

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมี และสารปรับปรุงดิน¹

ทิพวรรณ สืบวงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงรากฐานการควบคุมปัจจัยการผลิตทางการเกษตรตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร โดยอ้างอิงได้จากแนวคิดของรัฐในการเข้ามาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจที่มีหลักมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าภาครัฐไม่ควรแทรกแซงตลาด ยกเว้นในกรณีที่มีความล้มเหลวทางตลาด บางประการซึ่งจะทำให้การแข่งขันในตลาดไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภคหรือสังคมโดยรวม ความล้มเหลวในตลาดที่ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผลมาจากแนวคิด 3 ประการ คือ การผูกขาดในตลาด ความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และการควบคุมดูแลความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค รวมทั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อกำกับดูแลตั้งแต่ต้นทางของการผลิตไปจนถึงปลายทางคือการจำหน่าย อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ใช้ปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดินที่มีคุณภาพ และลดความเสียหายที่เกิดจากการใช้ปุ๋ยเคมีปลอม หรือไม่ได้มาตรฐาน และสารปรับปรุงดินไม่ได้คุณภาพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุดัตุประสงค์ของรัฐ จะปรากฏออกมาในรูปของการกระทำในลักษณะต่างๆ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐ จึงถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการควบคุมดูแลการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน ของผู้ประกอบการธุรกิจ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปฎิบัติ เนื่องจากรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย และทุกคนในรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ โดยเคารพต่อกฎหมายและจะไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดหรือละเมิดต่อกฎหมาย การที่ทุกๆ คนในรัฐต้องเคารพต่อกฎหมายของรัฐก็คือการที่ทุกๆ คนกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งก็คือ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ในบทบาทของรัฐ องค์การรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายนั้นเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายไปละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เช่นนั้นแล้วอาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐ “กฎหมาย” ที่รัฐ องค์การรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องเคารพ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตการนำเข้าและการจำหน่ายปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง เรื่ององค์การที่ควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพปุ๋ยเคมี พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลกระบวนการทั้งระบบ คือพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งเป็นผลทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีภารกิจจำนวนมาก จึงทำให้จำนวนของภารกิจและขนาดขององค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพปุ๋ยเคมีทั้งประเทศไม่สมดุลกับจำนวนของภารกิจที่มีมากขึ้น แต่ศักยภาพขององค์กรยังมีเท่าเดิม ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองเกษตรกรในธุรกิจปุ๋ยเคมีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นปัญหาที่สอง เรื่องการควบคุมสารปรับปรุงดิน ในการทำการเกษตรนั้น นอกจากการใช้ปุ๋ยเพื่อเพิ่มธาตุอาหารแก่พืชแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคุณสมบัติอย่างอื่นของดิน เพื่อให้พืชมีการเจริญเติบโตที่ดีด้วย ในปัจจุบันได้มีการนำสารต่างๆ เข้ามาเสนอขายให้กับเกษตรกรในชื่อการค้าต่างๆ โดย โอ้อวดสรรพคุณว่าเป็นปุ๋ยเคมี หรือปุ๋ยอินทรีย์ หรือใช้แทนปุ๋ย อ้างว่าเป็นสารที่สามารถปรับปรุงคุณสมบัติต่างๆ ของดิน ช่วยทำให้พืชมีความเจริญเติบโตดีขึ้นทำให้ดินสามารถเก็บรักษาปุ๋ยในดินได้นานขึ้น หรือทำให้ปุ๋ยเกิดประโยชน์กับพืชมากขึ้น ทำให้เกษตรกรหลงเชื่อ และซื้อมาใช้แทนปุ๋ยเคมี สารต่างๆ เหล่านี้อาจไม่มีประสิทธิภาพตามที่โอ้อวดสรรพคุณไว้ และด้วยกฎหมายในปัจจุบัน พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับ

ที่ 2) พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมดูแลปุ๋ยเคมี ปุ๋ยชีวภาพ ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยอินทรีย์เคมี ทั้งระบบ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงสารปรับปรุงดิน เป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปควบคุม ปรึบปามหรือตรวจสอบกระบวนการผลิตเพื่อการค้า การขาย การนำเข้า และการส่งออกของสารปรับปรุงดินได้

ประเด็นปัญหาที่สาม เรื่องการจำหน่ายปุ๋ยเคมีในธุรกิจขายตรง ปัญหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบในปัจจุบันคือ ได้รับการร้องเรียนและแจ้งเบาะแสการหลอกลขายปุ๋ยเคมีและสารเคมีปลอมมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงเวลาใกล้เข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูก เกษตรกรต้องการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีค่อนข้างสูง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพืช ทั้งข้าว พืชสวน และพืชไร่ ทำให้มีผู้ฉวยโอกาสผลิตและจำหน่ายปัจจัยการผลิตปลอมและไม่ได้มาตรฐานมาหลอกลขายเกษตรกรโดยมีพ่อค้าฉวยโอกาสนำรถเร่ออกตระเวนขายปุ๋ยเคมีไปตามหมู่บ้านต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ซึ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่าปุ๋ยเคมีมิใช่สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาเร่ขายหรือขายตรงได้

ประเด็นปัญหาที่สี่ เรื่องการโฆษณา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติเรื่องการควบคุมการส่งเสริมการขาย ประกอบการโฆษณา ได้บัญญัติในเรื่องการโฆษณาไว้แค่เพียงการบังคับผู้โฆษณาให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ เมื่อเทียบกับในการประกอบธุรกิจการขายตรงจะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติขาย ตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 29 ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การสื่อสารข้อมูล เพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยอนุโลม

ประเด็นปัญหาที่ห้า เรื่องมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในการประกอบธุรกิจปุ๋ยเคมี จากมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในการประกอบธุรกิจปุ๋ยเคมีที่ใช้ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มาตรการลงโทษทางแพ่งนั้นประสบกับปัญหาในเรื่องภาระของการพิสูจน์ที่ยากต่อการพิสูจน์ได้ว่าปุ๋ยนั้นได้ทำการปลอมขึ้นในขั้นตอนใด ในส่วนมาตรการลงโทษในทางอาญานั้นแม้จะมีโทษจำคุกและโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดในหลายกรณี แต่ความเป็นจริงแล้วโทษจำคุกและโทษปรับตามพระราชบัญญัติ

ปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่ได้ทำให้เกษตรกร ซึ่งเป็นผู้บริโภคปุ๋ยที่ได้รับความเสียหายได้รับชดเชยหรือได้ประโยชน์แต่อย่างใด

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตการนำเข้าและการจำหน่าย ปุ๋ยเคมีและสารปรับปรุงดิน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพปุ๋ยเคมี ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการยกฐานะสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร เป็นกรมควบคุมปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ซึ่งควบคุม ปุ๋ย วัตถุอันตราย และพันธุ์พืช เป็นการเฉพาะ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสารปรับปรุงดิน ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่มเรื่องสารปรับปรุงดิน ให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ ในมาตรา 3

แก้ไขโดยเพิ่มเติมคำนิยาม “ปุ๋ย” บัญญัติว่า

“ปุ๋ย” หมายความว่า สารอินทรีย์ อินทรีย์สังเคราะห์ อนินทรีย์ หรือจุลินทรีย์ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือทำขึ้นก็ตาม สำหรับใช้เป็นธาตุอาหารพืชได้ไม่ว่าโดยวิธีใด หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมี กายภาพ หรือชีวภาพในดินเพื่อบำรุงความเติบโตแก่พืช และให้หมายความรวมถึงสารปรับปรุงดิน

แก้ไขโดยเพิ่มเติมคำนิยาม “ปุ๋ยเคมี” บัญญัติว่า

“ปุ๋ยเคมี” หมายความว่า ปุ๋ยที่ได้จากสารอนินทรีย์หรืออินทรีย์สังเคราะห์ รวมถึงปุ๋ยเชิงเดี่ยว ปุ๋ยเชิงผสม ปุ๋ยเชิงประกอบ ปุ๋ยอินทรีย์เคมี และสารปรับปรุงดิน แต่ไม่รวมถึง

(1) ปูนขาว ดินมาร์ล ปูนปลาสเตอร์ ยิปซัม โดโลไมต์ หรือสารอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) สารอนินทรีย์หรืออินทรีย์ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือทำขึ้นก็ตามที่มุ่งหมายสำหรับการอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แก้ไขโดยเพิ่มเติมคำนิยาม “สารปรับปรุงดิน” บัญญัติว่า

“สารปรับปรุงดิน” หมายความว่า สารที่ได้จากธรรมชาติหรือจากการสังเคราะห์ ที่นำมาใช้เพื่อการปรับปรุงดินคุณสมบัติของดินทางกายภาพหรือทางเคมีอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้เหมาะสมกับการเจริญเติบโตของพืช

2.2 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 34

แก้ไขโดยเพิ่มเติม มาตรา 34 อนุมาตรา (9) บัญญัติว่า “สารปรับปรุงดิน โดยกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก ชนิด คุณสมบัติและลักษณะจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งของสารปรับปรุงดิน แต่ละชนิด ทั้งนี้ ในการกำหนดเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกดังกล่าวข้างต้นมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายปุ๋ยเคมีในธุรกิจขายตรง ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยให้เพิ่มข้อกำหนดในมาตราใหม่ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำปุ๋ยเคมีไปเป็นสินค้าในธุรกิจขายตรง” และมีบทกำหนดโทษ คือ “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” สำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้

4. ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้การโฆษณาต้องมีความชัดเจนและมีการควบคุมการส่งเสริมการขาย ประกอบการโฆษณา โดยแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโฆษณาขายปุ๋ย รวมถึงต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการโฆษณาขายปุ๋ยเคมี โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจ ออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างใดๆ เท่าที่จำเป็นได้ โดยอิสระ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรผู้ บริโภคปุ๋ยเคมี ดังนี้

4.1 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 43

แก้ไขโดยเพิ่มเติม มาตรา 43 บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาขายปุ๋ยจะต้อง

- (1) ไม่แสดงสรรพคุณปุ๋ยเป็นเท็จหรือเกินความจริง
- (2) ไม่ทำให้เข้าใจว่ามีวัตถุใดเป็นตัวปุ๋ยหรือเป็นส่วนประกอบของปุ๋ย ซึ่งความจริงไม่มีวัตถุหรือส่วนประกอบนั้นในปุ๋ย หรือมีแต่ไม่เท่าที่เข้าใจ
- (3) ไม่มีการรับรองหรือยกย่องสรรพคุณปุ๋ยโดยบุคคลอื่น”

แก้ไขโดยเพิ่มเติม มาตรา 43/1 บัญญัติว่า “สื่อที่จะใช้ในโฆษณาขายปุ๋ยต้องได้รับการตรวจพิจารณาและอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

4.2 เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการโฆษณาขายปุ๋ยเคมีโดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจ ออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างใดๆ เท่าที่จำเป็นได้โดยอิสระ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรผู้บริโภคนุ้ยเคมี

5. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในการประกอบธุรกิจปุ๋ยเคมี ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มเติมกำหนดมาตรการเยียวยาชดเชยความเสียหายในทางแพ่งให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ถูกผู้ประกอบการธุรกิจปุ๋ยละเมิดสิทธิ ให้เหมือนกับมาตรการกฎหมายของมลรัฐนิวเม็กซิโก ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการเฉพาะ

เอกสารอ้างอิง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธี ศุภนิตย์. การคุ้มครองผู้บริโภค, โครงการแผ่นแม่บท กระทรวง

พาณิชย์ พ.ศ. 2540 - 2549. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อพัฒนาประเทศ, 2541.

สรสิทธิ์ วัชรโรทยาน. คู่มือการปรับปรุงดินและการใช้ปุ๋ย, กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2535.