

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร กรณีศึกษา พืชผักและผลไม้

สุธัญญา เฟื่องภักดี

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรมการเกษตรเป็นผลผลิตที่เกิดจากวิวัฒนาการของธรรมชาติ การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศ และได้รับความสำคัญอย่างสูงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ภาคเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งในมิติของการผลิตที่สามารถพึ่งพาตนเองค้ำอาหารและเป็นแหล่ง สร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนภาคเกษตร และเป็นฐานการผลิตที่สนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อการส่งออกสำหรับภาคการผลิตและบริการอื่นๆ รวมถึงในการพัฒนาสู่แหล่งการผลิตพลังงานทดแทนที่สำคัญของประเทศเนื่องจากภาคเกษตร เป็นฐานการผลิตที่เข้มแข็งด้วย มีที่ตั้งทาง ภูมิประเทศและภูมิอากาศเหมาะสม มีภูมิปัญญาด้านการผลิต การประยุกต์ คัดแปลง และวัฒนธรรมอาหารที่เข้มแข็งและหลากหลาย รวมทั้งเป็นประเทศผู้ผลิตอาหารส่งออกที่สำคัญรายใหญ่ของโลกจึงไม่แปลกเลยที่จะกล่าวว่าครัวไทยเป็นครัวของโลก¹ หน่วยงานภาครัฐ ก็ได้มีการสนับสนุนภาคการเกษตรตลอดมาดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งในฉบับปัจจุบันและฉบับที่ผ่านมามีการกำหนดเรื่องการเกษตรไว้ แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลกต่อไปนั้นไม่ใช่แค่เพียงที่มีการผลิตจำนวนมากเท่านั้น เพราะในตลาดโลกนั้นยังมีมาตรการกีดกันทางการค้าอยู่ กล่าวคือ การตั้งกำแพงภาษี การจำกัดโควต้า แม้ต่อมามาตรการดังกล่าวจะถูกลดการนำมาใช้เพราะผลจากการพยายาม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร กรณีศึกษา พืชผักและผลไม้ โดยมีที่อาจารย์ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญเวช และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้มีการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร โดยองค์การการค้าโลกได้นำข้อตกลง GATT มาใช้บังคับกับบรรดาประเทศสมาชิก โดยต้องการให้สินค้าเกษตรมีการแข่งขันกันตามอุปสงค์ และอุปทานตามตลาดโลก แต่ปัจจุบันมาตรการกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรที่ทุกประเทศทั่วโลกนิยมใช้กันคือ มาตรการสุขอนามัยควยเหตุผลที่ว่าเพื่อความปลอดภัยของชีวิตของผู้บริโภคของประเทศผู้นำเข้า ทำให้เกษตรกรผู้ส่งออกต้องหันมาปรับตัวต่อมาตรการดังกล่าว โดยทำกระบวนการผลิตและผลิตผลที่มีความปลอดภัยและมีมาตรฐานสูงขึ้นตามมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้ากำหนดไว้ ถึงแม้ว่าสารเคมีทางการเกษตรจะมีประโยชน์ในการผลิตสินค้าเกษตร แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมาเช่น เกิดการตกค้างในสินค้าเกษตรทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้รับสารเคมีเหล่านี้ไปโดยตรงจากการบริโภคผลิตผลทางการเกษตร

สารเคมีต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการเกษตรกรรมใหญ่อยู่ในสภาพที่อาจเป็นพิษได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณ และวิธีการที่ถูกนำมาใช้ การพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีที่ผ่านมาเป็น การพัฒนาที่ไม่มีแผนรองรับที่ดี เป็นการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนมากกว่าจะเป็นการวางแผนการเติบโต อย่างระมัดระวังและคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่จะเป็นผลตามมาอย่างจริงจัง จึงก่อปัญหาค้นอนามัยและความปลอดภัยตามมาอย่างกว้างขวาง เช่น ปัญหาการกาสารเคมีที่เป็นพิษ ปัญหาอุบัติเหตุสารเคมี ปัญหาชีวอนามัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการใช้สารเคมีในทางที่ผิด นอกจากก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อผู้บริโภคในประเทศแล้วยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประเทศคู่ค้าใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยอ้างมาตรการสุขอนามัยกับสินค้าพืชผักและผลไม้ของไทย

ขณะเดียวกันสินค้าเกษตรก็เป็นสินค้าที่พบ ปัญหาเรื่องการปนเปื้อนสารเคมีและจุลินทรีย์สูงที่สุดในบรรดาสินค้าเพื่อการบริโภคมักจะมีการปนเปื้อนตั้งแต่การเริ่มเพาะปลูก จนไปถึงการเก็บเกี่ยว เพื่อลดปัญหาการปนเปื้อนสินค้าทางการเกษตรดังกล่าว ในปัจจุบันต้องให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค มาตรการต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมสารพิษตกค้างในสินค้าเกษตร

รวมถึงได้มีการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทยนั้น พบว่ามีการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น และรวมถึงการประกอบธุรกิจจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรก็มีการแข่งขันสูง ซึ่งเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรนิยมให้สารเคมีทางการเกษตรกันมากขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดความเสียหาย

ของผลผลิตจากศัตรูพืช เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำและสามารถ ใช้งบประมาณได้อย่างหลากหลาย แต่ผลเสียคือ เกิดสารเคมีตกค้างต่อสิ่งแวดล้อมและอาหารเข้ามาสู่ คนหรือสัตว์ต่างๆ ได้ และยังเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกับ เกษตรกรผู้ใช้และผู้บริโภค

จากสภาพปัญหาข้างต้น เห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและมาตรการกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมพืชผักและผลไม้ และผู้ประกอบการ ได้มีส่วนร่วมในการจัดบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิด ประโยชน์และเหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและแนวทางแก้ปัญหอย่างเป็น รูปธรรม อีกทั้งเป็นการยกมาตรฐานสินค้าเกษตรและผู้บริโภคให้รู้จักป้องกันความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้นและการรักษาสิทธิของตนเองที่มีอยู่ตามกฎหมาย

จากการที่ได้ศึกษาทำให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร กรณีพืชผัก และผลไม้ นั้น ยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งได้สรุปดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหา คือ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของพืชผักและผลไม้ ปัญหาการ ใช้กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับ มาตรการลงโทษทางอาญา

ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของพืชผักและผลไม้ กฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผักและ ผลไม้” ไว้โดยประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 ให้ความหมายว่า ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพืชประเภทผัก และผลไม้ที่ส่งออก และประกาศ กระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอก ราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 ให้ความหมายว่าผักและผลไม้ทุกชนิดทั้งที่ได้จาก พืช บก พืชน้ำ และพืช ประเภทอื่นรวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอแขนงกิ่ง ใบรากเหง้า หัว คอ ผลและ เมล็ด รวมทั้งเชื้อและสปอร์ของเห็ด จะเห็นได้ว่าคำนิยามดังกล่าวได้ให้ความหมายโดยรวมว่า ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชผักผลไม้ซึ่งเป็น ความหมายที่กว้างเกินไป ไม่ชัดเจนเพียงพอ จนอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความได้ และมีความครอบคลุมขนาดไหนถ้าหากพืชผักและ ผลไม้ได้ผ่านกระบวนการดังต่อไปนี้ เช่น การสี ผิด หรือขัด การร่อน หรือล้างพืช การตัด บด ปั่นพืช การกระเทาะเมล็ด หรือเปลือกของพืช ดังนี้แล้วจะยังครอบคลุมถึง

ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้ พืชผักและผลไม้ทั้งในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยหน้าที่โดยตรงของ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข เริ่มตั้งแต่การตรวจสอบ ออกใบรับรอง แต่อย่างไรก็ตามพืชผักและผลไม้อาจถูกสุ่มตรวจจากประเทศปลายทางอีกครั้งแม้ว่าจะมีใบรับรองก็ตาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละประเทศนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอแนะนำกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศเพื่อปรับปรุงสินค้าพืชผักและผลไม้ภายในประเทศให้เท่าเทียมกับสินค้าที่ส่งออกไปยังต่างประเทศ

ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคุมสินค้าพืชผักและผลไม้ของประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านั้น ต่างก็กำหนดให้มีการตามพระราชบัญญัตินั้นทุกฉบับ ซึ่งคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเท่านั้น ซึ่งทั้งนี้จะไม่มีการมาจากตัวแทนผู้บริโภคที่เป็นภาคประชาชน ทั้งกระบวนการเหล่านี้ไม่สามารถให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้ รวมถึงไม่เปิดโอกาสให้นำเสนอความคิดเห็น ข้อมูลต่างๆ หรือความคิดเห็นที่เป็นการสนับสนุนหรือคัดค้านกระบวนการพิจารณา ทั้งยังรวมถึงการทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมาแล้ว ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้นกฎหมายเกี่ยวกับผู้บริโภคบุคคลที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือตัวผู้บริโภคเอง เพราะเนื่องจากการที่มีคณะกรรมการมาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐเพียงอย่างเดียวอาจทำให้การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ อาจจะไม่ครอบคลุม การควบคุมสินค้าและการคุ้มครองดูแลผู้บริโภคอาจจะไม่ทั่วถึง จึงจำเป็นที่จะมีตัวแทนจากภาคประชาชนเพื่อ การบริหารจัดการเรื่องสารเคมีที่ใช้ภาคการเกษตรมีความจำเป็น ต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญโดยตรง เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญา มาตรการลงโทษทางอาญาของกฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ไม่มี ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก และเมื่อได้พิจารณาโทษปรับในส่วนของกฎหมายแต่ละฉบับแล้วนั้น พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ โทษปรับสูงสุดคือ 1,000,000 บาท พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร โทษปรับสูงสุด 500,000 บาท และพระราชบัญญัติอาหาร โทษปรับสูงสุด 100,000 บาท กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดโทษปรับไว้และเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และเมื่อเทียบกับกรณีที่อาหารเกิดอันตรายต่อร่างกายและสุขภาพของประชาชน กรณีการที่พืชผักและผลไม้มีสารเคมีตกค้างนั้นทำให้

ประเทศสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการส่งออกเป็นจำนวนมาก หลายครั้งที่มีการตีกลับของสินค้าเกษตรไทย ทั้งยังส่งผลถึงชื่อเสียงและภาพลักษณ์ ของในการพัฒนาไปสู่การเป็นครัวโลกที่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอ ไม่สามารถยับยั้งการกระทำผิดได้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวที่จะเสียค่าปรับ ดังนั้นการเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นเงินค่าปรับส่วนนี้สามารถนำมาจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้บริโภคจากความเสียหายที่ได้รับอีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวปัญหาธุรกิจสินค้าเกษตร กรณี พืชผักและผลไม้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากสินค้า และจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตร อินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปของเดิมที่เป็นมาตรฐานบังคับ เพื่อให้ไปในแนวทางเดียวกับกับกฎหมาย JAS Law ของญี่ปุ่น โดยต้องได้รับการประเมินและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจะแสดงฉลากคำว่า “อินทรีย์” โดยต้องใช้บังคับเฉพาะในส่วนของการตลาดกลาง

2. เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยกำหนดค่าในกรณี ตรวจพบสารพิษชนิดอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ทั้งนี้เพื่อสุขอนามัยที่ดีของคนในประเทศและเป็นมาตรฐานเดียวกับการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย

3. เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยโรงคัดบรรจุพืชผักและผลไม้ต้องปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ เพื่อให้สินค้ามีความปลอดภัยจากสารพิษและจุลินทรีย์ และปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับมาตรฐานสากล ซึ่งจะช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าและความมั่นใจกับผู้บริโภคอีกด้วย

4. เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญา โดยมีการเพิ่มโทษปรับ โดยโทษปรับนั้นต้องไม่มีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้แต่ให้ปรับเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาคาความไม่ทันสมัยของบทลงโทษนั้นๆ และ เพิ่มประสิทธิภาพในการยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิด อีกทั้งให้ได้มาซึ่งสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพปลอดภัยต่อผู้บริโภคทั้งในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554- พ.ศ.2559)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552) สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานกฤษฎีกา.

สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร และสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช. (2554) การจัดการพืชผักและผลไม้เพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรป. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

อานันท์ วิเศษธนา. (2547), เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุมอนุญาต จดทะเบียนยกเลิกสารเคมีการเกษตร กรณีศึกษา USERA และประเทศไทย สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.