

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎหมายลูกไม่ว่าจะเป็นประกาศหรือกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการควบคุมดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีมาตรการทางกฎหมาย และระบบการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐานสากล

ระดับในการควบคุมพืชผักและผลไม้ของรัฐที่จำหน่ายภายในประเทศกับที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศมีความเข้มงวดต่างกัน โดยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศกลับมีมาตรฐานที่สูงกว่า เป็นเรื่องน่าคิดว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของสุขภาพหรือชีวิตของผู้บริโภคภายในประเทศ ทั้งที่คุณภาพชีวิตของประชาชนภายในประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งเมื่อคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนทุกกลุ่มโดยเท่าเทียมกัน แม้การประกอบธุรกิจของเอกชน รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด แต่ปัจจุบันกระบวนการผลิตสินค้ามีเทคโนโลยีที่สูงและซับซ้อนขึ้น การปล่อยให้ผู้บริโภคดูแลตนเองเป็นการไม่เพียงพอ ทั้งปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนก็ถือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ รัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้

ความหมายของพืชผักและผลไม้ แม้จะมีกฎหมายได้ให้ความหมายไว้บ้างแล้ว ได้แก่ ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 และ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 แต่ความหมายตามกฎหมายดังกล่าวนั้นกว้างเกินไป คลุมเครือไม่ชัดเจนเพียงพอ จนอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความได้ และมีปัญหาว่าความหมายนี้จะครอบคลุมขนาดไหน

การแสดงผลการสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ในประเทศไทยว่าผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มีกฎหมายควบคุมการแสดงผลการอยู่ฉบับหนึ่งคือ ประกาศกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดย คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดให้การแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นมาตรฐานทั่วไป ซึ่งการแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงมาตรการสมัครใจที่ตัวเกษตรกรผู้ผลิตจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะกล่าวอ้างลอยๆว่าสินค้าของตนเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้เช่นกันซึ่งต่างจากกฎหมาย JAS (Japanese Agricultural Standards Law) ของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดว่า การจะใช้คำว่า “(ชื่ออาหาร) อินทรีย์” บนสินค้าเกษตร ต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน Organic JAS Standard และต้องแสดงตรา Organic JAS ที่สินค้าด้วย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดในพืชผักและผลไม้ 2 ฉบับคือ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ 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) ต่างจากกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่กำหนดว่าสารใดก็ตามที่ไม่มีกำหนดค่าปริมาณไว้ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม

ส่วนการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับคือ ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการตรวจรับรองมาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งทั้ง 2 ฉบับต่างก็เป็นมาตรการสมัครใจของผู้ผลิต ซึ่งต่างจากกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้เป็นมาตรการบังคับ โดยกำหนดให้มีการดำเนินการตามหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับการผลิต เช่น ได้รับรับรอง GMP

การที่กำหนดให้จำนวนคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบาทในการวางนโยบายและกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ เป็นผู้แทนจากภาครัฐโดยไม่มีผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงนั้น จะส่งผลให้การ

พิจารณากำหนดนโยบายต่างๆยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสะท้อนปัญหาที่แท้จริงได้ กรณีดังกล่าวจะต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระบบให้สาธารณชนร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตรวจสอบประเมินสารเคมีทางการเกษตรก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้ในทุกขั้นตอนในการดำเนินงาน

สำหรับมาตรการลงโทษทางอาญาต่างก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่โทษจำคุกเป็นโทษที่สร้างต้นทุนกับสังคมอย่างมาก เช่น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเรือนจำ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูนักโทษ ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ดูแลนักโทษ และโทษปรับของกฎหมายแต่ละฉบับจะมีเพดานจำกัดอัตราค่าปรับไปไว้ และเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้ไม่มีความทันสมัยและไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องด้วยความผิดบางฐานมีผลประโยชน์สูงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวที่จะเสียค่าปรับ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพืชผักและผลไม้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาทางกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมพืชผักและผลไม้ ตั้งแต่ ความหมายของพืชผักและผลไม้ การติดฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ การกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างในพืชผักและผลไม้ การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุไม้ เป็นไปตามมาตรฐานสากล การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และมาตรการลงโทษทางอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมจัดการพืชผักและผลไม้อย่างต่อไปนี้

5.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคำว่าผักและผลไม้ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 เป็นพืชผักและผลไม้ และให้ความหมายว่า พืชผักและผลไม้ทุกชนิด รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชผักและผลไม้ นั้น ซึ่งใช้เป็นอาหาร ไม่ว่าจะผ่านการสี ฝัด หรือขัด การร่อนหรือล้างพืช การตัด บด ปั่น การกระเทาะเมล็ดหรือเปลือกของพืชหรือวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน

5.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยนำความหมายของคำว่าพืชผักและผลไม้ข้างต้นมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย

5.2.3 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผล และผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย JAS Law ของญี่ปุ่น โดยให้การแสดงผลฉลากที่มีคำว่า “อินทรีย์” ประกอบด้วย จะต้องผ่านกระบวนการที่มาจากการผลิตตามวิธีการของหลักเกษตรอินทรีย์อย่างแท้จริง โดยต้องได้รับการประเมินและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงจะแสดงผลฉลากที่มีคำว่า “อินทรีย์” ได้โดยใช้บังคับเฉพาะในส่วนของการตลาด

5.2.4 เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้ในกรณีตรวจพบสารพิษชนิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม

5.2.5 เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับ โรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยโรงคัดบรรจุผักและผลไม้ต้องปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ เพื่อให้สินค้ามีความปลอดภัยจากสารพิษและจุลินทรีย์ ทั้งนี้การกำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับนั้นใช้บังคับเฉพาะการจำหน่ายผักและผลไม้ในตลาดกลาง เพราะตลาดกลางค้าส่งนั้นแต่ละแห่งที่มีบทบาทอย่างมากในการกระจายสินค้าสู่ผู้บริโภคทั่วประเทศและยังสามารถควบคุมสินค้าในเรื่องคุณภาพได้ โดยเฉพาะผักสดและผลไม้สด นอกจากนี้ในแต่ละภาคของประเทศไทยยังมีตลาดกลางค้าส่งที่สำคัญหลายแห่งเป็นแหล่งรวบรวมและกระจายสินค้าไปยังภูมิภาคต่าง ๆ

5.2.6 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีการกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตามกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ด้วยโดยให้สิทธิในการรับรู้และมีอำนาจดังนี้ 1) เสนอความเห็นในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ 2) ตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจรัฐ 3) สนับสนุนให้ความรู้แก่ประชาชน 4) โกล่เกลี่ยก่อนคดีขึ้นสู่ศาล

5.2.7 เห็นควรให้หน่วยงานของรัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... เพื่อให้มีตัวแทนผู้บริโภคที่เป็นคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคเป็น

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

5.2.8 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญา โดยยกเลิกโทษจำคุกเสียทั้งหมด และคงไว้แต่โทษปรับ โดยโทษปรับนั้นต้องไม่มีการกำหนดเพดานชั้นสูงไว้ แต่ให้ปรับเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความลำสมัยของโทษและเพิ่มประสิทธิภาพในการยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิดได้ด้วย

ตามที่ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 โดยแก้ไขคำว่าผักและผลไม้ และให้ความหมายใหม่เพื่อความชัดเจน และง่ายต่อการบังคับใช้และนำคำว่าพืชผักและผลไม้ไปบัญญัติไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ด้วย แก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย JAS Law ของญี่ปุ่น แก้ไขประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป แก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จากมาตรฐานทั่วไปเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยเป็นมาตรฐานบังคับเฉพาะในส่วนของตลาดกลาง อีกทั้งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีการกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตามกฎหมายทั้งสามฉบับ ในการนี้ให้รัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญา โดยยกเลิกโทษจำคุกเสียทั้งหมด และคงไว้แต่โทษปรับ