

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม การเกษตรเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากวิวัฒนาการของธรรมชาติ การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศและได้รับความสำคัญอย่างสูงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ การพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ภาคเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งในมิติของการผลิตที่สามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหารและเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนภาคเกษตร และเป็นฐานการผลิตที่สนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการค้าและการส่งออกสำหรับภาคการผลิตและบริการอื่นๆ รวมถึงในมิติการพัฒนาสู่แหล่งการผลิตพลังงานทดแทนที่สำคัญของประเทศเนื่องจากภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่เข้มแข็งด้วยมีที่ตั้งทางภูมิประเทศและภูมิอากาศเหมาะสม มีภูมิปัญญาด้านการผลิต การประยุกต์คัดแปลง และวัฒนธรรมอาหารที่เข้มแข็งและหลากหลาย รวมทั้งเป็นประเทศผู้ผลิตอาหารส่งออกที่สำคัญรายใหญ่ของโลก<sup>1</sup> จึงไม่แปลกเลยที่จะกล่าวว่าครัวไทยเป็นครัวของโลก หน่วยงานภาครัฐก็ได้มีการสนับสนุนภาคการเกษตรตลอดมาตั้งแต่เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งในฉบับปัจจุบันและฉบับที่ผ่านมาจะมีการกำหนดเรื่องการเกษตรไว้ แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลกต่อไปนั้นไม่ใช่แต่เพียงที่มีการผลิตได้จำนวนมากเท่านั้น เพราะในตลาดโลกนั้นยังมีมาตรการกีดกันทางการค้าอยู่ กล่าวคือ การตั้งกำแพงภาษี การจำกัดโควต้า แม้ต่อมามาตรการดังกล่าวจะถูกลดการนำมาใช้เพราะผลจากการพยายามให้มีการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร โดยองค์การการค้าโลกได้นำข้อตกลง GATT มาใช้บังคับกับบรรดาประเทศสมาชิก โดยต้องการให้สินค้าเกษตรมีการแข่งขันกันตามอุปสงค์ และอุปทานตามตลาดโลก แต่ปัจจุบันมาตรการกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรที่ทุกประเทศทั่วโลกนิยมใช้กัน คือ มาตรการสุขอนามัย ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อความปลอดภัยของชีวิตของผู้บริโภคของประเทศผู้นำเข้านั้นๆ ทำให้เกษตรกรผู้ส่งออกต้องหันมาปรับตัวต่อมาตรการดังกล่าวโดยทำกระบวนการผลิต และผลิตผลมีความปลอดภัย และมีมาตรฐานสูงขึ้นตามมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้ากำหนดไว้

---

<sup>1</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-พ.ศ. 2559).

ถึงแม้ว่าสารเคมีทางการเกษตรจะมีประโยชน์ในการผลิตสินค้าเกษตร แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น เกิดการตกค้างในสินค้าเกษตรทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้รับสารเคมีต่างๆ เหล่านี้ไปโดยตรงจากการบริโภคผลิตผลทางการเกษตร

สารเคมีต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการเกษตรกรรม ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่อาจเป็นพิษได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณ และวิธีการที่ถูกนำมาใช้ การพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ไม่มีแผนรองรับที่ดี เป็นการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมตามภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนมากกว่าจะเป็นการวางแผนการเติบโตอย่างระมัดระวังและคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่จะเป็นผลตามมาอย่างจริงจัง จึงก่อปัญหาด้านอนามัยและความปลอดภัยตามมาอย่างกว้างขวาง เช่น ปัญหาการตกค้างของสารเคมีที่เป็นพิษ ปัญหาอุบัติเหตุภัยสารเคมี ปัญหาชีวอนามัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการใช้สารเคมีในทางที่ผิด

นอกจากนั้นยังมีปัญหาของการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ในพืชผักและผลไม้ อันมีสาเหตุมาจากหลายประการ เช่น สิ่งแวดล้อม และสิ่งที่มีสัมผัสกับอาหารทั้งก่อนและหลังการผลิตทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ สิ่งแวดล้อมดังกล่าว เช่น อากาศ ดิน และน้ำ ส่วนสิ่งที่มีปนเปื้อนเนื่องจากการสัมผัสกับอาหารนั้นส่วนใหญ่เกิดจากมนุษย์ ผู้ผลิต การใช้ภาชนะที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการขนส่งซึ่งการปนเปื้อนของจุลินทรีย์นั้นนอกจากก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อผู้บริโภคในประเทศแล้วยังถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประเทศคู่ค้าใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยอ้างมาตรการสุขอนามัยกับสินค้าพืชผักและผลไม้ของไทย

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นทำให้การผลิตสินค้าเกษตรในปัจจุบันต้องหันมาให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค มาตรการต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมสารพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น โครงการรับรองการผลิตตามมาตรฐานระบบการจัดการคุณภาพการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี โครงการผลิตและบริโภคผักปลอดสารพิษ เป็นต้น

แต่เมื่อได้พิจารณาถึงข้อมูลเกี่ยวกับการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทย พบว่ามีการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการประกอบธุรกิจจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรก็มีการแข่งขันสูง ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ว่าเกษตรกรหันมาใช้สารเคมีทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตโดยการลดความเสียหายของผลผลิตจากศัตรูพืช ซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำเมื่อเทียบกับการใช้แรงงาน และสามารถสู้กับศัตรูพืชได้อย่างกว้างขวาง แต่ผลเสียของการใช้สารเคมีทางการเกษตร คือ พิษตกค้างต่อสภาพแวดล้อมที่สามารถถ่ายทอดผ่านห่วงโซ่อาหารมาสู่คน

หรือสัตว์ใหญ่ได้ ทั้งเกิดผลกระทบต่อแมลงศัตรูธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ใช้และผู้บริโภค

สินค้าเกษตรที่ใช้สารเคมีดังกล่าวเมื่อนำไปจำหน่าย ต่อมาเกิดอันตรายต่อผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ผู้ขายหรือตัวเกษตรกรเองก็ต้องรับผิดชอบผู้บริโภคเพราะเป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยอาจถูกฟ้องร้อง ซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากด้วยกันทั้งสองฝ่าย และในความเป็นจริงแล้วเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยนั้นมีความที่ค่อนข้างยากจน การบังคับคดีให้รับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย แม้ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดผลิตผลเกษตรกรกรรมเป็นสินค้าที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2553 ออกมา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรกรรมของเกษตรกรที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยเป็นสินค้าที่ได้รับยกเว้นตามบทนิยามคำว่า “สินค้า” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ทำให้สินค้าเกษตรดังกล่าวไม่ตกอยู่ในหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้ แต่ก็ยังมีสินค้าเกษตรบางชนิดที่ไม่รับการยกเว้นตามกฎหมายนี้ เช่น สินค้าเกษตรที่ผ่านการแปรรูป และผลิตผลสินค้าเกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อยที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยดังกล่าวก็ยังคงตกอยู่ในหลักความรับผิดชอบทั่วไปอยู่ดี

ถึงแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บริโภคแฝงอยู่ในกฎหมายต่างๆ และมีหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น แต่ก็ไม่อาจดูแลผู้บริโภคให้ทั่วถึง ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับผลกระทบดังกล่าวนั้นก็คือผู้บริโภคควรจะได้รู้ถึงสิทธิของตนด้วย โดยรัฐควรทำการปลูกฝังว่าการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวแต่ควรได้รับความร่วมมือจากผู้บริโภคด้วย

เมื่อมีการพัฒนาสินค้าเกษตรส่งออกให้มีมาตรฐานความปลอดภัยสูงขึ้นแล้ว สินค้าเกษตรในประเทศก็ควรที่จะมีมาตรฐานเดียวกัน เพราะผู้บริโภคในประเทศก็ต้องการความปลอดภัยของสินค้าไม่ต่างจากผู้บริโภคในต่างประเทศเช่นกัน ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ด้วยโดยคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ควรปฏิบัติกับทุกคนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและมาตรการกฎหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการพืชผักและผลไม้ และให้ผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งเป็นการยกมาตรฐานสินค้า

เกษตรภายในประเทศ และให้ตัวผู้บริโภครู้จักการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับตัวเองรวมไปถึงการรักษาสิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าเกษตรประเภทพืชผัก และผลไม้ของไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน บทบาทขององค์กรเอกชน และมาตรการลงโทษ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาในทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกำหนดมาตรการในการควบคุมพืชผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการซึ่งเกิดจากพืชผักและผลไม้

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สินค้าเกษตรประเภทพืชผัก และผลไม้มีลักษณะต่างจากสินค้าทั่วไป ส่วนใหญ่ผู้ผลิตเองก็เป็นผู้ไม่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ และมีฐานะยากจน ประกอบกับผู้บริโภคสินค้าชนิดนี้ก็มีทั่วไปทั้งในและต่างประเทศ มาตรการในการควบคุมดูแล พืชผักและผลไม้ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าเกษตรโดยในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ควบคุม บทบาทขององค์กรเอกชนในการคุ้มครองผู้บริโภค และมาตรการในการลงโทษ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นวิจัยข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งใช้วิธีศึกษาค้นคว้าจากกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ หนังสือตำราวิชาการ วารสาร บทความ รายงาน การสัมมนา งานวิจัยวิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติ และกฎหมายต่างๆ เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการของกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้ของไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชผักและผลไม้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน บทบาทขององค์กรเอกชน และมาตรการในการลงโทษ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาการควบคุมพืชผักและผลไม้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน บทบาทขององค์กรเอกชน และมาตรการในการลงโทษ