)

4.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป

จากวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยอาหารที่สร้างความเดือดร้อนและมีความรุนแรงที่สุดในรอบ 10 ปีของสหภาพยุโรป เริ่มจากการระบาดของโรคควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE) ในปี 2539 ตามมาด้วยการปนเปื้อนของสารไดออกซิน (Dioxin) ในอาหารสัตว์ ในปี 2540 รวมทั้งกระแสความวิตกกังวลในเรื่องการดัดแปลงพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms : GMOs) ของส่วนประกอบอาหารซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการบริโภค หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ดำเนินการสรุปภาพรวมสถานะความปลอดภัยอาหารภายในสหภาพยุโรป รวมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบเกี่ยวกับสุขอนามัยอาหารกับภาวะความปลอดภัยอาหารในสหภาพยุโรป เพื่อดำเนินการปรับปรุงและสร้างระบบที่สามารถรับประกันความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ จึงได้เสนอสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป (European White Paper on Food Safety) เมื่อเดือนมกราคม 2543⁵

⁵ มัชฌิมาพร ฉันทวุฒิ, “หลักเกณฑ์สุขอนามัยอาหารตามแนวทางของสมุดปกขาวฯ (Farm to Table),” ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สมุดปกขาวความปลอดภัยอาหาร อีัยกับการปรับตัวของผู้ประกอบการ ไทย (ม.ป.ท., 2544), (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

วัตถุประสงค์ของสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป มีดังนี้⁶

1. พัฒนาและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในสหภาพยุโรป
2. กำหนดมาตรฐานสูงสุดเพื่อให้ความคุ้มครองด้านสุขอนามัยของผู้บริโภค (Achieving highest standard)
3. ลดความเสี่ยงในการบริโภคอาหารให้อยู่ในอัตราต่ำสุดหรือปลอดภัย (Reducing food risk to zero)
4. จัดตั้งองค์กรอิสระดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป (European Food Authority : EFA)

สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรปถือเป็นแม่บทในการดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้⁷

1. จัดตั้ง European Food Authority : EFA

EFA เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้การดำเนินการด้านสุขอนามัยอาหารของสหภาพยุโรปมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรจะประกอบด้วยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ซึ่งขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรมี ดังนี้

- 1) รวบรวมข้อมูลด้านสุขอนามัยอาหารจากแหล่งข้อมูลที่ได้รับ ความเชื่อถือ (Information Gathering) ทั้งจากในและนอกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป รวมทั้งจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ประเมินความเสี่ยงของความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารของผู้บริโภค (Risk Assessment) และให้คำแนะนำด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร
- 3) เผยแพร่ข้อมูลด้านสุขอนามัยอาหารสู่ผู้บริโภค โดยตรง (Risk Communication)

2. ยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร

1) ข้อกฎหมายเกี่ยวกับสุขอนามัยอาหารนับเป็นส่วนประกอบสำคัญในสมุดปกขาวฯ ที่จะบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของภาคอุตสาหกรรมอาหาร ทั้งนี้ สมุดปกขาวฯ ได้เสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขอนามัยกว่า 80 รายการ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

2) แนวทางปฏิบัติและแนวทางการควบคุมด้านความปลอดภัยอาหาร โดยให้กรอบของการดำเนินการมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้และเป็นที่ยอมรับของทุกประเทศสมาชิก (Harmonization)

3) การเผยแพร่ข้อมูลต่อผู้บริโภคได้ถูกกำหนดเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของสมุดปกขาวฯ โดย European Food Authority : EFA ซึ่งเป็นองค์กรที่จะถูกตั้งขึ้นใหม่จะทำหน้าที่สนับสนุนด้านข้อมูลและกระตุ้นให้ผู้บริโภคมีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยอาหาร ขณะเดียวกัน EFA จะเน้นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านความปลอดภัยอาหารสู่ผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องและตรงกับกลุ่มผู้บริโภคเป้าหมาย

4) มิติด้านการต่างประเทศ เป็นสาระซึ่งเชื่อมโยงการดำเนินการของสหภาพยุโรปตามแนวทางในสมุดปกขาวฯ เข้ากับระบบการค้าของประเทศคู่ค้าต่างๆ โดยสหภาพยุโรปมีหน้าที่ต้องถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจในการดำเนินนโยบายดังกล่าวให้กับประเทศคู่ค้าเพื่อมิให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีมติรับรองสมุดปกขาวฯ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 และหลังจากที่นโยบายสมุดปกขาวฯ ได้รับการสนับสนุนจากคณะมนตรียุโรปแล้ว ประเทศสมาชิกก็จะนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหาร

จากหลักเกณฑ์ในสมุดปกขาวฯ ดังกล่าว ในวันที่ 17 กรกฎาคม 2543 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสุขอนามัยอาหารในสหภาพยุโรป โดยลดกฎเกณฑ์กลาง (Directive) 17 ฉบับ ให้เหลือเพียง 4 ฉบับ เพื่อให้กฎหมายต่างๆ มีความรัดกุมและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำให้เห็นนโยบายทางด้านอาหาร โปร่งใสมากขึ้น เพิ่มความรับผิดชอบของผู้ผลิตอาหารต่อผู้บริโภคทั้งระบบวงจรอาหาร คือ เริ่มตั้งแต่ภาคการเกษตรจนถึงการผลิตขั้นสุดท้าย ซึ่งกฎหมายใหม่จะเน้นในเรื่องการรับรองความปลอดภัยของผู้ผลิตอาหารทั้งหมดและขั้นตอนการดำเนินงานเมื่อเกิดอันตรายฉุกเฉินด้านอาหาร โดยได้มีการดำเนินการในรายละเอียด ดังต่อไปนี้⁸

1. ประธานคณะกรรมาธิการด้านสุขภาพและการปกป้องผู้บริโภคได้เสนอการแก้ไขกฎหมายทางด้านสุขอนามัยอาหารแก่คณะมนตรีด้านการเกษตร โดยกล่าวว่าเป็นการแก้ไขปรับโครงสร้างทั้งหมดของกฎหมายที่ใช้ในสหภาพยุโรปมาเป็นระยะเวลา 25 ปี ตั้งแต่ปี 1964 ซึ่ง

⁸ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำกรุงบรัสเซลส์, “การเสนอการแก้ไขกฎหมายทางด้านสุขอนามัยอาหารใน E.U.” (ม.ป.ท., 2543), (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

การแก้ไขกฎหมายจะทำให้มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในระดับที่ดีขึ้น และเป็นการลดช่องว่างกฎหมายที่มีอยู่เดิมรวมทั้งเพิ่มความปลอดภัยทางด้านอาหารในระบบวงจรการผลิตอาหารมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะการผลิตอาหารจะเป็นขนาดเล็กหรือใหญ่ ทำให้ขั้นตอนการทำงานโปร่งใสขึ้นสามารถนำมาปรับใช้กับเทคโนโลยีและการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ใหม่ๆ ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการจะมีการพิจารณาจากรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปต่อไป

2. การเสนอกฎหมายใหม่ ได้แก่ กฎเกณฑ์กลาง 4 ฉบับ

2.1 หลักการทั่วไปด้านสุขอนามัยอาหาร เน้นในเรื่อง

ก. The Farm to Table คือ เริ่มตั้งแต่ภาคการเกษตรจนถึงอาหารขั้นสุดท้ายก่อนการบริโภค ซึ่งในสหภาพยุโรปยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมความปลอดภัยทางด้านอาหารทั้งระบบ กฎระเบียบที่มีอยู่เป็นเพียงกฎหมายเฉพาะในแต่ละด้านซึ่งยังคงมีช่องว่างในการควบคุม

ข. Primary responsibility of food producer ความรับผิดชอบขั้นต้นของผู้ผลิตอาหาร โดยใช้ระบบตรวจสอบอาหารที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ซึ่งอาจจะมีการบังคับให้ใช้ระบบ Hazard Analysis Critical and Control Point (HACCP) สำหรับการผลิตอาหาร ซึ่งแผนงานการตรวจสอบระบบนี้ได้มีการนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่ แต่ยังไม่มีการบังคับใช้ในบางกรณี เช่น ในโรงฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะควบคุมการทำงานทุกขั้นตอน โดยจะมีการตรวจเช็คคุณภาพอาหาร หลีกเลี่ยงการปนเปื้อนแบคทีเรีย การควบคุมระหว่างการรักษาและการขนส่ง ซึ่งบริษัทผู้ผลิตอาหารจะต้องจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ตามระบบ HACCP ตามการแนะนำของหน่วยงานควบคุมอาหาร สำหรับเกษตรกรได้มีการเสนอให้ใช้รหัสสินค้า (Codes of Goods Conduct) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. Traceability ระบบการสืบค้นแหล่งที่มาสำหรับอาหารและส่วนผสมอาหาร เพื่อให้การสืบค้นแหล่งที่มาของอาหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องใช้ระบบสืบค้นแหล่งที่มาในทุกขั้นตอนของการผลิตอาหาร ซึ่งหมายเลขที่ระบุในตัวสินค้า สามารถสืบค้นถึงบริษัทผู้ผลิตได้ ในทางกลับกันผู้ผลิตสามารถถอนสินค้ากลับคืนจากตลาดได้เมื่อพบว่าสินค้าของตนเป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้บริโภค

2.2 การเพิ่มเติมกฎหมายสำหรับอาหารที่มาจากสัตว์ ซึ่งเป็นกรณีกำหนดกฎหมายสุขอนามัยอาหารเฉพาะด้าน เช่น เนื้อหรือการผลิตสินค้าประเภทเนื้อ สินค้าประเภทปลา สินค้าประเภทนมต่างๆ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ระยะยาว ทั้งนี้ เมื่อมีการกำหนดกรอบการทำงานของระบบ HACCP จะทำให้การดำเนินงานปรับใช้ได้ดีมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันกฎระเบียบใหม่จะทำให้ลดการติดเชื้อหรือปนเปื้อนจากซากสัตว์หรือจากการฆ่าสัตว์ให้น้อยลง

2.3 การควบคุมทางด้านสัตว์ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการเสนอการรวมกฎข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวในสหภาพยุโรป จัดสรรความรับผิดชอบโดยใช้หลัก Farm to Fork เป็นพื้นฐานสำคัญ ทั้งนี้ จะทำให้ระบบการตรวจสอบ ขั้นตอนในการควบคุมต่างๆ ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ทั้งก่อนและหลังการฆ่าสัตว์ตามที่ได้มีการเสนอในสมุดปกขาวฯ

2.4 การปรับปรุงและทำให้มาตรฐานสุขภาพของสัตว์ดีขึ้น โดยจะมีการรวบรวมกฎเกณฑ์กลาง ซึ่งมีอยู่ 17 ฉบับ รวมเป็นเรื่องเดียวกัน

3. กฎเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้องซึ่งคณะกรรมการยุโรปเสนอให้มีการยกเลิก มีดังนี้

1. กฎเกณฑ์กลางที่ 64/443/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าประเภทเนื้อสด
2. กฎเกณฑ์กลางที่ 71/118/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าประเภทเนื้อไก่
3. กฎเกณฑ์กลางที่ 72/461/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าประเภทเนื้อสด
4. กฎเกณฑ์กลางที่ 77/96/EEC ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบพยาธิ trichina
5. กฎเกณฑ์กลางที่ 77/99/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าเนื้อ
6. กฎเกณฑ์กลางที่ 80/215/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าเนื้อ
7. กฎเกณฑ์กลางที่ 89/362/EEC ว่าด้วยเรื่องสุxonามัขนม
8. กฎเกณฑ์กลางที่ 89/437/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าประเภทไข่
9. กฎเกณฑ์กลางที่ 91/492/EEC ว่าด้วยเรื่องหอยสองฝา live bivalve molluses
10. กฎเกณฑ์กลางที่ 91/493/EEC ว่าด้วยเรื่องสินค้าประเภทปลา
11. กฎเกณฑ์กลางที่ 91/494/EEC ว่าด้วยเรื่องเนื้อสัตว์ปีก
12. กฎเกณฑ์กลางที่ 91/495/EEC ว่าด้วยเรื่องกระต่ายและสัตว์ที่ใช้เป็นเกมกีฬา
13. กฎเกณฑ์กลางที่ 92/45/EEC ว่าด้วยเนื้อสัตว์ป่า game meat
14. กฎเกณฑ์กลางที่ 92/46/EEC ว่าด้วยเรื่องนมและผลิตภัณฑ์จากนม
15. กฎเกณฑ์กลางที่ 92/48/EEC ว่าด้วยเรื่องเรือจับปลา
16. กฎเกณฑ์กลางที่ 93/43/EEC ว่าด้วยเรื่องเครื่องบริโภครอก
17. กฎเกณฑ์กลางที่ 94/65/EEC ว่าด้วยเรื่องเนือบด

จากนโยบายความปลอดภัยอาหารตามสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร สหภาพยุโรปในปี 2543 ต่อมาในปี 2544 ได้มีการแก้ไขร่างข้อเสนอระเบียบแห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ว่าด้วยหลักการทั่วไปและข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายอาหาร การก่อตั้งหน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป และกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down

the General Principle and Requirements of Food Law, Establishing the European Food Authority, and Laying Down Procedures in Matters of Food Safety) และในปี 2545 จึงได้ออกระเบียบแห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 178/2002 ลงวันที่ 28 มกราคม 2545 ว่าด้วยหลักการทั่วไปและข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายอาหาร ก่อตั้งหน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป และกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedure in matters of food safety) ซึ่งประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2545 ทั้งนี้ จากระเบียบที่ 178/2002 ดังกล่าวได้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารหรือสุขอนามัยอาหารในปี 2548 ดังนี้⁹

1. กฎระเบียบเกี่ยวกับสุขอนามัยอาหาร (Hygiene Package)

- ระเบียบ ที่ 852/2004 แห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 29 เมษายน 2548 ว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs)

- ระเบียบ ที่ 853/2002 แห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 29 เมษายน 2548 ว่าด้วยหลักเกณฑ์สุขอนามัยสำหรับอาหารที่มาจากสัตว์ (Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin)

- ระเบียบ ที่ 854/2002 แห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 29 เมษายน 2548 กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับองค์กรในการควบคุมผลิตภัณฑ์ที่มาจากสัตว์เพื่อการบริโภค (Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organization of official controls on products of animal origin intended for human consumption)

- กฎเกณฑ์กลาง ที่ 2004/41/EC แห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 21 เมษายน 2548 ยกเลิกกฎเกณฑ์กลางบางเรื่องเกี่ยวกับสุขอนามัยอาหารของผลิตภัณฑ์ที่มาจากสัตว์เพื่อการบริโภคที่วางขายในท้องตลาด และแก้ไขกฎเกณฑ์กลางที่ 89/662/EEC, 92/118/EEC และคำวินิจฉัยที่ 95/408/EC (Directive 2004/41/EC of the European Parliament and

⁹School of Food Biosciences, The University of Reading, UK, "EU Papers," [online]. Available from : www.foodlaw.rdg.ac.uk/eu/eu-docs.htm [2005, 20 June]

of the Council of 21 April 2004 repealing certain Directives concerning food hygiene and health conditions for the production and placing on the market of certain products of animal origin intended for human consumption and amending Council Directive 89/662/EC and 92/118/EC and Council Decision 95/408/EC)

2. กฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
- ระเบียบที่ 882/2004 แห่งรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 29 เมษายน 2548 ว่าด้วยการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอาหารสำหรับสัตว์และมนุษย์ สุขภาพสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ (Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules)

จากที่กล่าวมากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารซึ่งกำหนดครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตอาหาร ตามหลักจากไร่ไปสู่โต๊ะอาหาร (From Farm to Table) หรือหลัก From Farm to Fork เกิดขึ้นเนื่องจากวิกฤตการณ์ความปลอดภัยอาหารจากระบบของโรควัวบ้า การปนเปื้อนของสารไดออกซินในอาหารสัตว์ รวมการวิตกกังวลเรื่องของการคัดแปงพันธุกรรมของส่วนประกอบในอาหาร ทำให้ผู้บริโภคขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอาหาร จนต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตอาหาร กฎหมายมีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้นและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล สร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารให้กับผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี

4.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของสหภาพยุโรป

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของสหภาพยุโรป ได้แก่ กฎเกณฑ์กลาง ที่ 92/40/EC ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2535 ว่าด้วยมาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกในสหภาพยุโรป (Council Directive 92/40/EC of 19 May 1992 introducing Community measures for the control of avian influenza) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ออกกฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ว่าด้วยมาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกในสหภาพยุโรปและยกเลิกกฎเกณฑ์กลางที่ 92/40/EC (Council Directive 2005/94/EC of 20 December 2005 on Community measures for the control of avian influenza and repealing Directive 92/40/EEC) ซึ่งได้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรปแล้ว เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2549 กฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ออกมาเนื่องจากโรคไข้หวัดนกเป็นโรคที่มีอันตราย

สูงสามารถติดต่อได้ในสัตว์ปีก (poultry) นก (birds) รวมทั้งสามารถติดต่อไปยังคนและสัตว์ที่เลี้ยงดูด้วยนมบางชนิด สร้างความเสียหายแก่อุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ปีกอย่างมาก นอกจากนี้แล้ว กฎเกณฑ์กลางที่ 92/40/EC เดิม ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับ ผลงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัย ผนวกรวมกับประสบการณ์การระบาดของโรคไข้หวัดนกใน สหภาพยุโรปและประเทศที่สามที่ผ่านมา จึงจำต้องยกระดับการควบคุมความปลอดภัยของห่วงโซ่อาหาร สุขอนามัยอาหารและสุขอนามัยผู้บริโภคในสหภาพยุโรปให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

หลักการทั่วไปของกฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC ได้ผ่านความเห็นชอบจาก คณะกรรมาธิการด้านสุขภาพสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ประจำสหภาพยุโรป (Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare) หน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (The European Food Safety Authority : EFSA) และองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties : OIE) นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้ก่อตั้งศูนย์ป้องกันและ ควบคุมโรคประจำสหภาพยุโรป (The European Centre of Disease Prevention and Control : ECDC) ขึ้นตามระเบียบที่ 851/2004 ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปต้องทำงานกับ ECDC อย่างใกล้ชิด ในการประเมินความเสี่ยงของการระบาดและการวางแผนการควบคุมการระบาดของโรคไข้หวัดนก ในสหภาพยุโรป

วัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC มีดังนี้¹⁰

1. กำหนดมาตรการป้องกันในการเฝ้าระวังและตรวจหาโรคไข้หวัดนกเป็นการ ล่วงหน้า และช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (Competent Authority : CA) และเกษตรกรได้ เตรียมพร้อมรวมทั้งเพิ่มความระมัดระวังในการเผชิญกับโรคไข้หวัดนก
2. กำหนดมาตรการขั้นต่ำในการต่อสู้กับโรคไข้หวัดนกในกรณีที่มีการระบาด เกิดขึ้น รวมทั้งการมุ่งเน้นการตรวจหาการแพร่ระบาดของโรค (propagation) แบบล่วงหน้าในสัตว์ เลี้ยงลูกด้วยนม (mammals)
3. กำหนดมาตรการเสริมอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดนกใน สัตว์ประเภทอื่นๆ ที่มีไข้สัตว์ปีก

¹⁰สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, “กฎระเบียบ ควบคุมมาตรการ ไข้หวัดนกฉบับใหม่ของสหภาพยุโรป,”อ้างถึงใน แหล่งที่มา : <http://www.news.thaieurop.net/content/view/858/62> [24 กุมภาพันธ์ 2549]

จากวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อในกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถกำหนดมาตรการภายในประเทศของตนที่เข้มงวดกว่าที่กำหนดในกฎเกณฑ์กลางฉบับนี้ได้

ทั้งนี้ สาระสำคัญของกฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC มีดังนี้¹¹

1. กำหนดคำจำกัดความของโรคไข้หวัดนก

1.1 โรคไข้หวัดนก (Avian Influenza : AI) หมายถึง การติดเชื้อไวรัสไข้หวัดใหญ่ชนิด A สายพันธุ์ย่อย (subtype) H5 หรือ H7 ในสัตว์ปีกหรือนกที่เลี้ยงไว้ (poultry or other captive birds) หรือตรวจพบค่า IVPI (Intravenous Pathogenicity Index) สูงกว่า 1.2 ในไก่ที่มีอายุ 6 สัปดาห์

1.2 โรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง (Highly Pathogenic Avian Influenza : HPAI) หมายถึง การติดเชื้อไวรัสไข้หวัดใหญ่ชนิด A สายพันธุ์ย่อย (subtype) H5 หรือ H7 ในสัตว์ปีกหรือนกที่เลี้ยงไว้ (poultry or other captive birds) หรือตรวจพบค่า IVPI (Intravenous Pathogenicity Index) สูงกว่า 1.2, 2 ในไก่ที่มีอายุ 6 สัปดาห์

1.3 โรคไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรง (Low Pathogenic Avian Influenza : LPAI) หมายถึง การติดเชื้อไวรัสไข้หวัดใหญ่ชนิด A สายพันธุ์ย่อย (subtype) H5 หรือ H7 ในสัตว์ปีกหรือนกที่เลี้ยงไว้ (poultry or other captive birds) ซึ่งไม่เข้าตามนิยามที่กำหนดไว้สำหรับโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง

2. ข้อกำหนดโดยทั่วไปของกฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC มีดังนี้

2.1 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้มีมาตรการป้องกันด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosecurity)

2.2 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้มีโปรแกรมเฝ้าระวัง (surveillance programmes) เพื่อตรวจหาเชื้อไข้หวัดนกประเภทสายพันธุ์ย่อย H5 และ H7 รวมทั้งเพื่อประเมินความเสี่ยงในนกป่า (wild birds) ซึ่งเป็นพาหะของโรคไข้หวัดนก

2.3 ประเทศสมาชิกต้องแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบของตนทราบโดยทันทีเมื่อพบการติดเชื้อหรือแม้แต่กรณีที่สงสัยว่าเกิดการติดเชื้อไข้หวัดนกก็ต้องรีบแจ้งทันที

2.4 นอกจากประเทศสมาชิกต้องแจ้งการระบาดหรือสงสัยว่าเกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนกในโรงเลี้ยงสัตว์ปีกให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบของตนทราบแล้ว ประเทศสมาชิกยัง

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-6.

ต้องแจ้งกรณีการระบาดเกิดขึ้นใน โรงฆ่าสัตว์ พาหนะขนย้ายสัตว์ ค่านชายแดน และด่านกักกันสัตว์ รวมทั้งประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งผลการเฝ้าระวังการระบาดของโรคไข้หวัดนกในสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมด้วย

2.5 ประเทศสมาชิกต้องจัดทำการศึกษาการระบาดของโรคโดยเร่งด่วน ควบคุม การเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกโดยใช้ระบบความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosecurity) ล้างและฆ่าเชื้อ โรงเลี้ยง สัตว์ปีก สร้างเขตเฝ้าระวัง (surveillance zones) พื้นที่ที่ระบาดและหากจำเป็นอาจใช้วัคซีนเข้าช่วย รวมทั้งการทำลายสัตว์ปีกที่ติดเชื้อเมื่อเกิดการระบาดขึ้น

2.6 การใช้วัคซีนสามารถใช้เป็นมาตรการเสริม (supplement) ในการควบคุมโรค และหลีกเลี่ยงการทำลายสัตว์ในปริมาณมาก ซึ่งนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาในระยะสั้นอย่างเร่งด่วน แล้ว ยังสามารถช่วยแก้ไขในระยะยาวเพื่อป้องกันการระบาดของโรคไข้หวัดนกได้ เมื่อมีความเสี่ยง ที่ได้รับจากสัตว์ป่าหรือปัจจัยอื่นๆ ดังนั้น จึงแยกการใช้วัคซีนเป็น 2 ประเภท คือ วัคซีนฉุกเฉิน (emergency vaccination) และวัคซีนป้องกัน (preventive vaccination)

อย่างไรก็ตาม แม้การใช้วัคซีนจะมีข้อดีข้างต้น แต่ยังมีข้อจำกัดของการใช้วัคซีน คือ สัตว์ปีกที่ได้รับการฉีดวัคซีนยังมีโอกาสติดเชื้อไข้หวัดนกได้ และยังแพร่เชื้อไข้หวัดนกได้อีก ดังนั้น จึงต้องติดตามและเฝ้าระวังผลการฉีดวัคซีนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการแยกสัตว์ปีกที่ได้รับการ ฉีดวัคซีนออกจากสัตว์ปีกที่ได้รับการติดเชื้อจากธรรมชาติ รวมถึงการวางจำหน่ายเนื้อและไข่ สัตว์ปีกที่ได้รับการฉีดวัคซีนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

2.7 หากมีการตรวจพบเชื้อไข้หวัดนกจากการนำเข้าสู่ศูนย์กักกัน (Quarantine Centre) ต้องแจ้งคณะกรรมการยุโรปทันที

2.8 การทำความสะอาดและการฆ่าเชื้อจะต้องรวมอยู่ในแผนการป้องกันโรค ไข้หวัดนก ซึ่งการใช้น้ำยาฆ่าเชื้อต้องเป็นไปตามที่ระบุในกฎเกณฑ์กลางที่ 98/8/EC ว่าด้วยการ วางขายผลิตภัณฑ์ biocidol ในท้องตลาด

2.9 กฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC นี้ กำหนดมาตรการควบคุมขั้นต่ำสุดไว้ (minimum control measures) ในกรณีที่เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนกขึ้น หากประเทศสมาชิก สามารถกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติและมาตรการสุขอนามัยที่เข้มงวดกว่าที่สหภาพยุโรป กำหนดไว้ย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การระบาดของโรคที่เกิดขึ้นในแต่ละ ประเทศสมาชิก

3. กรณีที่มีการระบาดที่ต้องสงสัย (suspected outbreak) เกิดขึ้น ประเทศสมาชิก จำต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบในประเทศสมาชิกที่มีการระบาดที่ต้องสงสัย ต้องเตรียมสืบสวนค้นหาเชื้อไขหวัดนกตามที่ระบุในคู่มือวินิจฉัยโรค (diagnostic manual) รวมทั้งต้องกำหนดให้โรงเลี้ยงสัตว์ปีกที่ต้องสงสัยอยู่ภายใต้การเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด

3.2 ต้องมีการนับจำนวนสัตว์ปีกและสัตว์ที่เลี้ยงลูกด้วยนม

3.3 จัดทำบัญชีรายวัน แยกประเภทสัตว์ปีก นก และสัตว์ที่เลี้ยงลูกด้วยนมที่ป่วยตาย หรือสงสัยว่าติดเชื้อ เพื่อส่งมอบให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบตลอดเวลา

3.4 ให้สัตว์ปีกอยู่ในโรงเลี้ยงแบบปิด ห้ามสัตว์ปีกเข้าหรือออกจากโรงเลี้ยง

3.5 ห้ามนำซากสัตว์ปีก เนื้อสัตว์ปีก ไข่ เครื่องใน อาหารสัตว์ปีก เครื่องใช้อุปกรณ์ในโรงเลี้ยง เศษขยะ เศษมูลสัตว์ เศษฟาง ออกจากโรงเลี้ยง นอกเสียจากได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosecurity) เพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อไขหวัดนกให้ลดน้อยลง

3.6 การเคลื่อนย้ายตัวบุคคล สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม พาหนะรถยนต์ และเครื่องใช้ อุปกรณ์ที่จะนำออกหรือนำเข้าไปยังโรงเลี้ยง ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อน

3.7 วิธีการฆ่าเชื้อโรคในโรงเลี้ยงสัตว์ปีกต้องเป็นไปตามกรรมวิธีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนด

4. ในกรณีที่มีการฆ่าและทำลายสัตว์ปีก ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติ ดังนี้

4.1 จัดเก็บชิ้นส่วนตัวอย่างสัตว์ที่ถูกฆ่าไว้เพื่อตรวจสอบ

4.2 ในกรณีที่มีการทำลายฝูงสัตว์ปีกที่ติดเชื้อ จำต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กลางที่ 93/119/EC ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2536 ว่าด้วยการปกป้องสัตว์ในขณะถูกฆ่า ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปกป้องสัตว์ในขณะถูกฆ่าไว้

4.3 ในกรณีที่มีการระบาดของโรคไขหวัดนกชนิดรุนแรง (HPAI) เกิดขึ้น การฆ่าทำลายสัตว์ปีกและไข่ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รวมทั้งการฆ่าและการขนส่งสัตว์และซากสัตว์ต้องทำอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้มีการแพร่กระจายของเชื้อโรคเกิดขึ้นได้

4.4 ประเทศสมาชิกทำแผนประเมินความเสี่ยงของการระบาดที่เกิดขึ้น เพื่อขอขอยกเว้น ไม่ให้มีการฆ่าทำลายสัตว์ปีกบางประเภทได้

5. ในกรณีที่มีการระบาดเกิดขึ้นในสวนสัตว์ โรงละครสัตว์ ศูนย์วิจัยเพาะเลี้ยงสัตว์หรือสถานที่ที่มีได้เลี้ยงสัตว์ปีกเพื่อการค้า (non - commercial holding) ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

5.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถอนุญาตให้สัตว์ปีกที่อยู่ในสวนสัตว์ โรงละคร สัตว์ ศูนย์วิจัยเพาะเลี้ยงสัตว์ หรือสถานที่ที่มีได้เลี้ยงสัตว์ปีกเพื่อการค้า ไม่ต้องฆ่าทำลายสัตว์ปีกที่หายากในทันที แต่ต้องห้ามไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายสัตว์ดังกล่าวออกจากสถานที่นั้นๆ รวมทั้งห้ามไม่ให้มีการติดต่อกับสัตว์ปีกอื่นๆที่อยู่ภายนอก และสัตว์ปีกดังกล่าวต้องได้รับการตรวจหาเชื้อไข้หวัดนกต่อไป

6. ในกรณีที่มีการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในโรงเลี้ยง ซึ่งประกอบด้วยโรงเลี้ยงย่อย (production units) จำนวน 2 โรง หรือมากกว่านั้น ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

6.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถอนุญาตให้โรงเลี้ยงดังกล่าวไม่จำเป็นต้องทำลายสัตว์ปีกในทุกโรงเลี้ยง โดยเฉพาะโรงเลี้ยงที่ไม่อยู่ในข่ายต้องสงสัยว่ามีการติดเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรง

6.2 การพิจารณาของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จะต้องพิจารณาประกอบกับขนาดองค์ประกอบ และชนิดของโรงเลี้ยงนั้นๆ รวมถึงอาหาร น้ำ เครื่องมือเครื่องใช้ ผู้เลี้ยงสัตว์ปีก ผู้เยี่ยมชม โรงเลี้ยงสัตว์ปีก และที่สำคัญที่สุด คือ โรงเลี้ยงสัตว์ปีกที่ได้รับการอนุญาตให้เลี้ยงจะต้องมีลักษณะเป็นเอกเทศ (independent location) ไม่ขึ้นอยู่กับโรงเลี้ยงอื่นใด และมีแผนการบริหารประจำวัน (day-to-day management) เป็นของตนเอง

7. ในกรณีที่มีการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในโรงเลี้ยงสัตว์ปีก ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องกำหนดเขตป้องกันโรค (protection zone) ภายในรัศมีอย่างน้อย 3 กิโลเมตร รอบโรงเลี้ยงสัตว์ปีกที่ติดเชื้อ

7.2 นอกเหนือจากเขตป้องกันโรคแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องกำหนดเขตเฝ้าระวัง (surveillance zone) ภายในวงรัศมีอย่างน้อย 10 กิโลเมตร รอบโรงเลี้ยงสัตว์ปีกที่ติดเชื้อ ทั้งนี้รวมเขตป้องกันโรคไข้หวัดนกแล้ว

8. การใช้วัคซีนไข้หวัดนก ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

8.1 ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องคอยสอดส่องดูแลห้ามใช้วัคซีนไข้หวัดนกในเขตพื้นที่ของตน

8.2 การจัดการ การผลิตการจัดเก็บ การจัดส่ง การแจกจ่าย และการขายวัคซีนไข้หวัดนกภายในสหภาพยุโรป ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเท่านั้น

8.3 การใช้วัคซีนที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายของสหภาพยุโรปต้องเป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ

ก. กฎเกณฑ์กลาง ที่ 2001/82/EC ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2544 ว่าด้วยขบพัญญัติเกี่ยวกับเวชภัณฑ์ทางด้านสัตวแพทย์ (Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to veterinary medicinal products)

ข. ระเบียบ ที่ 726/2004 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2547 ว่าด้วยอำนาจและการควบคุมการใช้เวชภัณฑ์สำหรับมนุษย์และสัตว์ (Regulation No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedure for the authorization and supervision of medicinal products for human and veterinary use)

9. การใช้วัคซีนในกรณีฉุกเฉิน (emergency vaccination) ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

9.1 ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัคซีนในกรณีฉุกเฉินได้ในสัตว์ปีกและนกที่เลี้ยงไว้ภายใต้มาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกระยะสั้น (short term measure) ภายหลังจากที่ได้มีการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการยับยั้งการระบาดในกรณีดังต่อไปนี้

ก. เมื่อมีการระบาดเกิดขึ้นในประเทศของตน

ข. เมื่อมีการระบาดเกิดขึ้นในประเทศสมาชิกใกล้เคียง

ค. เมื่อมีการระบาดเกิดขึ้นในประเทศที่สามใกล้เคียง

9.2 ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัคซีนฉุกเฉินได้ทันทีเฉพาะแต่ในกรณี ดังต่อไปนี้

ก. ได้ส่งมอบแผนวัคซีนฉุกเฉินและแจ้งความจำนงที่จะใช้วัคซีนฉุกเฉินไปยังคณะกรรมการยุโรปทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการใช้วัคซีนฉุกเฉิน

ข. การใช้วัคซีนฉุกเฉินจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อควบคุมการระบาดของโรค (disease control)

10. การใช้วัคซีนเพื่อป้องกันโรค (preventive vaccination) ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติ ดังนี้

10.1 ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัคซีนเพื่อป้องกันโรคไข้หวัดนกได้ในไก่และนกที่เลี้ยงไว้ ภายใต้มาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกระยะยาว (long term measure) หากประเมินผลแล้วพบว่ามีความเสี่ยงในบางเขตพื้นที่หรือในสัตว์เลี้ยงบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนกได้

10.2 เมื่อประเทศสมาชิกต้องการใช้วัคซีนเพื่อป้องกันโรค ต้องขออนุญาตจาก คณะกรรมการยุโรป โดยจัดส่งแผนการใช้วัคซีนเพื่อป้องกันโรค (preventive vaccination plan) เป็นการล่วงหน้า

11. คลังวัคซีนประจำสหภาพยุโรป

11.1 ประเทศสมาชิกสามารถขอวัคซีนได้จากคลังวัคซีนประจำสหภาพยุโรปได้ โดยทำเรื่องขอไปยังคณะกรรมการยุโรป

11.2 คณะกรรมการยุโรปสามารถแจกจ่ายวัคซีนที่มีอยู่ในคลังวัคซีนให้แก่ ประเทศที่สามได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก

12. คลังวัคซีนแห่งชาติ

ประเทศสมาชิกสามารถมีคลังวัคซีนเป็นของตนเองได้แต่ต้องแจ้งให้ คณะกรรมการยุโรปทราบถึงปริมาณและชนิดของวัคซีนที่มีอยู่

13. การปรับใช้กฎหมาย

13.1 กฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC จะยกเลิกกฎกลาง ที่ 92/40/EC ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2550 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างระหว่างกฎหมายเก่าและ กฎหมายใหม่ ซึ่งได้เปรียบเทียบไว้ในภาคผนวก 6 ของกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC

13.2 กฎเกณฑ์กลาง ที่ 2005/94/EC จะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายภายใน 20 วัน หลังจากตีประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรป (ประกาศเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2549) ทั้งนี้ กฎเกณฑ์กลางฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการภายในวันที่ 1 กรกฎาคม 2549 เป็นต้นไป

14. เงื่อนไขของช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (บทเฉพาะกาล)

14.1 แผนฉุกเฉิน (contingency plan) ในการควบคุมโรคใช้หวัคนกตาม มาตรา 17(4) ของกฎเกณฑ์กลาง ที่ 92/40/EEC เดิม ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2550 นี้ ให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป แต่ภายใน 30 กันยายน 2550 ประเทศสมาชิกต้องส่งมอบการแก้ไขแผน ฉุกเฉินให้สอดคล้องตามกฎหมายฉบับใหม่

14.2 ในช่วงระหว่างก่อนที่กฎระเบียบนี้จะมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ มาตรการชั่วคราวสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์กลางฉบับนี้

จากที่ได้กล่าวมา สหภาพยุโรปได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิต เรียกความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารกลับคืนมา นอกจากนี้ ในประเด็นของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก สหภาพยุโรปได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อกำหนดการป้องกันและควบคุมโรคให้เป็นไปตามภาวะการณ์ระบาดของโรคที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และในประเทศที่สาม และเพื่อให้ห่วงโซ่การผลิตอาหารจากสัตว์ปีก มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค ฉะนั้น จากมาตรการทางกฎหมายทั้งกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกดังกล่าว ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้ว่าอาหารที่คนบริโภค โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกมีความปลอดภัยอย่างแท้จริง

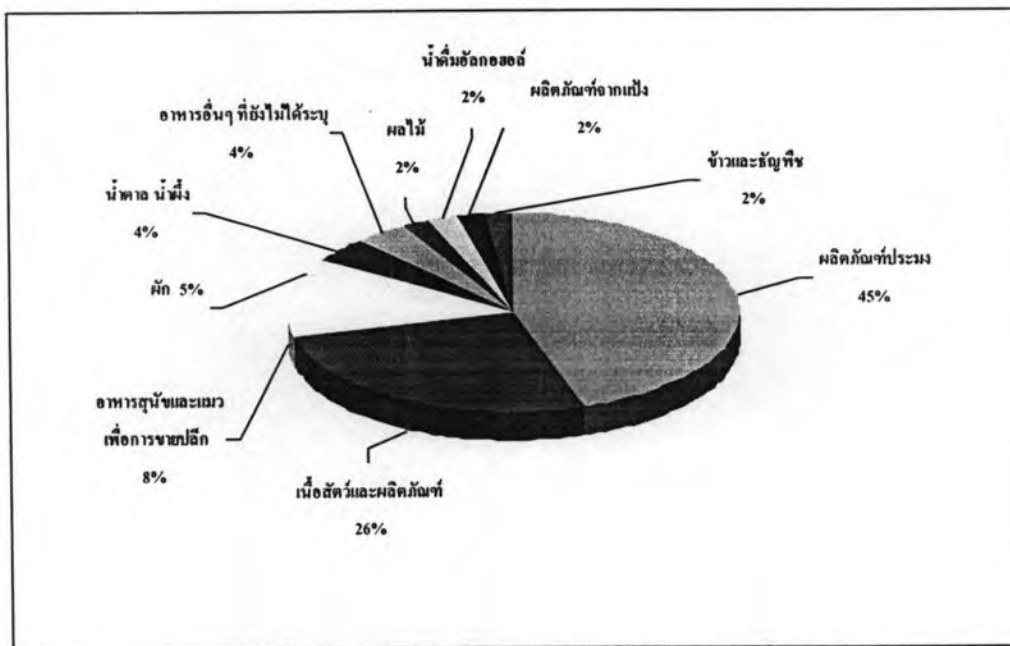
4.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย จากข้อมูลในปี 2546 การส่งออกสินค้าของไทยไปญี่ปุ่นมูลค่าการส่งออก 472,264 ล้านบาท สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ กุ้งสดแช่เย็นจนแข็ง แผงวงจรไฟฟ้า เม็ดพลาสติก ไดโอดทรานซิสเตอร์ และอุปกรณ์กึ่งตัวนำ เฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน ยางพารา ยานพาหนะอุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ ตู้เย็น ตู้แช่แข็งและส่วนประกอบ แต่ประเทศไทยนำสินค้าจากญี่ปุ่นในปี 2546 มูลค่า 755,894.3 ล้านบาท สินค้าที่ไทยนำเข้าจากญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภททุน เครื่องจักร และวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูป ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ไทยอยู่ในฐานะขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมาโดยตลอด

การนำเข้าสินค้าอาหารของไทยกับญี่ปุ่น ในช่วง 2541-2546 ที่ผ่านมานั้น พบว่าการส่งออกสินค้าอาหารมีมูลค่าเฉลี่ยปีละประมาณ 97,000 ล้านบาท ส่วนการนำเข้าสินค้าอาหารจากญี่ปุ่น มีมูลค่าเฉลี่ยปีละประมาณ 6,300 ล้านบาท ประเทศไทยจึงเป็นผู้ส่งออกสุทธิสินค้าอาหารกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นแหล่งอุปทานสินค้าประมงและเนื้อสัตว์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของญี่ปุ่น¹²

¹²สถาบันอาหาร, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร, หน้า 10-1.

ปี 2546 สินค้าอาหารที่ไทยส่งออกไปญี่ปุ่นที่สำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ประมง มีมูลค่าการส่งออกคิดเป็น 42,467.46 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 45 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารของไทย รองลงมาคือ ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ มีมูลค่าการส่งออกเป็นมูลค่า 24,998.72 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 26 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารของไทย สินค้ากลุ่มอาหารสัตว์เลี้ยงมีมูลค่าการส่งออกรวม 7,447.90 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 5 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารของไทย ทั้งนี้ สินค้าอาหาร 10 อันดับแรกที่ญี่ปุ่นนำเข้าจากไทยมากที่สุดในปี 2546 เป็นสินค้าประมงถึง 7 รายการ และอีก 3 รายการเป็นเนื้อไก่¹³



รูปที่ 11 สัดส่วนการส่งออกสินค้าอาหาร ไปยังญี่ปุ่นแยกตามกลุ่มสินค้า ปี 2546
ที่มา : สถาบันอาหาร, 2546.

ญี่ปุ่นเป็นตลาดส่งออกสินค้าอาหารที่สำคัญอันดับ 1 ของไทย โดยมีสัดส่วนการตลาดส่งออกสินค้าอาหารคิดเป็นร้อยละ 14.45 ของปริมาณการส่งออกสินค้าอาหารทั้งหมด จึงเป็นตลาดที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมการผลิตอาหารของไทย¹⁴

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-3.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-4.

ตารางที่ 5 สินค้าอาหารส่งออกของไทยไปตลาดญี่ปุ่น 10 อันดับแรก ปี 2546

ลำดับ	รายการ	ปริมาณการส่งออก (ก.ก.)	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)
1.	ชิ้นเนื้อและส่วนอื่นแช่เย็น จนแข็งของไก่แกลลัสโดเมสติกัส	178,729,142.00	13,058.21
2.	กึ่งกุลาคำที่ปรุงแต่งหรือทำไว้ ไม่ให้เสีย ไม่บรรจุภาชนะอัดลม	175,361,170.00	6,440.01
3.	เนื้อและส่วนอื่นของไก่ชนิด แกลลัสโดเมสติกัสที่ปรุงแต่ง หรือทำไว้ไม่ให้เสีย	50,740,923.00	6,325.50
4.	กึ่งกุลาคำแช่เย็นจนแข็ง	15,255,800.00	5,387.72
5.	เนื้อปลาอื่นๆ (จะบดหรือไม่ก็ตาม) สดแช่เย็น หรือแช่แข็ง	76,645,615.00	4,808.13
6.	ปลาบรรจุภาชนะอัดลม เพื่อใช้เป็น อาหารสุนัขหรืออาหารแมว	65,870,566.00	4,648.08
7.	ปลาหมึกกระดองแช่เย็นจนแข็ง	17,420,777.00	4,252.74
8.	เนื้อและส่วนอื่นๆ ของสัตว์ปีกเลี้ยงอื่นๆ ที่ปรุงแต่งหรือทำไว้ไม่ให้เสีย	27,505,129.00	3,778.92
9.	น้ำตาลดิบที่ได้จากอ้อยชนิดเซนตริกฟิวกัล ที่ไม่เติมสารปรุงกลิ่นรสหรือสารแต่งสี	534,699,015.00	3,752.11
10.	เนื้อปลาอื่นๆ แบบฟิลเลแช่เย็นจนแข็ง	22,813,438.00	41,564.27
11.	สินค้าอื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุ	1,044,492,511.00	41,564.27
	รวม	2,051,709,086.00	97,629.97

ที่มา : สถาบันอาหาร, 2546.

จากการระบาดของโรคไข้หวัดนกในประเทศไทย ซึ่งได้ประกาศอย่างเป็นทางการ
ยืนยันการตรวจพบโรคไข้หวัดนก ชนิดสายพันธุ์ H5N1 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2547 ส่งผลให้ประเทศ
ไทยส่งออกผลิตภัณฑ์ไก่ ไปยังญี่ปุ่นได้เฉพาะไก่ปรุงสุกเท่านั้น และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด Animal
Health Requirement for heat-processed poultry meat and its products to be exported to Japan ทำให้ไทย

เลี้ยวส่วนแบ่งการตลาดในสินค้าประเภทไก่สดแช่แข็ง และส่งผลให้ส่งออกผลิตภัณฑ์ไก่ได้น้อยลง จึงเห็นควรศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย เพื่อพิจารณาจุดบกพร่องของกฎหมายไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญ

4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของญี่ปุ่น

ตามที่ได้มีการปฏิรูปกระทรวงและหน่วยงานราชการต่างๆของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ได้รวมเข้ากับกระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) เป็นกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare : MHLW) ซึ่งการดำเนินการความปลอดภัยอาหาร (Administration of Food Safety) นั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมความปลอดภัยอาหาร (Department of Food Safety) ในสังกัดสำนักงานความปลอดภัยด้านยาและอาหาร (Pharmaceutical and Food Safety Bureau) โดยการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน (Food Safety Basic Law) ซึ่งใช้บังคับเมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) กฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (Abattoir Law) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁵

ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่จะมีการคุมเข้มในเรื่องความปลอดภัยอาหารตามกฎหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นเคยผ่านประสบการณ์เลวร้ายเกี่ยวกับอาหารปนเปื้อนมาแล้วหลายครั้ง โดยเมื่อปี 2543 เกิดวิกฤตการณ์ปนเปื้อนของสารพิษในผลิตภัณฑ์นมที่ผลิตจากโรงงานบริษัทแห่งหนึ่ง ที่เมืองโอซากา ทำให้ประชาชนจำนวน 14,780 คน ต้องเผชิญกับอาการเจ็บป่วย จากเหตุการณ์ครั้งนั้นนับเป็นการปนเปื้อนอาหารครั้งใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น ต่อมาในปี 2544 เกิดการระบาดของโรควัวบ้า (Bovine

¹⁵“Administration of Food Safety 2004” [online]. Available from : http://www.ffcr.or.jp/zaidan/FFCRHOME.nsf/pages/c_AFS04 [2006, March 16]

Spongiform Encephalopathy : BSE) จากเหตุการณ์ดังกล่าวญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐานขึ้น รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค และจากการพัฒนามาตรการดังกล่าวญี่ปุ่นได้นำเอาหลักวิเคราะห์ความเสี่ยงมาใช้ในการดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหารด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2549 ญี่ปุ่นก็ต้องเผชิญกับโรควัวบ้าที่ติดต่อสู่มนุษย์เป็นครั้งแรก หลังจากที่เคยพบการระบาดในปี 2544 จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารให้แก่ตลาดเนื้อวัวในประเทศ มาตรการเกี่ยวกับโรควัวบ้าในญี่ปุ่น ได้แก่ การระงับการขนส่งวัวอายุ 30 เดือน หรือแก่กว่านั้นเข้ามาในประเทศ การกำจัดและเผาทำลายเนื้อวัวที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อจากวัวที่มีอายุ 12 เดือนหรือมากกว่านั้น และการบังคับใช้มาตรการตรวจสอบปศุสัตว์ที่จะเข้าสู่ห่วงโซ่อาหารทั้งหมด¹⁶

การดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศญี่ปุ่นได้นำเอาหลักวิเคราะห์ความเสี่ยงมาใช้ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงต้องอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ (มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์) และการปรับปรุงพัฒนามาตรการที่จำเป็นต้องอยู่บนหลักการประเมินความเสี่ยง ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ต้องอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ การบริหารความเสี่ยง (risk management) โดยการนำเอามาตรการที่จำเป็นซึ่งอยู่บนหลักการประเมินความเสี่ยงมาบังคับใช้ และสุดท้าย การสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงความเห็นกับบุคคลที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป รัฐบาล และการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน ส่วนการบริหารความเสี่ยงอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การดำเนินการประเมินความเสี่ยงนั้น ดำเนินการโดยคณะกรรมการความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Commission) ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน¹⁷

¹⁶ศูนย์วิทยบริการ Digital Library, คลังข้อมูล อย., “Food Safety แคนซาคุระ,” แหล่งที่มา : www.elib.fda.moph.go.th/library [15 มีนาคม 2549]

¹⁷“Administration of Food Safety 2004, Structure and responsibilities of the Department of Food Safety” [online]. Available from : www.ffcr.or.jp/zaidan/FFCRHOME.nsf/pages/e_AFS03-C [2006, March 16]

การดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหาร (Administration of Food Safety) ของญี่ปุ่น เฉพาะที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก โดยเฉพาะไก่เนื้อ อยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร ดังนี้

4.2.1.1 กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน (The Food Safety Basic Law)¹⁸

วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน มีดังนี้

- (1) เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์
- (2) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารในแต่ละขั้นตอนการผลิตทุกห่วงโซ่อาหาร
- (3) เพื่อกำหนดมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เหมาะสม ซึ่งอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์และเป็นมาตรการสากลเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 3 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 10) หมวด 2 แนวทางเบื้องต้นในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 11 - มาตรา 21) และหมวด 3 คณะกรรมการความปลอดภัยอาหาร (มาตรา 22 - มาตรา 38)

หมวด 1 บททั่วไป ได้กำหนดหลักการของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร (to ensure food safety by establishing basic principles) โดยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้รัฐบาลส่วนกลางต้องกำหนดนโยบายเพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารตามหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่กำหนด (code of basic principles) หน่วยงานส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดนโยบายและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารภายในเขตความรับผิดชอบของตน ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน (code of basic principles) และตามบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการร่วมกับรัฐบาลกลาง ส่วนผู้ประกอบการด้านอาหาร ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปื๊ย เคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตร อาหารสัตว์ ส่วนผสมหรือวัตถุดิบเติมในอาหารสัตว์ ยาที่ใช้ในการสัตวแพทย์ รวมถึงวัตถุดิบอย่างอื่นที่ได้จากการเกษตร ประมง ที่ส่งผลต่อความปลอดภัยของอาหาร บรรจุภัณฑ์ หีบห่อ ผู้ประกอบการเกี่ยวกับอาหารดังกล่าวจะต้อง

¹⁸“The Food Safety Basic Law (Tentative Translation)” [online]. Available from : www.fsc.go.jp/sonota.fsb_law160330.pdf [2007, March 7]

รับผิดชอบต่อมาตรการที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน (code of basic principles)

หมวด 2 แนวทางเบื้องต้นในการกำหนดนโยบาย ดำเนินการ โดยประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้บริโภค (assessment of the effect of food on health) หรือการประเมินความเสี่ยง ซึ่งดำเนินการโดยพิจารณาเงื่อนไขพฤติกรรมผู้บริโภคภายในประเทศและพฤติกรรมแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดนโยบายความปลอดภัยของอาหารนั้น จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์ พฤติกรรมผู้บริโภคของประชากรและพฤติกรรมแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายต้องเปิดเผยและรับฟังความเห็นจากสาธารณะ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรม

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดนโยบายความปลอดภัยอาหารยังต้องกำหนดให้มีมาตรการฉุกเฉินเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดหมาย และต้องดำเนินการตามนโยบายความปลอดภัยอาหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันดำเนินการตามมาตรการความปลอดภัยอาหารในแต่ละขั้นตอนการผลิต อีกทั้งจะต้องมีการวิจัย โดยเฉพาะการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร ต้องมีการรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่างๆ มาพิจารณาประกอบกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคของชนญี่ปุ่น ต้องมีการติดตามผลิตภัณฑ์เพื่อให้ข้อมูลของอาหาร ต้องให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร และนโยบายที่กำหนดจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และประการสุดท้ายการประกาศใช้สาระสำคัญขั้นพื้นฐาน (Basic Matters) เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ที่กล่าวมา รัฐบาลกลางต้องกำหนดสาระสำคัญขั้นพื้นฐานในการบังคับใช้มาตรการความปลอดภัยอาหาร โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดร่างสาระสำคัญขั้นพื้นฐาน โดยรับฟังความเห็นจากคณะกรรมการความปลอดภัยอาหาร และต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างสาระสำคัญขั้นพื้นฐาน เมื่อสาระสำคัญขั้นพื้นฐานผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะประกาศสาระสำคัญขั้นพื้นฐานดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมายได้ทันที ทั้งนี้ หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญขั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอร่างดังกล่าว

หมวดที่ 3 คณะกรรมการความปลอดภัยอาหาร

คณะกรรมการความปลอดภัยอาหารมีทั้งหมด 7 คน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในการกำหนดสาระสำคัญขั้นพื้นฐาน (Basic

Matters)

- (2) ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพผู้บริโภค (ประเมินความเสี่ยง)
- (3) ให้ความเห็นกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องผ่านทางนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบายความปลอดภัยอาหาร โดยอยู่บนหลักการการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้บริโภค (ประเมินความเสี่ยง)
- (4) กำกับดูแลและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย โดยอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้บริโภค (ประเมินความเสี่ยง) รวมทั้งให้ความเห็นกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องผ่านทางนายกรัฐมนตรี
- (5) ตรวจสอบและพิจารณาสาระสำคัญที่กำหนดในนโยบาย เพื่อดำเนินการให้เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร รวมทั้งให้ความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (6) วิจัยงานทางวิทยาศาสตร์และศึกษาวิจัยเพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้บริโภค (ประเมินความเสี่ยง) และในการตรวจสอบพิจารณาสาระสำคัญตามนโยบายความปลอดภัยอาหาร
- (7) วางแผนและแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นกับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงหน้าที่ในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์ (ประเมินความเสี่ยง) และการผลิตงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์
- (8) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็นกับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร

4.2.1.2 กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (The Food Sanitation Law)¹⁹

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขอนามัยของประชาชน สร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร โดยป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอันเนื่องมาจากการกิน ค่อม โดยกำหนดกฎระเบียบและมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค

¹⁹“Administration of Food Safety 2004, Structure and responsibilities of the Department of Food Safety”, p. 6.

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน (Establishment of standard) ทั้งมาตรฐานของอาหาร สถานประกอบการ การดำเนินการและการจัดการ รวมถึงมาตรฐานฉลาก

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการตรวจสอบและแนะแนวทางปฏิบัติ (Inspection and guidance) รวมถึงการตรวจสอบสินค้านำเข้าโดยรัฐบาลกลาง และกรณีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแนะแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ

ทั้งนี้ การดำเนินงานทั้งสองส่วนดังกล่าว แยกพิจารณาในรายละเอียดพอสังเขปได้ ดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐาน (Establishment of standard)

(1) คุณลักษณะเฉพาะหรือมาตรฐานของอาหาร (Specification/standard for food)

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของส่วนประกอบ และมาตรฐานในการผลิต กระบวนการและการใช้ โดยพิจารณาประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการยาและสุขอนามัยอาหาร (Pharmaceutical Affairs and Food Sanitation Council) ผลิตภัณฑ์ใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดในคุณลักษณะเฉพาะหรือมาตรฐาน ย่อมต้องห้ามมิให้ส่งออกและห้ามจำหน่ายภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานของอาหารเป็นมาตรการชั่วคราวไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงมาตรฐานที่ใช้ในประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ

(2) มาตรฐานของฉลากผลิตภัณฑ์อาหาร (Labelling standards)

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ กำหนดมาตรฐานของฉลากผลิตภัณฑ์อาหาร โดยพิจารณารับฟังความเห็นจากคณะกรรมการยาและสุขอนามัยอาหาร หากผลิตภัณฑ์ใดไม่เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนด ย่อมต้องห้ามมิให้จำหน่ายภายในราชอาณาจักร

(3) มาตรฐานของสถานประกอบการ (Standard for facilities)

ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefecture governors) และนายกเทศมนตรี (municipal mayors) มีอำนาจกำหนดมาตรฐานของสถานประกอบการของประเภทธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ตัวอย่างเช่น การประกอบกิจการร้านอาหาร เป็นต้น ปัจจุบันประเภทธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยทั่วไป กำหนดไว้ทั้งสิ้น 34 ประเภทกิจการ ทั้งนี้ มาตรฐานของสถานประกอบการนั้น จะครอบคลุมในส่วนของโครงสร้าง อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำอาหาร นำใช้ และการกำจัดของเสีย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการที่

จัดการสถานประกอบการตามที่มาตรฐานกำหนด ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจในการเพิกถอน พักใช้ใบอนุญาต และห้ามประกอบกิจการที่ไม่ได้มาตรฐานดังกล่าว

(4) มาตรฐานในการบริหารจัดการและการดำเนินการ (Standards for management/operation)

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดมาตรฐานให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม โดยคำนึงถึงสุขภาพของประชาชน ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดต้องครอบคลุมการบริหารจัดการสถานประกอบการ อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำอาหาร ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจเพิกถอน พักใช้ใบอนุญาต และห้ามประกอบกิจการกรณีไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด

2. ระบบตรวจสอบ (Inspection system)

(1) การจำหน่ายอาหารภายในประเทศ (Domestically distributed food)

ศูนย์บริการสาธารณสุข (Health Center) มีทั้งหมด 576 แห่งทั่วประเทศ มีผู้ตรวจสอบ (inspectors) จำนวน 7,740 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 4.18 ล้านแห่ง ผู้ตรวจสอบต้องไปตรวจดูสถานประกอบการ (site inspector) เพื่อพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานอาหารและมาตรฐานประกอบการตามที่กำหนด

(2) การแจ้งการนำเข้า (Import notification)

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารกำหนดให้บุคคลซึ่งประสงค์จะนำเข้าอาหาร ส่วนผสม บรรจุภัณฑ์อาหารต่างๆ โดยนำเข้ามาเพื่อขายหรือใช้ในทางธุรกิจ จะต้องแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ ทุกครั้งที่นำเข้า โดยให้ยื่นคำขอแจ้งการนำเข้าต่อด่านกักกันสินค้าที่มีเขตอำนาจในท่าเรือ ท่าอากาศยานนั้นๆ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกับการตรวจสอบของศุลกากร

(3) คำสั่งให้ตรวจสอบสินค้าและอื่นๆ

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลที่นำเข้าซึ่งอาหารหรือบรรจุภัณฑ์ของอาหาร ที่ต้องสงสัยว่าได้ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ โดยพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมรวมถึงการกระทำความผิดก่อนหน้านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งการตรวจสอบดำเนินการโดยบุคคลซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง บุคคลผู้ได้รับคำสั่งตรวจสอบ (examination order) ต้องห้ามมิให้ขาย จำหน่าย หรือนำสินค้านั้นๆ มาใช้ในการประกอบธุรกิจ จนกว่าได้รับการตรวจสอบและได้รับแจ้งผลการตรวจสอบแล้ว

ณ ด่านกักกันสินค้า เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ตรวจสอบคำขอและออกคำสั่งตรวจสอบผลิตภัณฑ์ที่ต้องสงสัยว่าละเมิดกฎหมาย ผลิตภัณฑ์ใดตรวจพบว่าได้ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะถูกตีกลับ ส่งกลับ หรือดำเนินการโดยวิธีการอื่น

นอกจากนี้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งให้บุคคลใดทำลายหรือเรียกคืนสินค้า ให้สถานประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ขนส่งสินค้ากลับ หรือเพิกถอน พักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ กรณีบุคคลนั้นกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย บุคคลใดละเมิดต่อกฎหมายต้องถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1-3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000-3,000,000 เชน กรณีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทต้องโทษปรับตั้งแต่ 100 ล้านบาท

4.2.1.3 กฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law)²⁰

กฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชน (protecting the health of public) โดยการออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อนำมาใช้กับการดำเนินการของโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งมีทั้งหมด 225 แห่ง ทั่วประเทศ

กฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะตั้งโรงฆ่าและชำแหละสัตว์ประเภท โค ม้า สุกร แพะ แกะ เพื่อนำมาใช้เป็นอาหาร จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี

ผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ที่ใช้ในการบริโภคจะต้องฆ่าและชำแหละในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับอนุญาต โดยการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าจะต้องมีการตรวจสอบทั้งหมด 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ก่อนฆ่าหรือชำแหละจะต้องมีการตรวจโรคก่อนฆ่า (ante-mortem inspection)
2. สัตว์ที่ฆ่าแล้วจะต้องผ่านการตรวจโรคก่อนชำแหละ (ante-dressing inspection)
3. เมื่อชำแหละเนื้อสัตว์แล้ว ก่อนนำเนื้อสัตว์ดังกล่าวออกนอกโรงฆ่า จะต้องมีการตรวจสอบหลังการชำแหละด้วย (post-dressing inspection)

ทั้งนี้ ห้ามมิให้นำเนื้อสัตว์ เครื่องใน เลือด กระจก หนั่ง ออกจากโรงฆ่าสัตว์ โดยมิได้มีการตรวจโรคก่อน และเนื้อสัตว์หรือเครื่องในสัตว์ที่จะนำมาจำหน่ายในท้องตลาดได้ต้องมาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และต้องผ่านการตรวจโรคแล้ว ทั้งนี้ การตรวจโรคดำเนินการโดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ จำนวน 2,657 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของจังหวัดหรือเทศบาลที่มีศูนย์บริการสาธารณสุข (Health Center) ตั้งอยู่ และเมื่อกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีที่มีศูนย์บริการสาธารณสุขตั้งอยู่ พิจารณาแล้วเห็นว่าจากการตรวจโรคสัตว์ดังกล่าวพบว่าเนื้อสัตว์นั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้บริโภคเป็นอาหารได้ หรือเป็นโรคต้องห้าม ผู้ว่าราชการ

²⁰Ibid., p. 8.

จังหวัดหรือนายกเทศมนตรีอาจมีคำสั่งห้ามฆ่า ห้ามชำแหละสัตว์ดังกล่าว หรือดำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร

4.2.1.4 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law)²¹

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชน โดยป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากสัตว์ปีก ด้วยวิธีการออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็นในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค และกำหนดระบบการตรวจโรคสัตว์ปีก

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก กำหนดให้บุคคลที่มีความประสงค์ที่จะฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด ไก่วง และสัตว์ปีกอื่น) การถนอมขน เอาเครื่องในออก จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีศูนย์บริการสาธารณสุขตั้งอยู่ (ปัจจุบันมีโรงฆ่าสัตว์ปีกทั่วประเทศ ประมาณ 3,000 แห่ง) ทั้งนี้ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ปีกดังกล่าวไม่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง และผู้ประกอบการต้องจัดให้มีผู้จัดการฝ่ายสุขอนามัยที่ได้รับอนุญาตประจำในแต่ละโรงงาน เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบสุขอนามัย

การตรวจโรคสัตว์ปีกต้องดำเนินการ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ต้องตรวจโรคก่อนฆ่า (ante-mortem inspection) สัตว์ปีกทั้งหมดต้องได้รับการตรวจโรค โดยการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ก่อนเอาเครื่องในออก ต้องมีการตรวจโรคซึ่งเป็นการตรวจหลังจากถนอมขนออกแล้ว (feather removal inspection) ซากสัตว์ปีกทั้งหมดต้องผ่านการตรวจโรคซึ่งควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจโรคโดยพิจารณาจากลักษณะภายในของซากสัตว์ปีก ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนในการตรวจโรคสัตว์ปีก
3. เมื่อเอาเครื่องในออกแล้ว จะต้องตรวจโรคหลังจากเอาเครื่องในออก (post-evisceration inspection) ซากเครื่องในที่เอาออกจะต้องมีการตรวจโรคสัตว์ ซึ่งควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากลักษณะของเครื่องในและสภาพภายในซากสัตว์ปีก ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนในการตรวจโรคสัตว์ปีก

²¹Ibid., p. 8.

ทั้งนี้ ห้ามมิให้นำซากสัตว์ปีก เครื่องใน เนื้อสัตว์ปีก หรือส่วนใดๆ ออกนอก โรงฆ่าสัตว์โดยมิได้ผ่านการตรวจโรค และห้ามมิให้บุคคลใดนำซากสัตว์ปีก เครื่องใน เนื้อสัตว์ปีก หรือชิ้นส่วนใดๆ ออกนอกโรงฆ่าสัตว์ เพื่อนำไปขายหรือจำหน่ายเพื่อใช้ในการประกอบอาหาร โดยมิได้ผ่านการตรวจโรคก่อน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจากผลการตรวจสอบซากสัตว์ปีกแล้ว เห็นว่า เนื้อสัตว์ปีกนั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้บริโภคเป็นอาหารหรือเป็นโรคต้องห้าม ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจ ห้ามมิให้นำไปแปรรูป หรือดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสม ปัจจุบันมีพนักงานตรวจโรค สัตว์ปีกประมาณ 2,785 คน ทั่วประเทศ เป็นผู้ดำเนินการตรวจโรคสัตว์ปีกดังกล่าว

นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารทั้ง 4 ฉบับที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมี กฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่วคราวในการยกระดับวิธีการควบคุมระบบการผลิตอาหาร (Law on Temporary Measures for Enhancing the Control Method of the Food Production Process) ซึ่งมี วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชน โดยการปรับปรุงพัฒนาการผลิตอาหารและ กระบวนการผลิตอาหาร โดยยกระดับการบริหารจัดการผลิตอาหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพของผู้บริโภค และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการผลิตอาหาร และยังมีกฎหมาย ส่งเสริมสุขภาพ (Health Promotion Law) โดยดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมสุขภาพ ของประชาชน

จากที่กล่าวมาในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของประเทศ ญีปุ่น ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อให้แต่ละขั้นตอนการผลิตอาหารมีความปลอดภัย ทั้งนี้ กรณีความปลอดภัยอาหารของผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก โดยเฉพาะเนื้อไก่ นอกจากพิจารณาใน ส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารแล้ว ยังต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและ ควบคุมโรคไข้หวัดนกประกอบด้วย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้ว่าเนื้อไก่และ ผลิตภัณฑ์ปลอดจากโรคไข้หวัดนก และมีความปลอดภัยอย่างแท้จริง

4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก รวมถึงโรคระบาดสัตว์ อื่นๆ ของประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ (The Domestic Animal Infectious Diseases Control Law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กองสุขภาพสัตว์ (Animal Health Division) สังกัดสำนักงานความปลอดภัยอาหารและกิจการผู้บริโภค (Food Safety and

Consumer Affairs Bureau) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries : MAFF)²²

วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านการปศุสัตว์ จึงต้องมีการป้องกันโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ภายในประเทศ (Domestic animal) โดยออกมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการระบาดของโรคที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ในประเทศ รวมทั้งได้มีการกำหนดการตรวจสอบการส่งออกและการนำเข้าสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เนื่องจากการเคลื่อนย้าย การขนส่งสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ในระดับระหว่างประเทศ อาจทำให้เกิดการติดต่อหรือแพร่กระจายของโรคระบาดมายังสัตว์ภายในประเทศได้

กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ มีสาระสำคัญ ดังนี้²³

1. การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ใช้บังคับกับสัตว์และสิ่งที่ได้จากสัตว์
กรณีดังต่อไปนี้

(a) สัตว์มีกีบ ม้า ไก่ เป็ด ไก่วง นกกระทา ห่าน สุนัข กระจับปี่ และซากสัตว์
ดังกล่าว

(b) ไข่ของไก่ เป็ด ไก่วง นกกระทา และห่าน

(c) กระจับปี่ เนื้อ ไขมัน เลือด หนัง ขน เขา กีบ เอ็น และเครื่องในของสัตว์ตาม (a)

(d) น้ำนมดิบ น้ำเชื้อ ตัวอ่อน (embryo) ไข่ฟัก (ovum) มูลสัตว์ (excrement) และ
ปัสสาวะของสัตว์ตาม (a)

(e) กระจับปี่ เนื้อ เนื้อติดกระจับปี่ เลือด หนัง ขน เขา และเครื่องในที่ใช้เป็นอาหาร
สัตว์ ตาม (a)

(f) ใส้กรอก แฮม เบคอน ที่ได้จากสัตว์ตาม (a)

(g) ฟางเลี้ยงสัตว์ (ไม่รวมถึงที่ได้ผ่านกระบวนการแล้ว) ซึ่งนำมาเป็นส่วนผสมใน
การผลิตอาหารสัตว์ ที่ได้ส่งผ่านเข้ามาในพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

²²Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries : MAFF, “The Organization” [online]. Available from : www.maff.go.jp/org/organization.pdf [2006, March 16]

²³“Domestic Animal Infectious Diseases Control Law” [online]. Available from : http://www5.cao.go.jp/otodb/english/houseido/hou/lh_0130.html [2006, March 15]

(h) การนำเข้าจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และการประมง ซึ่งต้องมีการทดสอบวิจัยและดำเนินการกรณีอื่นๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนด

2. สาระสำคัญของคุณสมบัติเฉพาะ มาตรฐานและการตรวจสอบ

1) การควบคุม

เจ้าหน้าที่กักกันสัตว์ (The Animal Quarantine Officer) ของด่านกักกันสัตว์ (The Animal Quarantine Service) จะเข้าตรวจสอบสินค้าที่นำเข้า เพื่อพิจารณาว่าต้องห้ามนำเข้าหรือไม่ แบนเอกสารถูกต้องหรือไม่ สินค้าดังกล่าวเป็นตัวแทนเชื้อโรคมายังสัตว์ในประเทศหรือไม่

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

บุคคลใดประสงค์จะนำเข้าสินค้าที่ต้องผ่านการกักกันตรวจสอบ ต้องแจ้งด่านกักกันสัตว์ ทราบ

3) ระบบการออกใบรับรอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ด่านกักกันสัตว์ ได้ดำเนินการตรวจสอบสินค้านำเข้าแล้ว จะออกใบรับรองการกักกันตรวจสอบสินค้านำเข้าให้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าสินค้านี้ปลอดจากโรคใดๆ ที่อาจติดต่อแพร่กระจายมายังสัตว์ภายในประเทศ

4) ขั้นตอนการตรวจสอบการนำเข้า

(a) ประเทศผู้ส่งออกต้องแนบใบรับรองการตรวจสอบ (inspection certificate) ซึ่งออกโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบของประเทศผู้ส่งออก หรือสำเนาของเอกสารดังกล่าว มากับสินค้านี้ ถูกกักกันตรวจสอบ ที่ส่งมายังญี่ปุ่น

(b) บุคคลใดมีความประสงค์จะนำเข้าสินค้าที่ประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (สัตว์มีกีบ ม้า ไก่ เป็ด ไก่วง นกกระทา และห่าน) จะต้องแจ้งให้ด่านกักกันสัตว์ทราบล่วงหน้าก่อนนำเข้า

(c) หลังจากส่งใบแจ้งการนำเข้าไปยังด่านกักกันสัตว์ ทราบแล้ว ผู้นำเข้าสินค้าที่ต้องผ่านการกักกันตรวจสอบ จะต้องส่งสินค้านี้มาเพื่อให้เจ้าหน้าที่กักกันสัตว์ตรวจสอบว่าสินค้านำเข้าดังกล่าว อาจก่อให้เกิดการติดต่อหรือแพร่ระบาดของโรคมายังสัตว์ภายในประเทศหรือไม่

(d) หากเจ้าหน้าที่กักกันสัตว์ พิจารณาแล้วเห็นว่าสินค้านำเข้าดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคมายังสัตว์ภายในประเทศได้ สินค้านำเข้าดังกล่าวหากเป็นสัตว์มีชีวิตจะต้องถูกฆ่า หากเป็นผลิตภัณฑ์จะต้องถูกเผาทำลาย หรือจัดการให้ปลอดเชื้อโรค หรือดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควร

(e) เจ้าหน้าที่กักกันสัตว์ จะต้องตรวจสอบว่าสินค้าที่นำเข้างดงกล่าวอาจมีการติดต่อแพร่กระจายของเชื้อโรคมายังสัตว์ภายในประเทศหรือไม่ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่กักกันสัตว์ จึงจะออกใบรับรองผ่านการกักกันตรวจสอบสินค้าให้ผู้นำเข้า

5) หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ

ปัจจุบันสินค้านำเข้าต้องผ่านการตรวจสอบกันกัน ณ ด่านกักกันสัตว์ ซึ่งมี 6 สาขา ตั้งอยู่ในเมืองนาริตะ เมืองนาโกยา ท่าอากาศยานคันไซ เมืองโกเบ เมืองโมจิ และเมืองโอกินาวา มี 16 สาขาในท้องถิ่น ซึ่งตั้งอยู่ในท่าอากาศยานและท่าเรือ และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่อื่นอีก 5 แห่ง อย่างไรก็ตาม การค้าสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ด่านกักกันสัตว์จึงต้องมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่ และขยายเวลาการปฏิบัติงาน เพื่อทำหน้าที่กักกันตรวจสอบสินค้า โดยต่อไปในอนาคต จะต้องมีการเพิ่มระบบที่จำเป็นต่างๆ เพื่อมาใช้ในการกักกันตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการติดต่อหรือแพร่ระบาดของโรคมายังสัตว์ภายในประเทศ

6) การตรวจสอบสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่ส่งออก

การตรวจสอบสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่ส่งออกต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการตรวจสอบสินค้านำเข้า ต้องมีเอกสารรับรองการตรวจสอบเช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมาประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติความปลอดภัยอาหารทั้งการระบาดของโรควัวบ้า และการปนเปื้อนของสารพิษในอาหาร ทำให้ผู้บริโภคขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหาร จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารดังกล่าว และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภค โดยเฉพาะการออกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน (The Food Safety Basic Law) ซึ่งได้นำเอาหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงมาใช้ เพื่อประเมินผลกระทบของความปลอดภัยอาหารที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค นอกจากนี้ในส่วนของ การป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก ได้มีกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ซึ่งเน้นการกักกันตรวจสอบโรคสัตว์ เพื่อป้องกันมิให้สัตว์จากภายนอกประเทศ เป็นพาหะนำโรคมาระบาดภายในประเทศ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) แยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law) ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและย่อมส่งผลให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหารและการป้องกันและควบคุมโรคในสัตว์

4.3.1 องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties : OIE)

4.3.1.1 ความเป็นมา²⁴

จากเหตุการณ์การระบาดของโรครินเดอร์เปสต์ (rinderpest) ในประเทศเบลเยียม เมื่อปี ค.ศ. 1920 ซึ่งเกิดขึ้นจากการขนส่งวัวจากอินเดียไปยังบราซิล แต่ขนส่งผ่านทางท่าเรือ แอนต์เวิร์ป (Antwerp) ประเทศเบลเยียม ทำให้เชื้อโรคแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว หลังจากนั้นมาจึงได้มีการเจรจาทางการทูต ซึ่งเป็นไปอย่างล่าช้า กระทั่งในปี ค.ศ. 1924 ได้มี 28 ประเทศ ขอมรับความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1924 ทั้งนี้ การให้สัตยาบันความตกลงระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกดังกล่าวถือว่าได้ก่อตั้งองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties : OIE) ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ตามความประสงค์ของเลขาธิการองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในขณะนั้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1927 ได้มี 24 ประเทศให้สัตยาบันความตกลงระหว่างประเทศ 1924 และเข้าเป็นสมาชิกขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศเพิ่มเติม และในปีเดียวกันนี้ ได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1927 โดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 28 ประเทศ และที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งประธานและเลขาธิการองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก และมีมติให้ตีพิมพ์วารสารขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ ออกเผยแพร่ด้วย ทั้งนี้ องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศได้ดำเนินการมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกรวมทั้งสิ้น 167 ประเทศ

²⁴Office International des Epizooties, "A short history of the Office International des Epizooties" [online]. Available from : http://www.oie.int/eng/OIE/en_histoire.htm [2006, March 27]

4.3.1.2 วัตถุประสงค์²⁵

วัตถุประสงค์ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ มีดังนี้

1. เพื่อสร้างความโปร่งใสให้กับสถานการณ์ของโรคที่เกิดขึ้นในสัตว์ และโรคสัตว์ที่อาจติดต่อมาสู่คน
2. เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านการสัตวแพทย์
3. เพื่อสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญ และร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมโรคที่เกิดขึ้นในสัตว์
4. เพื่อปกป้องการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ข้อกำหนดต่างๆ ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศต้องอยู่ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Agreement : SPS) โดยองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศจะออกข้อกำหนดด้านสุขอนามัยมาใช้บังคับกับการค้าสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ในระดับระหว่างประเทศ
5. เพื่อปรับปรุงขอบเขตของกฎหมายและแหล่งการให้บริการด้านการสัตวแพทย์
6. เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอาหารที่มาจากสัตว์ และส่งเสริมคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ โดยอาศัยข้อมูลหลักการทางวิทยาศาสตร์

4.3.1.3 กฎเกณฑ์ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคในสัตว์บก

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคในสัตว์บก องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ ได้ออกประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก (Terrestrial Animal Health Code) วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของการค้าสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ในระดับระหว่างประเทศ (to assure the sanitary safety of international trade in terrestrial animals and their products) โดยการใช้นโยบายสุขอนามัยของหน่วยงานทางสัตวแพทย์ของประเทศผู้นำเข้าและส่งออก ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการแพร่กระจายเชื้อโรคไปยังสัตว์และมนุษย์ (avoid the transfer of agents pathogenic for animals or humans) และเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายสุขอนามัยเป็นข้อกีดกันทางการค้าโดยไม่เป็นธรรม (avoid unjustified sanitary barriers) ประมวล

²⁵Office International des Epizooties, "Objective of the OIE" [online]. Available from : http://www.oie.int/eng/OIE/en_objectifs.htm [2006, March 30]

ว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก กำหนดอยู่ในรูปแบบของมาตรฐาน (standards) แนวทาง (guidelines) และ ข้อเสนอแนะ (recommendations) ซึ่งได้มีการปรับปรุงโดยคณะกรรมการองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ และที่ประชุมสามัญคณะผู้แทนจากประเทศสมาชิก โดยได้มีการแก้ไขประมวลดังกล่าวเป็นครั้งที่ 14 ในคราวประชุมสามัญครั้งที่ 74 เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2006 โดยได้มีการทบทวนหมวด (chapters) ในหัวข้อดังนี้ คำนิยามทั่วไป การประเมินการให้บริการทางด้านการสัตวแพทย์ แนวทางการประเมินการให้บริการทางด้านการสัตวแพทย์ การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยง (zoning) และการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (compartment) หลักเกณฑ์การวินิจฉัยโรคตามที่กำหนดในบัญชี โรคปากและเท้าเปื่อย โรคบลูทังก์ โรควัวบ้า โรคโลหิตจางติดต่อในม้า โรคไข้เห็บม้า (equine piroplasmosis) โรคโพรงจมูกและปอดอักเสบในม้า (equine rhinopneumonitis) โรคคอหอยคุด และโรคไข้หวัดนก นอกจากนี้ยังได้มีการทบทวนภาคผนวก (appendices) ในประเด็นของการเฝ้าระวังโรควัวบ้า โรคปากและเท้าเปื่อยและโรคไข้หวัดนก ประเด็นของน้ำเชื้อของวัวและสัตว์เคี้ยวเอื้อง รวมถึงประเด็นของสวัสดิภาพสัตว์ (รวมถึงการขนส่งสัตว์ทางทะเลทางบก การฆ่าสัตว์ และการทำลายสัตว์เพื่อควบคุมโรค) การแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้นำภาคผนวกใหม่อีก 3 ภาคผนวกเข้ามาด้วย ได้แก่ การตรวจโรคก่อนและหลังฆ่า การบ่งชี้ตัวสัตว์และการตรวจติดตามสัตว์มีชีวิต และการทำลายซากสัตว์ และยังกำหนดแนวทางการฆ่าเชื้อไวรัสไข้หวัดนกด้วย

ทั้งนี้ การปรับปรุงพัฒนามาตรฐาน (standards) แนวทาง (guidelines) และ ข้อเสนอแนะ (recommendations) ดังกล่าวเป็นผลต่อเนื่องมาจากการดำเนินงานตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (The OIE's Specialist Commission) ในคณะกรรมการมาตรฐานสุขภาพสัตว์บกขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (The OIE Terrestrial Animal Health Standards Commission) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะจัดเตรียมร่างมาตราใหม่ๆ ของประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก และทบทวนปรับปรุงแก้ไขมาตราที่ยังคงใช้อยู่ โดยคำนึงถึงความก้าวหน้าด้านการสัตวแพทย์

ประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บกดังกล่าว มีจุดเด่นที่สำคัญ 2 ประการ คือ เป็นมาตรการที่มาจากฉันทามติ (consensus) ของหน่วยงานด้านการสัตวแพทย์ของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ประมวลนี้นำไปใช้อ้างอิงภายใต้หลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อใช้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพสัตว์และโรคสัตว์ที่อาจติดต่อมาสู่คน

ประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บกดังกล่าวเป็นเอกสารที่ใช้อ้างอิงสำหรับหน่วยงาน
ด้านการสัตวแพทย์ต่างๆ การนำเข้าส่งออกสัตว์หรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์ นักระบาดวิทยา และส่วน
อื่นที่เกี่ยวข้องในการค้าระหว่างประเทศ²⁶

ทั้งนี้ ประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก ค.ศ. 2006 (The Terrestrial Animal Health
Code 2006) ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย 4 ส่วนดังนี้²⁷

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป (General Provisions) ซึ่งประกอบไปด้วยคำนิยามทั่วไป
และการรายงานการระบาดของโรคสัตว์ หน้าที่และจริยธรรมในทางการค้าระหว่างประเทศ การ
วิเคราะห์ความเสี่ยง ขั้นตอนการนำเข้าและส่งออก และการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านชีววัตถุที่ใช้ใน
ด้านการสัตวแพทย์

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยข้อเสนอแนะในการปฏิบัติกรณีเกิดโรคตามบัญชีที่องค์การ
โรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศประกาศกำหนด (Recommendations Applicable to Specific
Diseases) ซึ่งโรคตามบัญชีที่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศกำหนด ได้แก่ โรคตามบัญชี
โรคระบาดสัตว์ โรคที่มีความหลากหลายทางสายพันธุ์ โรคที่เกิดในโคกระบือ โรคที่เกิดในแพะ
แกะ โรคที่เกิดในสัตว์ตระกูลม้า โรคที่เกิดในสุกร โรคที่เกิดในสัตว์ปีก โรคที่เกิดในสัตว์ฟันแทะ
โรคที่เกิดในผึ้ง และโรคอื่นๆ

ส่วนที่ 3 ภาคผนวก (Appendices) ซึ่งประกอบด้วยการทดสอบวินิจฉัยโรคเพื่อ
วัตถุประสงค์ในทางการค้าระหว่างประเทศ การจัดเก็บและกระบวนการผลิตน้ำเชื้อ การจัดเก็บและ
กระบวนการผลิตตัวอ่อน ความปลอดภัยทางชีวภาพในสถานที่เลี้ยงสัตว์ การบ่งชี้และการตรวจ
ติดตามสัตว์มีชีวิต การฆ่าเชื้อโรคและพาหะนำโรค หลักการสวัสดิภาพสัตว์ แนวทางในการเฝ้า
ระวังสำหรับโรคที่กำหนด การต่อต้านการดื้อยา (antimicrobial resistance) และความปลอดภัยของ
ผลิตภัณฑ์อาหารที่มาจากสัตว์

²⁶Office International des Epizooties, "Terrestrial Animal Health Code 2006"
[online]. Available from : http://www.oie.int/eng/publicat/en_code.htm [2006, October 9]

²⁷Office International des Epizooties, "Terrestrial Animal Health Code 2006
Contents" [online]. Available from : www.oie.int/eng/normes/mcode/A_summry.htm
[2006, October 9]

ส่วนที่ 4 ว่าด้วยตัวอย่างใบรับรองทางการสัตวแพทย์ (Model International Veterinary Certificates) ซึ่งประกอบด้วย ตัวอย่างใบรับรองทางการสัตวแพทย์สำหรับสัตว์มีชีวิต และใบรับรองทางการสัตวแพทย์สำหรับสินค้าที่มาจากสัตว์

จากองค์ประกอบโดยรวมของประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บกที่กล่าวมาข้างต้น ประเด็นที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก มีดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติกรณีเกิดโรคตามบัญชีที่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศประกาศกำหนด (Recommendations Applicable to Specific Diseases)²⁸

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยข้อเสนอแนะในการปฏิบัติกรณีเกิดโรคตามบัญชีที่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศประกาศกำหนด (Recommendations Applicable to Specific Diseases) มาตรา 2.7 โรคในสัตว์ปีก (Avian Diseases) และมาตรา 2.7.12 กำหนดให้โรคไข้หวัดนก (Avian Influenza) เป็นโรคตามบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ

ตามมาตรา 2.7.12 ได้แบ่งประเด็นพิจารณาเป็น 2 ประการ ดังนี้ คือ

ประการแรก คำนิยาม

มาตรา 2.7.12.1 กำหนดคำนิยามของโรคไข้หวัดนกตามประมวลนี้ ให้หมายความว่า เป็นโรคไข้หวัดนกที่มีการรายงาน (Notifiable Avian Influenza : NAI) โดยเป็นโรคติดต่อในสัตว์ปีกซึ่งมีสาเหตุมาจากการติดเชื้อไวรัสไข้หวัดใหญ่ ชนิด A สายพันธุ์ย่อย H5 หรือ H7 หรือมีเชื้อไวรัสไข้หวัดนก (AI virus) ที่มีค่า intravenous pathogenicity index (IVPI) มากกว่า 1.2 (หรืออย่างน้อยร้อยละ 75 ของการตาย) ดังจะได้กล่าวอธิบายไว้ข้างทำยนี้ ทั้งนี้ โรคไข้หวัดนกที่จะต้องรายงานดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ โรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง (Highly Pathogenic Notifiable Avian Influenza : HPNAI) และโรคไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรง (Low Pathogenicity Notifiable Avian Influenza : LPNAI)

a) โรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง มีค่า IVPI ในไก่อายุ 6 สัปดาห์ มากกว่า 1.2 ซึ่งเป็นสาเหตุของการตายอย่างน้อยร้อยละ 75 ในไก่อายุ 4-8 สัปดาห์ที่ติดเชื้อในหลอดเลือดดำ (infected intravenously) ไวรัสสายพันธุ์ย่อย H5 หรือ H7 ที่มีค่า IVPI ไม่เกิน 1.2 และหากมีการตายน้อยกว่าร้อยละ 75 จะต้องทดสอบรหัสพันธุกรรมว่ามีกรดอะมิโนที่มีคุณสมบัติเป็นเบสที่ cleavage site ของ

²⁸Office International des Epizooties, "Terrestrial Animal Health Code 2006, CHAPTER 2.7.12 AVIAN INFLUENZA" [online]. Available from : http://www.oie.int/eng/mcode/en_chapitre_2.7.12.htm [2006, October 9]

โมเลกุลฮีเมกกลูตินิน (HAO) หรือไม่ หากบริเวณดังกล่าวมีการเรียงตัวของกรดอะมิโนในลักษณะเดียวกับโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง เชื่อนั้นจึงจัดว่าเป็นโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง

b) โรคไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรง หมายถึงเชื้อไวรัสไข้หวัดนก ชนิด A สายพันธุ์ย่อย H5 และ H7 ที่ไม่เป็นไปตามคำนิยามของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง

ทั้งนี้ สัตว์ปีก (Poultry) หมายความว่าถึงสัตว์ปีกที่เลี้ยงหรือขังไว้ (all domesticated birds) เพื่อผลิตเนื้อหรือไข่ใช้ในการบริโภค หรือเลี้ยงไว้เพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกในเชิงพาณิชย์ เลี้ยงไว้เพื่อการส่งนากการ หรือเลี้ยงไว้เพื่อเพาะขยายพันธุ์

ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้าระหว่างประเทศ มาตรฐานกำหนดให้โรคไข้หวัดนก ไม่ใช่หมายถึงเฉพาะที่แสดงอาการทางคลินิกเท่านั้น (clinical signs) แต่ยังรวมถึงกรณีไม่แสดงอาการด้วย

นอกจากนี้แล้ว กรณีดังต่อไปนี้ให้หมายความรวมถึงการปรากฏการระบาดของเชื้อโรคไข้หวัดนกที่จะต้องรายงานด้วย

a) ตรวจพบเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรงด้วยวิธีแยกเชื้อ หรือตรวจพบ RNA ในสัตว์ปีกหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสัตว์ปีก

b) ตรวจพบเชื้อไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรงด้วยวิธีแยกเชื้อ หรือตรวจพบ RNA ในสัตว์ปีกหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสัตว์ปีก

c) ตรวจพบภูมิคุ้มกันไวรัส H5 หรือ H7 ในสัตว์ปีก ซึ่งมีได้เกิดจากการฉีดวัคซีน ในกรณีตรวจโดยวิธีแยกเซลล์แล้วผลการตรวจเป็นบวก อาจมีการสอบสวนทางระบาดวิทยา โดยไม่ต้องสุ่มตัวอย่างเพื่อทดสอบเพิ่มเติม

สถานที่เลี้ยงสัตว์ปีกที่ปลอดเชื้อไวรัสไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน (NAI free establishment) หมายถึง โรงเลี้ยงสัตว์ปีกที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการติดเชื้อไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน โดยต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการเฝ้าระวังตามภาคผนวก 3.8.9 ด้วย

ตามประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บกกำหนดให้ระยะฟักตัวของโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน (incubation period) ใช้เวลา 21 วัน

นอกจากนี้การทดสอบวินิจฉัยโรค (diagnostic test) หมายความว่า การทดสอบการก่อโรค (pathogenicity testing) ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ในคู่มือสัตว์บก (Terrestrial Manual) และการใช้วัคซีนต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในคู่มือสัตว์บกเช่นเดียวกัน

ประกาศที่สอง การค้าสัตว์และซากสัตว์ระหว่างประเทศ

มาตรา 2.7.12.2 สถานการณ์ของโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน ทั่วทั้งประเทศ ภายในเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) * พิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. พิจารณาจากผลการประเมินความเสี่ยง ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงปัจจัยการเกิดโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน และทำให้ทราบความเป็นมาของเหตุการณ์
2. ได้มีการประกาศโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงานทั่วทั้งประเทศ และได้มีการดำเนินการรับรู้ข้อมูลโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน (NAI awareness program) และได้มีการรายงานกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าพบเชื้อไข้หวัดนก และมีการทดสอบทางห้องปฏิบัติการ
3. ได้มีการเฝ้าระวังตามสมควรเพื่อทดสอบการติดเชื้อในสัตว์ปีกในกรณีไม่ปรากฏอาการทางคลินิก รวมถึงเฝ้าระวังความเสี่ยงที่อาจเกิดจากนก ซึ่งจะต้องดำเนินการเฝ้าระวังตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 3.8.9

ส่วนมาตรา 2.7.12.3 กำหนดหลักเกณฑ์การปลอดโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน ทั่วทั้งประเทศ ในเขตการแบ่งพื้นที่การเลี้ยงและการผลิตแบบแยกส่วน (NAI free country, zone or compartment) ไว้ดังนี้

กำหนดให้ประเทศใดประเทศหนึ่ง การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) จะเป็นเขตปลอดโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงานได้ ต่อเมื่อไม่ปรากฏว่าพบการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง และโรคไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรง ภายในประเทศ การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or

* การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยง (zoning) หมายถึง การจัดแบ่งเขตพื้นที่เลี้ยงสัตว์ปีก โดยคำนึงถึงหลักภูมิศาสตร์ ต้องมีการพิสูจน์ว่าปลอดโรคตามเขตที่กำหนด กรณีพบการติดเชื้อที่หนึ่งภายในเขต เนื้อไก่ทั้งหมดจากเขตนั้นก็ไม่สามารถส่งออกในรูปเนื้อไก่สดได้ ส่วนการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (compartment) หมายถึง ระบบการเลี้ยงสัตว์ปีกที่ไม่ต้องคำนึงถึงหลักภูมิศาสตร์ แต่เน้นมาตรฐานความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosecurity standard) และมาตรฐานเฝ้าระวัง เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการนำเชื้อไข้หวัดนกเข้าไปแพร่ระบาดภายในฟาร์มที่มีอยู่ในเขตตรวจใดที่ฟาร์มที่อยู่ใน compartment ไม่มีการติดเชื้อไข้หวัดนก เนื้อไก่ที่ได้จาก compartment ดังกล่าวยังคงส่งออกในรูปของเนื้อไก่สดแช่แข็งได้ แม้ว่าจะคงมีการระบาดในพื้นที่อื่น compartment อื่นก็ตาม

compartment) ในระยะเวลา 12 เดือนที่ผ่านมา ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวจะต้องมีการเฝ้าระวังโรคตามภาคผนวก 3.8.9 และการเฝ้าระวังอาจจำเป็นต้องนำมาปรับใช้กับพื้นที่บางส่วนของประเทศ หรือ การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) ที่มีอยู่ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทางประวัติกความเป็นมา ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างของอุตสาหกรรม จำนวนประชากรสัตว์ปีก และการระบาดของโรคไข้หวัดนกในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง

หากพบการติดเชื้อไข้หวัดนกในประเทศที่ปลอดโรคไข้หวัดนก หรือในการแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) กรณีดังกล่าวจะถือว่าปลอดจากโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน ต่อเมื่อ

1) กรณีพบการติดเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรง จะถือว่าปลอดจากโรคไข้หวัดนกได้ ต่อเมื่อครบกำหนด 3 เดือน หลังจากดำเนินการฆ่าทำลายสัตว์ (stamping out policy) และทำให้สถานที่เลี้ยงปลอดเชื้อ และได้ดำเนินการเฝ้าระวังโรคตามภาคผนวก 3.8.9 ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ดังกล่าว

2) กรณีพบการติดเชื้อไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรง จะถือว่าปลอดโรคไข้หวัดนกได้ ต่อเมื่อครบ 3 เดือน หลังจากสัตว์ปีกที่ติดเชื้อดังกล่าวนำมาฆ่าเพื่อการบริโภคได้ แต่ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือดำเนินการฆ่าทำลายสัตว์ปีกที่ติดเชื้อ (stamping out policy) และทำให้สถานที่เลี้ยงปลอดเชื้อ และได้ดำเนินการเฝ้าระวังโรคตามภาคผนวก 3.8.9 ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามมาตรา 2.7.12.4 กำหนดหลักเกณฑ์การปลอดจากโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงทั่วทั้งประเทศ ในเขตการแบ่งพื้นที่การเลี้ยงและการผลิตแบบแยกส่วน (NAI free country, zone or compartment) ไว้ดังนี้

ประเทศใดประเทศหนึ่ง การแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) จะปลอดจากโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงได้ ต่อเมื่อไม่ปรากฏว่าพบการติดเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรงภายในระยะเวลา 12 เดือน แม้ไม่อาจทราบสถานะของโรคไข้หวัดนกชนิดไม่รุนแรงก็ตาม แต่ทั้งนี้ ต้องดำเนินการเฝ้าระวังโรคตามภาคผนวก 3.8.9 ภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย แม้ว่ายังไม่เข้าหลักเกณฑ์ปลอดโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงานก็ตาม แต่ทราบใดที่ไม่พบการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง ถือว่าปลอดจากโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงแล้ว ทั้งนี้ ต้องนำมาตราการเฝ้าระวังโรคนำมาใช้ในบางส่วนของประเทศ ในการแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) ที่มีอยู่ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยความเป็นมา ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างของอุตสาหกรรม จำนวนประชากรสัตว์ปีก และการระบาดของโรคในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง

หากพบการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในประเทศ การแบ่งเขตพื้นที่ การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) ภายในระยะเวลา 3 เดือน หลังจากได้ดำเนินการฆ่าทำลายสัตว์ และทำให้สถานที่เลี้ยงสัตว์ปลอดเชื้อ และได้ดำเนินการเฝ้าระวังโรคตามภาคผนวก 3.8.9 ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ดังกล่าวแล้ว จึงจะกลับสู่สถานะปลอดเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรงได้

ทั้งนี้ ตามมาตรา 2.7.12.5 -2.7.12.23 กำหนดให้การนำเข้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีก ต้องดำเนินการทางสัตวแพทย์ (Veterinary Administration) โดยต้องมีใบรับรองด้านการสัตวแพทย์ ระหว่างประเทศ (international veterinary certificate) มายืนยันในทุกกรณี ในการค้าสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก ดังนี้

1. สัตว์ปีกมีชีวิต (ไม่รวมถึงลูกไก่อายุ 1 วัน) (live poultry (other than day-old poultry))
2. นกมีชีวิต (ไม่รวมถึงสัตว์ปีกอื่น) (live birds other than poultry)
3. ลูกไก่อายุ 1 วัน (day-old live poultry)
4. ไข่ฟัก (hatching eggs)
5. ไข่ที่ใช้ในการบริโภค (eggs for human consumption)
6. ผลิตภัณฑ์จากไข่ (egg products)
7. น้ำเชื้อสัตว์ปีก (poultry semen)
8. น้ำเชื้อของนกนอกจากสัตว์ปีกอื่น (semen of bird other than poultry)
9. เนื้อสัตว์ปีกสด (fresh meat poultry)
10. ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ปีก (meat product of poultry)
11. ผลผลิตที่ได้จากสัตว์ปีกที่ใช้เพื่อผลิตเป็นอาหารสัตว์ ใช้ในภาคการเกษตรหรือภาคอุตสาหกรรม (product of poultry origin intended for use in animal feeding, or for agricultural or industrial use)
12. ขนสัตว์ปีก (feather and down (from poultry))
13. เนื้อและผลิตภัณฑ์จากนกยกเว้นสัตว์ปีกอื่น (meat or other product from birds other than poultry)

2. แนวทางการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนก (Guidelines for the Surveillance of Avian Influenza)²⁹

ภาคผนวกที่ 3.8.9 ได้วางหลักการและกำหนดแนวทางการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กำหนดในภาคผนวก 3.8.1 เพื่อให้ประเทศต่างๆ ที่เกิดโรคไข้หวัดนกระบาด นำไปปรับใช้ ไม่ว่าจะมีการใช้วัคซีนในการป้องกันโรคไข้หวัดนกหรือไม่ก็ตาม โดยนำไปปรับใช้ทั่วทั้งประเทศ ภายในเขตการแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) และแนวทางดังกล่าวยังใช้ได้สำหรับประเทศที่ปลอดโรคไข้หวัดนก และประเทศที่เกิดการระบาด ทั้งนี้ ภาคผนวกที่ 3.8.9.1 เป็นเครื่องมือส่งเสริมการดำเนินการตามมาตรา 2.7.12

การพบเชื้อไข้หวัดนกในนกป่าทำให้เกิดปัญหาตามมา และไม่มีประเทศใดประกาศได้ว่าประเทศตนปลอดจากเชื้อไข้หวัดนกในนกป่า ฉะนั้น คำนิยามของโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงาน ตามมาตรา 2.7.12 หมายถึงการติดเชื้อไข้หวัดนกที่พบในสัตว์ปีกที่เลี้ยงไว้เท่านั้น โรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงานตามภาคผนวกนี้จึงมีความหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดในมาตรา 2.7.12

การระบาดของโรคไข้หวัดนกมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ในแต่ละประเทศ จึงยากที่จะมีแนวทางที่เฉพาะเจาะจงทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กลยุทธ์การเฝ้าระวังโรคเพื่อให้ปลอดจากโรคไข้หวัดนก จะต้องนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งการนำไปปรับใช้ขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ เช่น โอกาสของการติดต่อกันระหว่างสัตว์ปีกที่เลี้ยงไว้กับนกป่า ระดับความปลอดภัยทางชีวภาพ ระบบการผลิต และการผสมข้ามสายพันธุ์กัน รวมถึงนกเป็ดน้ำในท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเฝ้าระวังโรคตามความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ โดยในแต่ละประเทศจะต้องมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาอธิบายการระบาดของโรคไข้หวัดนกที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ต้องสาธิตการจัดการความเสี่ยงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่าในประเทศสมาชิกปลอดจากโรคไข้หวัดนก นอกจากนี้ การเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกที่ต้องรายงานจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั่วทั้งประเทศ ในเขตการแบ่งพื้นที่การเลี้ยงหรือการควบคุมการผลิตแบบแยกส่วน (zone or compartment) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าปลอดจากเชื้อไข้หวัดนกอย่างแท้จริง

²⁹Office International des Epizooties, "Terrestrial Animal Health Code 2006, APPENDIX 3.8.9 GUIDELINES FOR THE SURVEILLANCE OF AVIAN INFLUENZA" [online]. Available from : http://www.oie.int/eng/normes/mcode/en_chapitre_3.8.9.htm [2006, October 9]

4.3.2 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO)

4.3.2.1 ความเป็นมา³⁰

องค์การอนามัยโลกเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสุขภาพอนามัย ก่อตั้งเมื่อวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1948 มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามที่กำหนดในธรรมนูญ (Constitution) ขององค์การ และเพื่อส่งเสริมให้ประชากรโลกมีสุขภาพดี ซึ่งสุขภาพดีตามที่กำหนดในธรรมนูญขององค์การอนามัยโลกนั้น หมายรวมถึงสุขภาพกาย สุขภาพใจ และอยู่อาศัยในสังคมที่ปลอดโรคภัยคุกคาม

องค์การอนามัยโลกประกอบด้วยประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 192 ประเทศ รวมตัวกันเป็นที่ประชุมอนามัยโลก (World Health Assembly) ซึ่งที่ประชุมประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกและที่ประชุมมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ โครงการและแผนงบประมาณขององค์การทุกๆ 2 ปี และมีหน้าที่พิจารณาปัญหานโยบายหลักต่างๆ ขององค์การ

4.3.2.2 หลักเกณฑ์ขององค์การอนามัยโลกในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

องค์การอนามัยโลกได้ให้ความร่วมมือไปทั่วโลกต่อเหตุการณ์การระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดร้ายแรง H5N1 ในคน และควบคุมการแพร่ระบาดของโรค ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลกจะให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การระบาดของโรคไข้หวัดนก การติดต่อของโรคไข้หวัดนก จากสัตว์สู่คน แนวทางเฉพาะด้านต่างๆ (technical guidelines) และข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป³¹

ทั้งนี้ แนวทาง (Guidelines) ขององค์การอนามัยโลกเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก มีดังนี้³²

1. แนวทางทั่วไป (General Guidelines)
2. การวินิจฉัยโรคและการรักษา (Diagnosis and Treatment)

³⁰World Health Organization, "About WHO" [online]. Available from : <http://www.who.int/about/en/> [2006, March 27]

³¹World Health Organization, "Epidemic and Pandemic Alert and Response (EPR), Avian Influenza" [online]. Available from : http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/en/ [2006, April 3]

³²Ibid., p. 1.

3. ความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety)
4. การควบคุมการติดต่อของโรคไข้หวัดนก (Infection Control)
5. การเฝ้าระวังโรค (Surveillance)
6. การใช้วัคซีนและยาต้านเชื้อไวรัส (Vaccines and Antivirals)

จากแนวทางดังกล่าวขององค์การอนามัยโลก ส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกที่สำคัญ ได้แก่

- แผนการเตรียมความพร้อมโรคไข้หวัดใหญ่ (WHO global influenza preparedness plan)
- โรคไข้หวัดนกกับประเด็นความปลอดภัยด้านอาหาร (Avian influenza : food safety issues)
- แนวทางในการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกชนิด A สายพันธุ์ย่อย H5 (WHO guidelines for global surveillance of influenza A/H5)

จากแนวทางขององค์การอนามัยโลกดังกล่าว ได้กำหนดเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้เพื่อป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคไข้หวัดนกในสัตว์ปีก ซึ่งสามารถติดต่อมาสู่คนได้ และอาจเกิดการติดต่อจากคนสู่คนและอาจส่งผลให้เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่ในคนได้ (Human Pandemic Influenza) ฉะนั้น องค์การอนามัยโลกซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยโดยตรง จึงได้กำหนดแนวทางต่างๆ มากมาย เพื่อป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกที่เกิดขึ้นในสัตว์ และที่เกิดขึ้นในคน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก เพื่อป้องกันมิให้เกิดการระบาดครั้งใหญ่ของโรคไข้หวัดใหญ่ครั้งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งในอดีต

4.3.3 องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO)

4.3.3.1 ความเป็นมา³³

³³Food and Agriculture Organization of the United Nations, "FAO AT WORK" [online]. Available from : http://www.fao.org/UNFAO/about/index_cn.html [2006, April 4]

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ขจัดปิดเป่าความหิวโหย โดยมีหน้าที่ดำเนินงานทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งยังเป็นเวทีที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทุกประเทศมาเจรจากัน นอกจากนี้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติยังเป็นแหล่งความรู้และข้อมูลต่างๆ และให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการปรับปรุงด้านการเกษตร ป่าไม้และประมง เพื่อให้มีอาหารเพียงพอต่อการบริโภค และนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การในปี ค.ศ. 1945 องค์การได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งร้อยละ 70 ของประชากรโลกต้องเผชิญกับความยากจนและหิวโหย ดังนั้น การดำเนินงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ จึงอยู่บนพื้นฐานดังต่อไปนี้

1. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน (Putting information within reach)
2. แลกเปลี่ยนความรู้ความชำนาญ (Sharing policy expertise)
3. เป็นเวทีในการเจรจาของประเทศต่างๆ (Providing a meeting place for nations)
4. ให้ความรู้ในสาขาที่เกี่ยวข้อง (Bringing knowledge to the field)

4.3.3.2 หลักเกณฑ์ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ออกเอกสารที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก รวม 6 ฉบับ ดังนี้³⁴

1. หลักเกณฑ์แนวทางในการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง และเครือข่ายการวินิจฉัยโรคในภูมิภาคเอเชีย (Guiding Principles for Highly Pathogenic Avian Influenza Surveillance and Diagnostic Networks in Asia) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2547
2. ยุทธศาสตร์การควบคุมโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง (Global Strategy for Progressive Control of Highly Pathogenic Avian Influenza (HPAI)) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548

³⁴Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agriculture Department, Animal Production and Health Division-AGA, "ANIMAL HEALTH AVIAN INFLUENZA" [online]. Available from :

http://www.fao.org/ag/aginfo/subjects/en/health/diseases-cards/special_avian.htm
[2007, February 19]

3. การควบคุมและกำจัดโรคไข้หวัดนก (Avian Influenza Control and Eradication-FAO's Proposal for a Global Programme) เมื่อเดือนมีนาคม 2549
4. การเตรียมความพร้อมรับมือการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรง (Preparing for Highly Pathogenic Avian) เมื่อเดือนกันยายน 2549
5. คู่มือการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในนกป่า (Wild Bird HPAI Surveillance Manual) เมื่อ ปี 2549
6. คู่มือการป้องกันสัตว์ปีก และป้องกันคนจากโรคไข้หวัดนก (Protect Poultry-Protect People)

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพยุโรปและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารที่เคร่งครัดและบังคับใช้ได้จริง เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารจากผู้บริโภคกลับคืนมา ส่วนการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโรคที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ องค์การอนามัยโลก และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ต่างได้ออกหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการป้องกันและควบคุมโรค เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศต่างตระหนักดีว่าปัญหาโรคไข้หวัดนกมิได้จำกัดอยู่แค่การสร้าง ความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงการระบาดของเชื้อไข้หวัดนกที่สามารถติดต่อจากสัตว์ปีกสู่สัตว์ปีกได้อย่างรวดเร็ว การติดต่อจากสัตว์ปีกสู่สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม และอาจติดต่อมายังคน และติดต่อจากคนสู่คน ซึ่งอาจทำให้เกิดการระบาดครั้งใหญ่ของโรคไข้หวัดใหญ่ในคนได้