

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร กรณีพืชผักและผลไม้

จากการศึกษาที่ผ่านมาในช่วงต้นนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอาหารที่ต้องการให้ครัวไทยสู่ครัวโลก ทำให้มาตรฐานของสินค้าพืชผักและผลไม้ของไทยที่จะส่งออกไปต่างประเทศสูงขึ้นเนื่องจากปฏิบัติตามมาตรการของประเทศคู่ค้า แต่มาตรฐานสินค้าพืชผักและผลไม้ที่จะจำหน่ายภายในประเทศ รัฐก็ต้องยกระดับมาตรฐานสินค้านั้นควบคู่กันไปด้วย เพราะสุขภาพของประชาชนในประเทศก็มีความสำคัญเช่นกัน แม้รัฐบาลจะให้ความสนใจดังกล่าว แต่ก็ยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ควบคุมสินค้าที่ส่งออกไปต่างประเทศ

นอกจากนี้ประเทศไทยยังแม้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยของสินค้าพืชผักและผลไม้ แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นในบทนี้จึงจะทำการศึกษาถึง 4.1 ความหมายของพืชผักและผลไม้ 4.2 ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ 4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน 4.4 มาตรการลงโทษ

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของพืชผักและผลไม้

จากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 กฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผักและผลไม้” ไว้โดยประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 ให้ความหมายว่า ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพืชประเภทผักและผลไม้ที่ส่งออก และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 ให้ความหมายว่า ผักและผลไม้ทุกชนิดทั้งที่ได้จากพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่นรวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผลและเมล็ดรวมทั้งเชื้อและสปอร์ของเห็ด จะเห็นได้ว่าคำนิยามดังกล่าวได้ให้ความหมายโดยรวมว่า ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชผักผลไม้ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างเกินไป ไม่ชัดเจนเพียงพออาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความได้ และมีความครอบคลุมขนาดไหน

ถ้าหากพืชผักและผลไม้ได้ผ่านกระบวนการดังต่อไปนี้ เช่น การสี ผัด หรือขัด การร่อนหรือล้างพืช การตัด บด ปั่นพืช การกระเทาะเมล็ด หรือเปลือกของพืช ดังนี้แล้วจะยังครอบคลุมถึง

ความหมายดังกล่าวหรือไม่และหากเป็นพืชจำพวก กล้วยไม้ ยางพารา ฝ้าย ปอ ป่าน จะยังอยู่ในความหมายดังกล่าวหรือไม่

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรปรับปรุงประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 โดยให้นิยามความหมายใหม่ ทั้งนี้ การควบคุม พืชผักและผลไม้มุ่งเน้นความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภคโดยการรับประทานเข้าสู่ร่างกายเป็นสำคัญ จึงควรมีความหมายที่บ่งถึงการบริโภคเป็นสำคัญไม่ว่าพืชผักและผลไม้จะผ่านกระบวนการดังกล่าวข้างต้นอย่างไร ถ้ามิได้ถูกแปรรูปเป็นส่วนประกอบกับอาหารประเภทอื่น ก็ยังมีความหมายว่าเป็นพืชผักและผลไม้ และความหมายนี้ไม่ใช่กับพืชผักและผลไม้ที่ไม่ใช่อาหาร เช่น ไม้เพื่อประดับตกแต่ง หรือเพื่ออุตสาหกรรม และนำความหมายนี้ไปใช้กับกฎหมายที่ออกมาควบคุมพืชผักและผลไม้ฉบับอื่นด้วย

#### 4.2 ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้

กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ที่จำหน่ายในประเทศกับกฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศมีระดับการควบคุมที่แตกต่างกัน โดยเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมวิชาการเกษตรที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบพืชผักและผลไม้ที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่การยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออก และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ของกฎหมาย ผู้ส่งออกจึงจะสามารถส่งพืชผักและผลไม้ไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้สินค้าพืชผักและผลไม้เหล่านั้นไม่ถูกกีดกันโดยกฎหมายของประเทศผู้นำเข้านั้นๆ ผู้เขียนจึงขอนำเอากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงสินค้าพืชผักและผลไม้ภายในประเทศให้มีความเท่าเทียมกับสินค้าที่ส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ

##### 4.2.1 การแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์

การแสดงฉลากสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ในประเทศไทยว่าผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มีกฎหมายควบคุมการแสดงฉลากอยู่ฉบับหนึ่งคือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดย คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดให้การแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นมาตรฐานทั่วไป ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดเกี่ยวกับฉลากดังนี้

1) การแสดงฉลากหรือกล่าวอ้างว่าเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์อินทรีย์หรือ เกษตรอินทรีย์ หรือออร์แกนิก หรือ organic จะทำได้ต่อเมื่อ

(1) ผลิตภัณฑ์ต้องมาจากระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ตามข้อกำหนดของมาตรฐานนี้

(2) ส่วนประกอบทั้งหมดของผลิตภัณฑ์ที่มาจากการเกษตร (agricultural origin) ต้องได้มาจากระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ ตามหลักการของเกษตรอินทรีย์ ข้อกำหนดวิธีการผลิตพืชอินทรีย์

(3) ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่มาจากการเกษตร (non-agricultural origin) ให้ใช้ได้เฉพาะรายการที่ระบุไว้ในภาคผนวก ก. ตารางที่ ก.5

(4) ในผลิตภัณฑ์หนึ่งต้องไม่มีส่วนประกอบชนิดเดียวกันที่มาจากทั้งการผลิตแบบอินทรีย์และไม่ใช่แบบอินทรีย์ร่วมกัน

(5) ผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์มีการผลิตหรือจัดเตรียมหรือนำเข้าโดยผู้ประกอบการที่ต้องได้รับการตรวจสอบเป็นประจำตามข้อกำหนดในข้อ 10 ของมาตรฐานนี้

(6) ได้รับการรับรองจากหน่วยรับรองโดยมีการแสดงฉลากระบุชื่อ และ/หรือ รหัสของหน่วยรับรอง

ซึ่งการแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงมาตรการสมัครใจที่ตัวเกษตรกรผู้ผลิตจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ถ้าปฏิบัติตามก็จะสามารถแสดงฉลากหรือกล่าวอ้างว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้โดยต้องมีการระบุชื่อ และ/หรือ รหัสของหน่วยรับรองด้วย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะกล่าวอ้างลอยๆ ว่าสินค้าของตนเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้เช่นกัน โดยนำคำว่า “อินทรีย์” ไปประกอบกับชื่อสินค้าของตน ผู้เขียนเห็นว่าการที่ผู้ผลิตสามารถใช้คำว่า “อินทรีย์” บนสินค้าของตนโดยไม่มีการตรวจสอบนั้นไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เพราะสินค้านั้นอาจไม่ได้มาจากการผลิตตามหลักการของเกษตรอินทรีย์จริงๆก็ได้ ซึ่งต่างจากกฎหมาย JAS (Japanese Agricultural Standards Law) ของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดว่า การจะใช้คำว่า “(ชื่ออาหาร) อินทรีย์” บนสินค้าเกษตร ต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน Organic JAS Standard และต้องแสดงตรา Organic JAS ที่สินค้าด้วย ผู้เขียนจึงเห็นสมควรแก่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับนี้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย JAS โดยกำหนดให้ผู้ผลิตที่ต้องการใช้คำว่า “อินทรีย์” บนฉลากสินค้าของตนจะต้องได้รับการตรวจรับรองจากหน่วยงานที่มีอำนาจ และแก้ไขจากการเป็นมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เพื่อความปลอดภัยและเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภค

#### 4.2.2 การกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างในอาหาร

การควบคุมสารพิษในอาหารจะทำโดยวิธีกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่มีได้ในสินค้า มีหน่วยเป็นมิลลิกรัมสารพิษตกค้างต่อกิโลกรัมของสินค้านั้น ตามชนิดของสารพิษกับชนิดของพืชผักและผลไม้ ซึ่งแต่ละประเทศก็กำหนดระดับปริมาณสารพิษตกค้างในอาหาร (Maximum Residue Limits – MRL) ไม่เท่ากัน ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดในพืชผักและผลไม้ 2 ฉบับคือ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ในกรณีที่ตรวจพบสารพิษชนิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ก็ได้กำหนดให้ระดับปริมาณสารพิษตกค้างในอาหารมีปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดไม่เกินที่กำหนดโดยคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศของโครงการมาตรฐานอาหาร เอฟเอโอ/ดับเบิลยูเอชไอ (Codex Alimentarius Commission, Joint FAO/WHO Food Standards Programme; Codex)

สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบ Regulation 396/2005/EC กำหนดรายการสินค้าและปริมาณสารเคมีตกค้างในสินค้าอาหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าปริมาณสารเคมีตกค้างกลางของสหภาพยุโรป จากเดิมที่แต่ละประเทศมีการกำหนด ค่าปริมาณสารเคมีตกค้างแตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากสำหรับการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายในประเทศต่างๆ กฎระเบียบฉบับนี้มีผลบังคับใช้เต็มที่ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 เป็นต้นมา โดยมีการกำหนดชนิดและปริมาณสารเคมีตกค้างในแต่ละชนิดอาหารไว้อย่างชัดเจน โดยสารใดก็ตามที่ไม่มีกำหนดค่าปริมาณไว้ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม

จากการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับของสหภาพยุโรปแล้ว กฎหมายของประเทศไทยยังมีช่องว่างที่น่ากังวลอยู่ กล่าวคือ ถ้าเป็นสารพิษชนิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้นแล้วนั้น ก็ให้ตรวจพบได้ไม่เกินปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่กำหนดโดยคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศของโครงการมาตรฐานอาหาร เอฟเอโอ ดับเบิลยูเอชไอ ปัญหาคือถ้าคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศของโครงการมาตรฐานอาหาร เอฟเอโอ ดับเบิลยูเอชไอไม่ได้กำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดของสารพิษชนิดนั้นไว้เลย หรือกำหนดไว้แต่ไม่ได้กำหนดไว้กับพืชผักและผลไม้บางชนิดไว้ หน่วยงานที่ควบคุมพืชผักและผลไม้จะใช้ระดับปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่เท่าใดเป็นค่าบังคับกับพืชผักและผลไม้ นั้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ผู้ผลิตใช้สารพิษชนิดนั้นในปริมาณมากเท่าใดก็ได้เพื่อให้สินค้าของตนมีความสวยงามแต่มีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ซึ่งต่างจากกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้สารใดก็ตามที่ไม่มีกำหนดค่าปริมาณไว้ให้ถือว่าใช้บังคับที่ 0.01

มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศสมควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง โดยกำหนดให้สารใดก็ตามที่ไม่มีกำหนดค่าปริมาณไว้ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็ให้ใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัมเช่นเดียวกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป

#### 4.2.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคนั้น มีหลายขั้นตอนกว่าจะไปถึงมือผู้บริโภค โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตอันได้แก่การเพาะปลูกโดยไม่ใช้สารพิษ หรือใช้แต่ใช้ในปริมาณที่ไม่มากพอที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิตของมนุษย์ หรือในช่วงของปลายทางคือการวางจำหน่ายโดยตรวจสอบปริมาณสารพิษที่ตกค้างอยู่ในพืชผักและผลไม้ นั้น แต่ในขั้นตอนระหว่างช่วงต้นน้ำกับปลายน้ำอันได้แก่ขั้นตอนของการคัดบรรจุก็ยังมีความสำคัญไม่แพ้กัน มาตรการที่สามารถควบคุมความปลอดภัยของพืชผักและผลไม้ในช่วงนี้ก็คือการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

ในประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุคือประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร กำหนดให้การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สดเป็นมาตรฐานทั่วไปตาม พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กฎหมายนี้จึงเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติ ผู้ผลิตจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ความสมัครใจ และระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการตรวจรับรองมาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช พ.ศ. 2553 โดยผู้ผลิตที่ต้องการได้รับการรับรองหลักการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุก็ต้องยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนี้ ซึ่งก็เป็นเพียงการสมัครใจเช่นเดียวกัน

หลักการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุหรือ GMP เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับโรงคัดบรรจุตั้งแต่การรับวัตถุดิบ จัดเตรียม คัดเลือก ตัดแต่ง บรรจุ เก็บรักษา และขนส่ง เพื่อให้ได้สินค้าที่ปลอดภัยจากการปนเปื้อนทางเคมีหรือชีวภาพ เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้บริโภคมั่นใจได้ว่าสินค้านั้นมีคุณภาพมีความปลอดภัย สหภาพยุโรปได้มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ GMP คือ Regulation 852/2004 กำหนดเรื่องระเบียบสุขอนามัยอาหารและอาหารสัตว์โดยกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร การดำเนินการตามหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับการผลิต เช่น ได้รับการรับรอง GMP แต่ในประเทศไทยถ้าผู้ผลิตสินค้าต้องการให้พืชผักและผลไม้ได้รับการรับมาตรฐาน

GMP ก็จะต้องไปยื่นคำขอต่อกรมวิชาการเกษตรให้ตรวจสอบรับรองโรงคัดบรรจุของตน ซึ่งเป็นเพียงมาตรการสมัครใจของผู้ผลิตแต่ละรายเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าถ้าพืชผักและผลไม้ที่จำหน่ายภายในประเทศนั้นผ่านการคัดบรรจุจากโรงงานที่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุหรือ GMP แล้ว ดังเช่นมาตรการบังคับของกฎระเบียบของสหภาพยุโรป ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้บริโภคภายในประเทศ เพราะจะทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคพืชผักและผลไม้ที่ปลอดภัยมีคุณภาพอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในประเทศด้วย

### 4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การควบคุมสินค้าพืชผักและผลไม้ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยกันหลายฉบับตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นต่างก็กำหนดให้มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินั้นทุกฉบับ เช่น คณะกรรมการวัตถุอันตรายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 คณะกรรมการอาหารตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งบุคคลที่เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้น ต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางตำแหน่งยังเป็นกรรมการในคณะกรรมการตามกฎหมายหลายฉบับ ไม่มีกรรมการที่มาจากตัวแทนผู้บริโภคซึ่งเป็นภาคประชาชนเลย เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่าบุคคลเหล่านี้จะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้ไม่เปิดช่องให้ตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส โดยประชาชนทุกภาคส่วนไม่มีโอกาสในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านกระบวนการพิจารณา และตัดสินใจในกระบวนการต่างๆ ที่กฎหมายแต่ละฉบับได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงการตรวจสอบทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมาแล้ว ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วกฎหมายเกี่ยวกับผู้บริโภค ผู้ที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือตัวผู้บริโภค เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่า มีระบบกฎหมายที่ให้สาธารณชนมีส่วนร่วม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีทางการเกษตร โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) ทำหน้าที่ควบคุมสารเคมีโดยเฉพาะ มีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยจะมีกระบวนการศึกษาวิจัย และเสนอเป็นร่างระเบียบบังคับใช้ซึ่งในร่างข้อเสนอจะต้องนำไปประกาศในสำนักทะเบียนกลาง เพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นหรือประเด็นโต้แย้งไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎระเบียบดังกล่าว จนได้เป็นกฎระเบียบฉบับสุดท้ายที่จะนำมาบังคับใช้ซึ่งในแต่ละขั้นตอน

ดังกล่าวองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะต้องแจ้งในสำนักทะเบียนกลางซึ่งขั้นตอนต่างๆ

การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในสหรัฐอเมริกามีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในเรื่องการทบทวนระดับสารตกค้าง และการขึ้นทะเบียนใหม่ของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งหน่วยงานสิ่งแวดล้อม (EPA) และกระทรวงเกษตร (USDA) ได้ร่วมมือกันพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อเป็นการเพิ่มระดับความโปร่งใสและระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินความเสี่ยง และการตัดสินใจเพื่อลดความเสี่ยง จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายเปิดโอกาสให้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับข้อมูลโดยรอบด้านเพื่อช่วยในการทบทวนระดับสารตกค้างและการขึ้นทะเบียน รวมทั้งมีความเที่ยงธรรมต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยกับประเทศสหรัฐแล้วจะพบว่ากฎหมายของไทยยังมีได้มีการกำหนดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค แม้ในประเทศไทยจะมีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค อันเป็นองค์กรหลักที่มาจากภาคประชาชนโดยแท้ แต่บทบาทของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคนั้นก็เป็นที่ไปในทางเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน และกิจกรรมในการรณรงค์และส่งเสริมด้านสิทธิเป็นหลัก ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมกับองค์กรของรัฐในการพิจารณาเรื่องต่างๆ อันเกี่ยวกับผู้บริโภคเลย ทั้งด้านงบประมาณก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐด้วย ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้ข้างต้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชน ซึ่งตัวแทนของประชาชนผู้เขียนเสนอให้จัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 61 โดยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารด้านบุคคลและงบประมาณได้ด้วยตนเองปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ และรัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ โดยบทบาทหลักขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นดังนี้

- 1) เสนอความเห็นในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศต่างๆ
- 2) ตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจรัฐ
- 3) สนับสนุนให้ความรู้แก่ประชาชน
- 4) โกล่เกลี่ยก่อนคดีขึ้นสู่ศาล

แต่การใช้อำนาจขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคต้องไม่มีการใช้อำนาจรัฐแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองอันเป็นอำนาจเฉพาะของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น การที่กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชนอันมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นยังสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐาน 8 ประการของผู้บริโภคที่สหพันธ์ผู้บริโภคนานาชาติได้ให้ไว้

อันได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวแจ้งเตือน สิทธิที่จะถูกรับฟัง สิทธิที่ผู้บริโภคมองจะได้รับความรู้ เป็นต้น

ระบบกฎหมายของไทยที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ผู้เดียวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดแก่ประชาชนอันเห็นได้จากพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้นที่กำหนดให้คณะกรรมการมาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวทำให้การแก้ปัญหาไม่ครอบคลุม การควบคุมสินค้าและคุ้มครองดูแลผู้บริโภคอาจไม่ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีตัวแทนจากภาคประชาชนมาแบ่งเบาภาระของรัฐ เพื่อให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญา

ในบรรดากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวกับพืชผักและผลไม้ก็จะมีมาตรการลงโทษทางแพ่ง เช่น การกำหนดให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน มาตรการลงโทษทางปกครอง เช่น การยึดหรืออายัดสิ่งของ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต และมาตรการลงโทษทางอาญา เช่น การปรับและจำคุก เป็นต้น

ในส่วนมาตรการลงโทษทางอาญานั้น แนวคิดการลงโทษทางอาญาคือ แก้แค้นทดแทน ช่มชู้ยับยั้ง และแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ในการลงโทษทางอาญานั้นก็ได้มีแนวคิดของการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิด (deterrence) โดย Becker ได้นำแนวคิดนี้มาอธิบายในเชิงคณิตศาสตร์ Becker ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “รูปแบบทางเศรษฐศาสตร์ของอาชญากรรม” โดยเสนอว่า อาชญากรทุกคนล้วนแต่มีเหตุผลในการกระทำความผิดโดยการตัดสินใจกระทำความผิดของอาชญากรนั้นขึ้นอยู่กับว่า “ผลประโยชน์คาดหวัง” ที่อาชญากรคาดหวังว่าจะได้รับมีความสัมพันธ์อย่างไรกับ “การลงโทษคาดหวัง” ที่อาชญากรคาดหวังจะได้รับ กล่าวคือหากผลประโยชน์ที่อาชญากรจะได้รับมีปริมาณมากกว่าการลงโทษที่อาชญากรจะได้รับ อาชญากรนั้นจะประกอบอาชญากรรมขึ้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าผลประโยชน์ที่คาดหวังมีปริมาณน้อยกว่าโทษที่อาชญากรจะได้รับ อาชญากรก็จะถูกยับยั้งโดยกฎหมายและจะไม่ประกอบอาชญากรรมนั้น ดังนั้น ผลจากแนวคิดดังกล่าว หากรัฐไม่ต้องการให้มีอาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม รัฐสามารถทำได้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง รัฐต้องเพิ่มต้นทุนของอาชญากรในการประกอบอาชญากรรม เช่น เพิ่มโทษให้สูงขึ้น ประการที่สอง รัฐต้องลดผลประโยชน์ที่อาชญากรจะได้รับ เช่น ตัดโอกาสในการที่อาชญากรได้รับประโยชน์จากการประกอบอาชญากรรม เป็นต้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. (2553). การวิเคราะห์โทษอาญาด้วยหลักนิติเศรษฐศาสตร์. *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 39, ฉบับที่ 3, หน้า 514.

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการลงโทษทางอาญาของกฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้ที่มิทั้งโทษปรับและจำคุก ถ้าต้องการยับยั้งไม่ให้อาชญากรกระทำความผิดก็ควรทำโดยการเพิ่มต้นทุนในการประกอบอาชญากรรม กล่าวคือเพิ่มโทษให้สูงขึ้นโดยการเพิ่มโทษปรับและควรแก้ไขยกเลิกโทษจำคุกเสียทั้งหมดควรคงไว้แต่โทษปรับ เพราะโทษปรับเป็นโทษที่ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคม ไม่ว่าจะเป็นค่าอาหาร ค่ารักษาโรคของนักโทษ อันสอดคล้องกับแนวคิดของ Becker ในการลงโทษคือ “โทษปรับควรนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดเพราะเป็นโทษที่ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม เนื่องจากเป็นเพียงการโอนทรัพย์สินจากบุคคลสู่รัฐ แต่โทษจำคุกเป็นโทษที่สร้างต้นทุนกับสังคมอย่างมาก เช่น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเรือนจำ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูนักโทษ ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ดูแลนักโทษ” ดังนั้นหากโทษปรับสามารถยับยั้งอาชญากรรมได้แล้ว รัฐควรกำหนดโทษปรับเป็นอันดับแรก<sup>2</sup> ทั้งยังแก้ปัญหาหนักโทษล้นคุกที่รัฐกำลังประสบในปัจจุบันและตัวผู้กระทำความผิดยังสามารถกลับมาประกอบอาชีพใช้ความรู้ความสามารถมาพัฒนาสังคมได้ด้วย

เมื่อพิจารณาโทษปรับตามกฎหมายแต่ละฉบับแล้วกล่าวคือ พระราชบัญญัติวิบัติอุอันตรายได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่ มาตรา 70 ถึง มาตรา 88 โทษปรับที่สูงที่สุดคือ 1,000,000 บาท พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่ มาตรา 58 ถึง มาตรา 77 โดยโทษปรับสูงสุดคือ 500,000 และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่มาตรา 47 ถึงมาตรา 74 โดยโทษปรับสูงสุดคือ 100,000 บาท จึงเห็นได้ว่าโทษปรับของกฎหมายแต่ละฉบับจะมีเพดานจำกัดอัตราค่าปรับไว้ และเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้ไม่มีความทันสมัยและไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องด้วยความผิดบางฐานมีผลประโยชน์สูงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวที่จะเสียค่าปรับ การปรับจึงควรคำนึงถึงประโยชน์จากการกระทำความผิดโดยกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ ซึ่งวิธีการนี้สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งความไม่ทันสมัย ความเหลื่อมล้ำ และยับยั้งการกระทำความผิดได้ด้วย<sup>3</sup> ส่วนเงินค่าปรับที่ได้นั้นก็ให้นำมาจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้บริโภครักษาจากความเสียหายที่ได้รับ และนำไปเป็นงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>2</sup> Gary S. Becker. (1974). “Crime and Punishment : An Economic Approach.” in Essays in the Economics of Crime and Punishment. p. 24 at [www.nber.org/chapters/c3625.pdf](http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf)

<sup>3</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. บันทึกคำบรรยายวิชากฎหมายอาญาชั้นสูง. ระดับชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.