

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร : ศึกษากรณี พืชผักและผลไม้

ชินเชาวน์ เอ่ออารีตระกูล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**THE LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE AGRICULTURE  
BUSINESS: A CASE STUDY OF FRUITS AND VEGETABLES**

**CHINCHAO EUA-ARITRAKUL**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และท่านรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่และพี่ชายที่เคารพของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุนและเป็นที่ยกย่องแก่ผู้เขียนตลอดมาจนประสบความสำเร็จ และเป็นกำลังใจสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาจนเป็นผลให้การศึกษาของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอขอบคุณกลุ่มที่เพื่อนปริญญาโทตลอดจนเจ้าหน้าที่โครงการศึกษาปริญญาโททุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีมา ณ ที่นี้

ชินเชาวน์ เอื้ออารีตระกูล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. ความหมายแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจ และการคุ้มครองผู้บริโภค เกี่ยวกับพืชผักและผลไม้.....	6
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	6
2.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	6
2.1.2 สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	12
2.1.3 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	15
2.1.4 ขอบเขตในการคุ้มครองของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	18
2.2 แนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาในการทำธุรกิจ.....	19
2.2.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ.....	20
2.2.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกับการประกอบธุรกิจ.....	26
2.2.3 แนวคิด ทฤษฎี ที่มา และพัฒนาการกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.....	27
2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทภาครัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจ.....	34
2.3.1 แนวคิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	34
2.3.2 รูปแบบของกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	35
2.3.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	40

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 ความหมาย ประวัติความเป็นมาของเกษตรอินทรีย์ การควบคุมปริมาณ สารพิษตกค้างสูงสุด และการปฏิบัติที่ดีสำหรับ โรงคัดบรรจุ.....	42
2.4.1 เกษตรอินทรีย์.....	42
2.4.2 การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด.....	45
2.4.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ.....	48
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร ทรัพย์สินพืชผักและผลไม้.....	54
3.1 ความตกลงเกี่ยวกับอาหารและเกษตรของคณะกรรมการมาตรฐานอาหาร ของ CODEX (CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION).....	54
3.1.1 ความหมาย.....	54
3.1.2 ความเป็นมา.....	55
3.1.3 วัตถุประสงค์.....	55
3.1.4 อำนาจหน้าที่.....	55
3.1.5 ความสำคัญของมาตรฐาน Codex.....	56
3.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวกับพืชผักและผลไม้.....	57
3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชผักและผลไม้.....	57
3.2.2 ความหมายของพืชผักและผลไม้.....	62
3.2.3 ผู้บริโภค.....	63
3.2.4 หน่วยงานควบคุมดูแลธุรกิจสินค้าเกษตร.....	70
3.2.5 มาตรการควบคุมพืชผักและผลไม้.....	75
3.2.6 มาตรการลงโทษ.....	79
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสินค้าเกษตรในต่างประเทศ.....	81
3.3.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	81
3.3.2 สหภาพยุโรป.....	83
3.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	85

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร	
กรณีพืชผักและผลไม้.....	92
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่าพืชผักและผลไม้.....	92
4.2 ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมพืชผักและผลไม้.....	93
4.2.1 การแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์.....	93
4.2.2 การกำหนดปริมาณสารเคมีตกค้างในอาหาร.....	95
4.2.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ.....	96
4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	97
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญา.....	99
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	101
5.1 บทสรุป.....	101
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	103
บรรณานุกรม.....	106
ประวัติผู้เขียน.....	113

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร: ศึกษากรณี พืชผักและผลไม้
ผู้เขียน	ชินเชาวน์ เอื้ออารีตระกูล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

ในประเทศไทยการให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้มีระดับการควบคุมไม่เท่ากับสิทธิของผู้บริโภคในต่างประเทศซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐกำหนดมาตรการต่างๆต่อพืชผักและผลไม้ที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศกับมาตรการในประเทศไทย ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายถึงการศึกษาถึง สภาพปัญหา มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจพืชผักและผลไม้อันพึงมีต่อผู้บริโภคและสังคม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมพืชผักและผลไม้ในต่างประเทศ

จากการศึกษา พบว่ามาตรการในการควบคุมพืชผักและผลไม้ในประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการสมัครใจ อันส่งผลให้การควบคุมพืชผักและผลไม้ไม่มีประสิทธิภาพและยังมีช่องว่างในการควบคุมอยู่หลายประการ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมพืชผักและผลไม้ในต่างประเทศแล้วกลับเป็นมาตรการบังคับ ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่สามารถตรวจสอบข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และทำให้หน่วยงานรัฐได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ในส่วนของมาตรการลงโทษทางอาญานั้นยังไม่สามารถยับยั้งผู้ที่กระทำความผิดมิให้กระทำความผิดต่อไปได้ ทั้งเป็นการลงโทษที่ไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคม ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการกำหนดมาตรการควบคุมพืชผักและผลไม้เป็นมาตรการบังคับตามแต่ละกรณี เสนอให้มีมาตรการทางกฎหมายในการให้มีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับพืชผักและผลไม้ โดยให้รัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรค 2 เพื่อให้ตัวแทนผู้บริโภคที่เป็นคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไข มาตรการลงโทษทางอาญาโดยนำหลักนิติเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อก่อประโยชน์ให้แก่สังคมสูงสุด

Thesis Title	The legal problems concerning the agriculture business: A case study of fruits and vegetables
Author	Chinchao Eua-aritrakul
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Kanlaya Tansiri
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

In Thailand, the significance of the protection of the consumer's right about the fruits and vegetable is not the same level as abroad, which will be seen from the legal measure as to enforce to the exported fruits and vegetables, comparing with the legal measure in Thailand, regardless of the public participation. The thesis has the purpose to study the problem of the legal measures in protecting the consumer's right about fruits and vegetables such as the public participation, the ability of the enterprise about fruits and vegetables to the consumers and the society. The study is done by means of comparing the legal measure in foreign countries.

The thesis finds that the measure to control the fruits and vegetables in Thailand is comprised of many acts, all of which are voluntary measures and thus effects in the inefficiency in controlling the fruits and vegetables and has many loopholes. When compared to the foreign laws in controlling the fruits and vegetables, these are compulsory measures. The Thai law lacks of the public participation in reviewing the function of the state's affair; which, under Thai law, it is impossible to check and express the ideas as to lead to transparency and the completion of data of the state organ. Besides, the legal sanction by punishment cannot deter the offender and is not contribute to the society. The author offer that the legal measure to control fruits and vegetables must be compulsory, and that the appropriate legal measure to encourage the public participation in important steps concerning fruits and vegetables are needed. Such can be done by enacting the law to establish the independent organ to protect the consumers B.E. ..., by claiming the section 61 para 2 in the Thai Constitution B.E. 2550, as to let the agent of the consumers that is an independent commission to give opinion in the legislating the law and regulations for protection of the consumer's right, and to give opinion concerning the policy of the state to protect the consumers, including the amendment of the economic-legal aspects to law as to give the society the most benefit.



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม การเกษตรเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากวิวัฒนาการของธรรมชาติ การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศและได้รับความสำคัญอย่างสูงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ การพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ภาคเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งในมิติของการผลิตที่สามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหารและเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนภาคเกษตร และเป็นฐานการผลิตที่สนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการค้าและการส่งออกสำหรับภาคการผลิตและบริการอื่นๆ รวมถึงในมิติการพัฒนาสู่แหล่งการผลิตพลังงานทดแทนที่สำคัญของประเทศเนื่องจากภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่เข้มแข็งด้วยมีที่ตั้งทางภูมิประเทศและภูมิอากาศเหมาะสม มีภูมิปัญญาด้านการผลิต การประยุกต์ตัดแปลง 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 เหล่านี้ไปโดยตรงจากการบริโภคผลผลิตทางการเกษตร

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

นอกจากนั้นยังมีปัญหาของการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ในพืชผักและผลไม้ อันมีสาเหตุมาจากหลายประการ เช่น สิ่งแวดล้อม และสิ่งที่เข้ามาสัมผัสกับอาหารทั้งก่อนและหลังการผลิตทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ สิ่งแวดล้อมดังกล่าว เช่น อากาศ ดิน และน้ำ ส่วนสิ่งที่ปนเปื้อนเนื่องจากการสัมผัสกับอาหารนั้นส่วนใหญ่เกิดจากมนุษย์ ผู้ผลิต การใช้ภาชนะที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการขนส่งซึ่งการปนเปื้อนของจุลินทรีย์นั้นนอกจากก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อผู้บริโภคในประเทศแล้วยังถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประเทศคู่ค้าใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยอ้างมาตรการสุขอนามัยกับสินค้าพืชผักและผลไม้ของไทย

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นทำให้การผลิตสินค้าเกษตรในปัจจุบันต้องหันมาให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค มาตรการต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมสารพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น โครงการรับรองการผลิตตามมาตรฐานระบบการจัดการคุณภาพการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี โครงการผลิตและบริโภคปลอดภัยปลอดสารพิษ เป็นต้น

แต่เมื่อได้พิจารณาถึงข้อมูลเกี่ยวกับการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทย พบว่ามีการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการประกอบธุรกิจจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรก็มีการแข่งขันสูง ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ว่าเกษตรกรหันมาใช้สารเคมีทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตโดยการลดความเสียหายของผลผลิตจากศัตรูพืช ซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำเมื่อเทียบกับการใช้แรงงาน และสามารถใช้กับศัตรูพืชได้อย่างกว้างขวาง แต่ผลเสียของการใช้สารเคมีทางเกษตร คือ พิษตกค้างต่อสภาพแวดล้อมที่สามารถถ่ายทอดผ่านห่วงโซ่อาหารมาสู่คน

หรือสัตว์ใหญ่ได้ ทั้งเกิดผลกระทบต่อแมลงศัตรูธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบโดยตรงต่อเกษตรกรผู้ใช้และผู้บริโภค

สินค้าเกษตรที่ใช้สารเคมีดังกล่าวเมื่อนำไปจำหน่าย ต่อมาเกิดอันตรายต่อผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ผู้ขายหรือตัวเกษตรกรเองก็ต้องรับผิดชอบผู้บริโภคเพราะเป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยอาจถูกฟ้องร้อง ซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากด้วยกันทั้งสองฝ่าย และในความเป็นจริงแล้วเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยนั้นมีฐานะที่ค่อนข้างยากจน การบังคับคดีให้รับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย แม้ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2553 ออกมา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกรที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยเป็นสินค้าที่ได้รับยกเว้นตามบทนิยามคำว่า “สินค้า” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ทำให้สินค้าเกษตรดังกล่าวไม่ตกอยู่ในหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้ แต่ก็ยังมีสินค้าเกษตรบางชนิดที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายนี้ เช่น สินค้าเกษตรที่ผ่านการแปรรูป และผลิตผลสินค้าเกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อยที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยดังกล่าวก็ยังคงตกอยู่ในหลักความรับผิดชอบทั่วไปอยู่ดี

ถึงแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บริโภคแฝงอยู่ในกฎหมายต่างๆ และมีหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น แต่ก็ไม่อาจดูแลผู้บริโภคให้ทั่วถึง ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับผลกระทบดังกล่าวนั้นก็คือผู้บริโภคควรจะได้รู้ถึงสิทธิของตนด้วย โดยรัฐควรทำการปลูกฝังว่าการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวแต่ควรได้รับความร่วมมือจากผู้บริโภคด้วย

เมื่อมีการพัฒนาสินค้าเกษตรส่งออกให้มีมาตรฐานความปลอดภัยสูงขึ้นแล้ว สินค้าเกษตรในประเทศก็ควรที่จะมีมาตรฐานเดียวกัน เพราะผู้บริโภคในประเทศก็ต้องการความปลอดภัยของสินค้าไม่ต่างจากผู้บริโภคในต่างประเทศเช่นกัน ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ด้วยโดยคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ควรปฏิบัติกับทุกคนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและมาตรการกฎหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการพืชผักและผลไม้ และให้ผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งเป็นการยกมาตรฐานสินค้า

เกษตรภายในประเทศ และให้ตัวผู้บริโภครู้จักการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับตัวเอง รวมไปถึงการรักษาสิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายด้วย

## 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 พืชผักและผลไม้ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าเกษตรโดยในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงาน 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

## บทที่ 2

### ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจและการคุ้มครองผู้บริโภค พืชผักและผลไม้

เรื่องของผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อถึงสาธารณะ ไม่ใช่เรื่องเฉพาะระหว่างคู่สัญญาทำสัญญาต่อกันเท่านั้น การที่รัฐให้ความคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วยวิธีการใด รัฐก็ต้องใช้วิธีการนั้นกับผู้บริโภคกลุ่มอื่นด้วย ในเบื้องต้นจึงควรทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าทำไมรัฐถึงต้องเข้ามาให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยเสมอภาคกัน ส่วนการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะจะทำให้รู้ถึงที่มาในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง ตลอดจนการจัดการของรัฐว่า หลักการคุ้มครองผู้บริโภคมีแนวคิดและทฤษฎีอะไรมารองรับ โดยในบทนี้จะศึกษาถึง ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ที่มา และพัฒนาการกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และทฤษฎีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของรัฐ รวมถึงความหมายและประวัติความเป็นมาของวิธีการควบคุมพืชผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัย

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการที่รัฐจะให้ความคุ้มครอง ดังจะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ในหัวข้อนี้จึงทำการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อที่จะทำให้เห็นบทบาทของรัฐที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภค

##### 2.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ก่อนอื่นเราจะต้องมาทำความรู้จักกับความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เสียก่อนว่าคืออะไร เพื่อให้เข้าใจว่าอะไรคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยอาจศึกษาด้วยวิธีแยกศัพท์ ออกเป็นสองส่วนคือ “ความเป็นมนุษย์” คำหนึ่ง และ “ศักดิ์ศรี” คำหนึ่ง แล้วจึงศึกษาความหมายโดยรวมดังนี้

### 2.1.1.1 นิยามความหมายของคำว่า “ความเป็นมนุษย์”

จากสถานภาพของมนุษย์อาจมีนิยามได้หลายแง่หลายมุม อาทิเช่น ในแง่ชีวภาพมนุษย์คือสมาชิกของสิ่งมีชีวิตประเภทหนึ่งที่รวมกันแล้วเรียกว่าสัตว์ หากแต่มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความสามารถพิเศษต่างๆ มากมายเท่านั้น แต่ในทางปรัชญาจะแตกต่างไปจากพื้นฐานของศาสตร์อื่น กล่าวคือ สิ่งที่ปรัชญาสนใจไม่ใช่ปรากฏการณ์แก่ภายนอกที่อาจสัมผัสได้ด้วย “อายตนะ” เกี่ยวกับมนุษย์ หากแต่ปรัชญาสนใจลึกเข้าไปภายในธรรมชาติของมนุษย์ว่าเบื้องหลังภาพที่ปรากฏแก่สายตาเป็นต้นนี้ มีความจริงมีอะไรแอบแฝงอยู่<sup>1</sup> ส่วนในแง่จิตวิทยานั้น มนุษย์ถูกสร้างมาให้ประกอบด้วยกลไกทางจิตที่ทำงานอย่างเป็นระบบเหมือนเครื่องจักร พฤติกรรมของมนุษย์ถูกผลักดันด้วยสภาพจิตใจของเขาเอง และมนุษย์ยังมีความหมายว่า “สัตว์ที่ภายในใจของเขามีธรรมชาติที่ขัดแย้งกันสองส่วนอยู่ภายในคือกิเลสกับคุณธรรม”<sup>2</sup> ส่วนในแง่มนษุยนิยมกลับเน้นที่ศนะใดๆ ที่ถือมนุษย์กับประโยชน์สุขของมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญที่สุด<sup>3</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ที่นิยามความเป็นมนุษย์ยังมีมุมมองที่หลากหลายออกไป ได้แก่

1) ความเป็นมนุษย์กับจารีตประเพณี ซึ่งเชื่อกันว่าสมัยหนึ่งมนุษย์ไม่ต่างอะไรจากสัตว์ แต่ต่อมามนุษย์ก็ได้อาศัยสติปัญญาสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ที่เป็นอารยธรรมและความก้าวหน้าขึ้น ในบรรดาสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นมีสิ่งหนึ่งที่สำคัญก็คือจารีตประเพณี ที่เกิดขึ้นเพราะมนุษย์ ไม่ได้เกิดลอยๆ อย่งไรจุดหมาย ซึ่งจารีตประเพณีจะหลอมคนที่แตกต่างกันในด้านพื้นเพ ชาติกำเนิด ความคิด ความเชื่อ การศึกษา เป็นต้น ให้เป็นความเอกภาพที่เกิดขึ้นนี้จะช่วยให้มนุษย์มีชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุข<sup>4</sup>

2) ความเป็นมนุษย์กับสภาวะความรู้และการพัฒนา จากที่ศนะนี้มนุษย์ย่อมมีอยู่เคียงคู่กับความรู้หรือองค์ความรู้ เพราะถือว่ารากฐานของปัญหาทั้งมวลอันเกิดขึ้นต่อมนุษย์ สังคม และธรรมชาติที่เรากำลังเผชิญกันอยู่นี้ ล้วนมีสมมูลฐานมาจากตัวองค์ความรู้ของมนุษย์เราแทบทั้งสิ้น กระบวนการความคิดเปลี่ยนแปลงสังคมจากยุคเก่าสู่ยุคใหม่ การพัฒนาคนจึงเป็นแกนบูรณาการในระบบการพัฒนาที่เป็นองค์รวม โดยจะต้องเป็นการพัฒนาที่เข้าถึงความจริงของธรรมชาติ อันเป็นไปตามระบบความสัมพันธ์แห่งเหตุปัจจัยทั้งหลาย ซึ่งการดำรงอยู่ด้วยความดีของมนุษย์เป็นอยู่อย่างมีอิสรภาพและสันติสุขในโลกที่เกื้อกูล ทำให้การดำรงอยู่กันด้วยดีของมนุษย์นั้นจะต้องอาศัย

<sup>1</sup> สมภาร พรมทา. (2538). มนุษย์กับการแสวงหา ความจริงและความหมายของชีวิต. หน้า 30.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 74.

<sup>3</sup> สิทธิ บุตรอินทร์. (2523). ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น. หน้า 135.

<sup>4</sup> สมภาร พรมทา. เรื่องเดิม. หน้า 99.

<sup>5</sup> สนั่น งามรัก. (2541). ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย. หน้า 124.

ความเป็นไปอย่างประสานและเกื้อกูลกันของระบบความสัมพันธ์แห่งองค์รวมคือตัวมนุษย์ สังคม และธรรมชาติเป็นองค์ประกอบสำคัญ นอกจากนั้นแล้วองค์ประกอบของการพัฒนามนุษย์ทางด้านการดำเนินชีวิต ได้แก่ พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา ซึ่งมีความสัมพันธ์อาศัยกันส่งผลต่อกันเป็นปัจจัยแก่กันต่อการพัฒนาให้เป็นการพัฒนาเต็มทั้งคน<sup>7</sup> จึงจะเป็นการพัฒนาความเป็นมนุษย์ได้อย่างมีศักดิ์ศรีให้เป็นไปในทางเดียวกันและเกื้อกูลกัน โดยทางเลือกที่เห็นได้ชัดและจำเป็นเพื่อความอยู่รอดหนึ่งของมวลมนุษยชาติ ต้องมาจากการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืนซึ่งก็รวมถึงเรื่องของสังคมไทยเราด้วยนั้น<sup>8</sup> คือ วิถีทางแห่งความรู้อันเป็นอิสระเพื่อการพัฒนาตนเอง “จากภายในจิตสำนึกเรียนรู้” ของมนุษย์ เพื่อรับผิดชอบต่อกันเองและสังคมให้สมศักดิ์ศรีที่ตนจะได้รับจากคนอื่นในสังคมด้วย

3) ความเป็นมนุษย์กับสังคมการเมือง เป็นแนวคิดที่มองว่าความเป็นมนุษย์นั้นรวมความลงตัวเกี่ยวกับกฎว่าด้วยเหตุกับผล (The Law of Causality) ผสมกับแนวความคิดของฝ่ายสัมพัทธนิยม (Relativism) ฉะนั้นมนุษย์ธรรมจึงเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสอนว่ามนุษย์ต้องเริ่มต้นและเสริมความสัมพันธ์กันทางสังคมด้วยการประพุดิแบบเอาใจเขามาใส่ใจเรา และเอาใจเราไปใส่ใจเขา<sup>9</sup> ก็จะอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขนั่นเอง

4) ความเป็นมนุษย์กับสัตว์ จากคำว่า “มนุษย์” (Human species) แบ่งแยกตัวเองและสร้างความแตกต่างออกจากสัตว์อื่นๆ ได้ด้วยยิ่งที่เขาเรียกว่า “ความเป็นมนุษย์” (Humanity) หรือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human dignity) ของตัวมนุษย์เอง ซึ่งมนุษย์ถือว่าพวกเขาเป็นประเภทหรือชนิดของสิ่งมีชีวิตที่แตกต่างจากสัตว์อื่นๆ (Mankind) ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าพวกเขาคือ “มนุษย์” จะว่าไปแล้วสัตว์อื่นๆ ก็เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีประเภทหรือชนิด (Species) ที่แตกต่างจากมนุษย์ และเห็นได้ชัดว่ามนุษย์ทำให้ตัวพวกเขาเองแตกต่างจากสัตว์อื่นๆ ด้วยการที่พวกเขาใส่คำว่า “Human” ลงหน้าคำว่า “Species” ในฐานะเป็นคุณศัพท์เพื่อขยายให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของคำว่า “Species” ความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นคำคุณศัพท์อย่าง “Human” หรือคำนามอย่าง “Mankind” หรือ “Humanity” นั้นมีความสำคัญยิ่งที่ช่วยให้สิ่งมีชีวิตอย่างเราแตกต่างจากสัตว์อื่นๆ และที่สำคัญคือมนุษย์สร้างคำเหล่านี้มาเพื่อแบ่งแยกตัวเองออกจากสิ่งอื่นๆ<sup>10</sup> อีกทั้งมนุษย์นั้นดูเหมือนว่าไม่ใช่สิ่งที่มีธรรมชาติหรือตัวตน (Ontobeing) ที่แน่นอน แต่มนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่อยู่ในสภาวะพลวัตรของการเปลี่ยนแปลง

<sup>6</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2542). การพัฒนาที่ยั่งยืน. หน้า 237.

<sup>7</sup> แหล่งเดิม, หน้า 243-244.

<sup>8</sup> เสน่ห์ จามริก. เล่มเดิม, หน้า 190.

<sup>9</sup> สิทธิ บุตรอินทร์. เล่มเดิม, หน้า 151.

<sup>10</sup> ไชยันต์ ไชยพร. (2541). “ชีวิตและความตายของปรัชญาการเมืองในยุควิทยาศาสตร์ ตอนที่หนึ่ง”



อยู่เสมอ (Becoming always in transition)<sup>11</sup> ดังนั้นความเป็นมนุษย์จึงมิใช่เป็นสิ่งที่ตัวตนแน่นอนตายตัวปราศจากการเปลี่ยนแปลง หากแต่ความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่กำลังจะเป็น (becoming) อะไรบางอย่างหรืออะไรก็ได้ตามความเหมาะสมเพื่อความอยู่รอดอยู่ตลอดเวลา

### 2.1.1.2 นิยามความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี”

ตั้งแต่แรกเริ่มชาวโรมันได้ให้ความหมายคำว่า “ศักดิ์ศรี” หมายถึงเกียรติในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะ ซึ่งสังเกตเห็นว่าศักดิ์ศรีของชาวโรมันมิใช่เรื่องของบุคคลทุกคน หากแต่หมายถึงเฉพาะบุคคลที่ได้รับเกียรติจากสาธารณะเท่านั้น<sup>12</sup> แต่ “ศักดิ์ศรี” ในความเข้าใจของศาสนาครีสต์กลับหมายถึงความเมตตาของพระเจ้าซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในทางศาสนาครีสต์ที่ว่ามนุษย์ถูกสร้างขึ้นตามความประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้นศักดิ์ศรีของมนุษย์มีอาจถูกทำลายหรือถูกพรากไปได้โดยการกระทำของบุคคลอื่น หากแต่ถูกทำลายโดยบาปของตนเอง อันแสดงให้เห็นถึงศักดิ์ศรีอีกแง่มุมหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระเจ้า และต่อมาทัศนะของนักปรัชญาบางคนเริ่มมองว่า ศักดิ์ศรีนั้นหมายถึงความเป็นอิสรภาพของมนุษย์บนพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ตัวมนุษย์ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ที่จะร่วมบรรลุสู่คุณค่าแห่งความดีงามได้

อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์จากตัวอักษรตามพจนานุกรมไทยฉบับบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 คำว่า “ศักดิ์ศรี” เป็นคำนาม แปลว่า เกียรติศักดิ์ ซึ่งหากพยายามถอดความหมายโดยการแยกคำออกจากกันได้ดังนี้ คำว่า “ศักดิ์” หมายถึงฐานะ ส่วนคำว่า “ศรี” หมายถึง สิริ มิ่งขวัญ ผู้เป็นที่รักหรือเคารพนับถือ ส่วนคำว่า “เกียรติ” หมายถึงการยกย่องนับถือ ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำทั้งหลายข้างต้นโดยรวมแล้ว น่าจะได้คำตอบว่า “ศักดิ์ศรี” หมายถึงการยอมรับนับถือสถานภาพของบุคคล<sup>13</sup> ที่เปรียบเสมือนเกราะป้องกันความเป็นมนุษย์ แม้ไม่อาจพิสูจน์ให้ประจักษ์ชัดเจนในความเท่าเทียมกันภายนอกได้ แต่ก็อาจรับรู้และสัมผัสได้ด้วยเหตุผลภายในจิตสำนึกจากความรู้สึกผิดชอบของมนุษย์ผู้มีปัญญาได้อย่างเท่าเทียมกันอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนนั้นมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในตัวเอง ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านสังคม วัฒนธรรม ชุมชน ประเพณีนิยมหรืออื่นใดก็ตาม แต่ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อยู่ที่ทุกคนเพราะเป็นมนุษย์ อันจะต้องได้รับการยอมรับและเคารพโดยเพื่อนมนุษย์ด้วยกันนั่นเอง

<sup>11</sup> แหล่งเดิม.

<sup>12</sup> Albert Bleckmann, Staatsrecht II-Die Grundrecher, 1997. p. 542. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 84.

<sup>13</sup> นพนิติ สุริยะ. (2543). “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: มองจากบริบทของไทย” *วารสารนิติศาสตร์* 30, 3 หน้า 507.

### 2.1.1.3 นิยามความหมายตามแนวคิดปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

จากฐานรากของสิทธิมนุษยชนอันโยงไปสู่ธรรมชาติของมนุษย์เพื่อจะช่วยอธิบายแก่นแห่งความเป็นมาของความหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ในทศวรรษของ Jack Donnelly ได้แสดงความเห็นไว้ว่า<sup>14</sup> แหล่งที่มาของสิทธิมนุษยชนคือธรรมชาติเชิงศีลธรรมของมนุษย์ (Man's moral nature) สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งจำเป็นมิใช่เพียงเพื่อการมีชีวิตอยู่ แต่เพื่อการดำรงชีวิตที่มีศักดิ์ศรี กล่าวคือเพื่อชีวิตที่มีคุณค่าสมกับความเป็นมนุษย์ (life worthy of a human being) สิทธิมนุษยชนจึงเกิดขึ้นจากศักดิ์ศรีอันมีมาโดยกำเนิดของบุคคล อันเกี่ยวโยงไปถึงจินตภาพทางศีลธรรมแห่งศักยภาพของมนุษย์ (Moral vision of human potentiality) แม้อาจเป็นสิ่งที่ยากต่อการพิสูจน์เชิงประจักษ์ แต่จริงๆ แล้วสิ่งนี้ ก็ดูเหมือนเป็นการสืบเนื่องมาจากความพยายามของ “คณะกรรมการว่าด้วยรากฐานทางทฤษฎีสิทธิมนุษยชน” (A Committee on the Theoretical Bases of Human Rights) ขององค์การด้านการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ที่มุ่งมั่นแสวงหาหลักการร่วม (Common Principles) โดยการมีหนังสือสอบถามความเห็นในปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไปยังนักวิชาการปัญญาชนคนสำคัญของโลกได้แก่ มหาตมคานธี (Gandhi) ฮักลีย์ (Aldous Huxley) มาริแตง (Jacques Maritain) และลาสกี (Harold J. Laski) ต่างมีจดหมายตอบกลับมา คือการเน้นย้ำรากฐานทางทฤษฎีสิทธิมนุษยชนที่มีความศรัทธาเชื่อมั่นในความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีอันติดมาแต่กำเนิดของชายและหญิงเหมือนกัน พร้อมทั้งที่ศรัทธารากฐานร่วมกันของสหประชาชาติอันมีต่อเสรีภาพและประชาธิปไตย ซึ่งในความเชื่อมั่นนี้ต่อสิทธิมนุษยชนก่อให้เกิดปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 1948 นั้นเอง

ตามที่กล่าวมาขอมส่ท่อนความศรัทธาต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันหมายถึงความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ ในความมีมโนธรรม ในศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นมนุษย์อันสมบูรณ์ ครอบงำที่ยังมีลมหายใจอยู่ มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงพัฒนาตัวเขาเองจากสภาพที่เป็นอยู่ การที่เรายืนยันว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีไม่อาจถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือเพื่อสิ่งใดๆ มิใช่เพราะเราเชื่อว่ามนุษย์เป็นสิ่งสมบูรณ์ แต่เพราะความศรัทธาเชื่อมั่นว่ามนุษย์สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (Ability of Becoming) ต่างหากที่ทำให้เราต้องเคารพต่อความเป็นมนุษย์ของเขา หรือหลักเรื่องศักดิ์ศรีของบุคคล (The Principle of the Dignity of the Person) ซึ่งเน้นการเคารพในคุณค่าของมนุษย์โดยปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยการยอมรับต่อการตัดสินใจ ความตั้งใจ รวมถึงการแสดงออกที่เป็นไปโดยความสมัครใจของมนุษย์ด้วยกัน อีกทั้งการที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจะต้องมีการกิจอย่างหนึ่งของธรรมชาติมนุษย์ก็คือการต่อสู้กับธรรมชาติที่เป็นอยู่จริง (A Task of

<sup>14</sup> จรัญ โฆษณานันท์. (2544). รัฐธรรมนูญ 2540: จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สู่ธัมมิกสิทธิมนุษยชน. หน้า 65-66.

human nature against nature) ซึ่งหากไม่มองโลกอย่างสิ้นหวังมากนัก トラบเท่าที่จุดมุ่งหมายเชิงคุณค่าเหล่านี้เป็นสิ่งที่มนุษยชาติไม่อาจปฏิเสธได้ ฉะนั้นใคร่ครวญในความเป็นมนุษย์ก็ย่อมกลายเป็นสิ่งที่เราอยากจะทำได้ดังนั้น<sup>15</sup> และจุดสำคัญที่สุดก็คือเป้าหมายเพื่อผลลัพธ์แห่งศรัทธาที่โยงโยไปสู่การบรรลุซึ่งอิสรภาพ ภาวะภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพ ตามคำปรารภในปฏิญญาสากลซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญทั้งในคำปรารภและเนื้อความทั้ง 30 มาตรา ได้ดังต่อไปนี้

สำหรับมาตรา 1 กำหนดปรัชญาที่ว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคเท่าเทียมกันในเกียรติศักดิ์ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และสิทธิของบุคคล ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภาวะภาพ” และในมาตรา 2 กำหนดวางแนวหลัก การพื้นฐานที่ว่า “มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน และไม่แบ่งแยกในการได้มาซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่มีความแตกต่างกันในเรื่อง เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นๆ เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด” เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ต้องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนั้นในปฏิญญาสากลฉบับนี้ยังจำแนกแบ่งออกได้ดังนี้ มาตรา 3 ถือว่าเป็นเสาหลักแห่งสิทธิขั้นแรกในปฏิญญา อีกทั้งหากพิจารณาจากข้อ 4 ถึงมาตรา 21 จะพบว่าได้ครอบคลุมนัยแห่งสิทธิต่างๆ ในแง่ของสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง ส่วนมาตรา 28-30 นั้นเป็นบทสรุปที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบสังคมและระหว่างประเทศ โดยได้กล่าวปรามมิให้รัฐ กลุ่มชน หรือบุคคลใด อ่างสิทธิและกระทำการใดๆ อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ใดๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญา<sup>16</sup>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) นั้นหมายถึงสิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่า เป็นสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และในการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์นั้น ถือเป็นสิทธิที่มีการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญของสิทธิดังกล่าว<sup>17</sup> ซึ่งคำนี้เป็นศัพท์ที่เพิ่งจะใช้กันเมื่อศตวรรษที่ 20 นี้เอง<sup>18</sup> จึงมีมโนทัศน์สมัยใหม่ปรากฏอยู่ในรูปของคำอื่นที่มีปริมณฑลเช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนได้แก่คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) เสรีภาพพลเมือง (Civil Liberties) และสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ที่ต่างยืนยันในมูลฐานของเกียรติภูมิและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ อันแอบแฝงเต็มเปี่ยมไปด้วยความมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นการคำนึงถึงคำ

<sup>15</sup> แหล่งเดิม.

<sup>16</sup> นพนิธิ สุริยะ. (2537). *สิทธิมนุษยชน*. หน้า 54-55.

<sup>17</sup> วีระ โลจายะ. (2538). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. หน้า 54-55.

<sup>18</sup> Even Luard. (1967). *The Origins of International Concern Over Human Rights*. New York: F.A.

ว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) จึงมีความเกี่ยวพันกับคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human Dignity) ไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อม เพราะเป็นคำที่ปรากฏอยู่เสมอในเอกสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตามยังมีบางทัศนะที่สะท้อนนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ความเข้าใจที่แตกต่างกัน โดยความหมายของแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ถ้ามองจากแนวคิดทางสังคมและการเมืองการปกครองจะแสดงถึงความเข้าใจเกี่ยวกับจิตใจตามธรรมชาติที่มีคุณค่าของมนุษย์ตามนัยความสัมพันธ์ของมนุษย์กับสังคม ส่วนในทางตรงกันข้ามความหมายของสิทธิมนุษยชนกลับเน้นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกันและไม่สามารถขายโอนสิทธิให้แก่กันได้ โดยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ทำให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นแนวคิดที่เน้นเชิงปฏิบัติโดยมุ่งหมายที่จะแยกแยะแนวคิดทางเนื้อหาออกจากแนวคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และแนวคิดที่หลากหลายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับความสะดวกหลายอย่างรวดเร็วนี้อเอง ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและความอิสระที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงทำให้ระบบการเมืองการปกครองของแต่ละสังคมได้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิเสธแนวคิดในการปฏิบัติของสิทธิมนุษยชน<sup>19</sup> แท้จริงแล้วศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่เรื่องส่วนบุคคลไม่ใช่เรื่องของความเป็นอิสระเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของมหาชนและกลุ่มบุคคลส่วนรวมซึ่งส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจประกอบด้วยความจำยอมในการยอมรับสิ่งที่เป็นการประกาศของสิทธิมนุษยชนให้อะไรแก่สังคม<sup>20</sup>

### 2.1.2 สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>21</sup>

“ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกล่าวถึง “คุณค่า” ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่ และจะต้องทำให้คุณค่าดังกล่าวนี้มีผลในทางกฎหมาย ตามที่ Guenter Duerig ได้อธิบายคำว่า “ศักดิ์ศรี” ว่ามนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของตนเอง ซึ่งทำให้เขาแตกต่างจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และการทำให้บรรลุเป้าหมายภายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั่นเอง ในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ 2 ประการ ที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ คือ สิทธิในชีวิตร่างกายและสิทธิในที่จะได้รับความเสมอภาค

<sup>19</sup> Rhoda E. Howard and Jack Donnelly. (1989). *Human Dignity, Human Rights and Political Regimes*. London: Cornell University Press. pp. 66-67

<sup>20</sup> Rhoda E. Howard. Dignity. (1992). *Community and Human Rights*. USA: Philadelphia. pp.84

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. หน้า 87-89.

“สิทธิในชีวิตและร่างกาย” (Recht auf Leben) เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ในสถานะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้ได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบัญญัติกฎหมายของรัฐไว้ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ จากการที่มนุษย์มีเจตจำนงโดยอิสระในอันจะสร้างสภาพแวดล้อมของตนเองหรือพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองนี้เองที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการเคารพในสิทธิในชีวิตและร่างกายของปัจเจกบุคคล บุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตปริมณฑลส่วนบุคคลของแต่ละคน และด้วยเหตุนี้ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

“สิทธิในความเสมอภาค” สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล แต่ในขณะที่ “สิทธิในความเสมอภาค” เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลและต่อสังคม ดังนั้น ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนตามแต่หากขาดหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม หรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง นอกจากปัจเจกบุคคลจะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว บุคคลก็ยังต้องมีหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคด้วย หลักความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

อย่างไรก็ตาม ในทางความเข้าใจถึงคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะที่มีอยู่ในเสรีภาพของมนุษย์นั้นจะต้องเข้าใจว่า เสรีภาพในการกำหนดตนเองของมนุษย์ในทางความคิดนั้นถือว่า มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในเสรีภาพในทางนามธรรมเท่านั้น ดังนั้น คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้ แท้จริงแล้วไม่อาจจะทำให้เท่าเทียมกันได้สำหรับมนุษย์ทุกคน แต่อย่างน้อยที่สุด มีความเป็นไปได้ในทางนามธรรม ที่บุคคลแต่ละบุคคลอาจจะทำให้บรรลุเป้าหมายของตนในทางกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จะต้องเข้าใจว่ายังคงดำรงอยู่ถึงแม้ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะไม่มีความสามารถที่จะกำหนดตนเองได้โดยอิสระตั้งแต่เริ่มต้นอันเนื่องมาจากความมีจิตบกพร่อง จิตผิดปกติ หรือจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ในกรณีนี้ยังต้องถือว่าในทางกฎหมายแล้วบุคคลนั้นมีความสามารถที่จะกำหนดตนเองได้ และบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพ

นั้นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งย่อมมีผลว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่กับบุคคลนั้นอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความจริงว่าบุคคลนั้นสามารถใช้เสรีภาพนั้นได้หรือไม่

2) คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่ถึงแม้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง เช่น อาชญากรได้ใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิดก่อให้เกิดความอับอายสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเองเช่นนั้น ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ว่ามนุษย์นั้นมีศักดิ์ศรีของตนเอง มีศักดิ์ศรีที่จะกำหนดตนเองได้อย่างอิสระ หากแต่บุคคลนั้นได้ใช้เสรีภาพนั้นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นการใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิด

3) คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการทำงานที่บรรลุเป้าหมายที่เป็นจริงในทางปฏิบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้ว่าบุคคลนั้นได้ตัดสินใจอย่างอิสระยินยอมให้รัฐทำการแทรกแซงดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพราะจากบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวรัฐย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปขอความยินยอมจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากแต่ต้องปกป้องมิให้มีการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

4) เพราะคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการทำงานที่เป็นจริงของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น กรณีจึงอาจเป็นการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังไม่ถือกำเนิดหรือบุคคลนั้นได้ตายไปแล้วก็ตาม ดังนั้น ในกรณีนั้นจึงไม่อาจจะอาศัยหลักสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) เด็กในครรภ์มารดาย่อมได้รับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน ถึงแม้ชีวิตมนุษย์จะเริ่มต้นเมื่อมีการให้กำเนิด การให้กำเนิดนั้นก่อให้เกิดชีวิตใหม่และบุคลิกภาพส่วนบุคคลใหม่ขึ้น ดังนั้น การทำแท้งเด็กในครรภ์มารดาที่มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย หรือการที่รัฐมิได้เข้าไปปกป้องต่อชีวิตของเด็กในครรภ์มารดาดังกล่าว กรณีย่อมเป็นการขัดกับมาตรา 1 (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายอาญาที่อนุญาตให้ทำแท้งได้นั้นเป็นโมฆะ โดยได้ให้เหตุผลว่า ชีวิตที่ได้รับการพัฒนาอยู่ในครรภ์มารดานั้นถือว่าเป็นชีวิตอีกชีวิตหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 2 (2) “บุคคลมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย” และความมาตรา 1 วรรคหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่อาจจะถูกล่วงละเมิดได้ ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองของรัฐนั้น มิได้หมายความว่าห้ามการแทรกแซงโดยตรงของรัฐต่อ

ชีวิตที่เติบโตในครรภ์ของมารดาเท่านั้น หากแต่รัฐยังจำต้องให้ความคุ้มครองและปกป้องชีวิตดังกล่าวด้วย

(2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นอาจให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลที่เสียชีวิตแล้ว เช่น การใช้ประโยชน์จากศพของมนุษย์ในทางการวิจัยเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น อาจเป็นการละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามหากผู้ตายได้ตัดสินใจด้วยตนเองการที่จะอุทิศร่างกายของตนเพื่อการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อการรักษาเยียวยาผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 2.1.3 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>22</sup>

ในการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะแบ่งการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ออกเป็น 3 ประการคือ 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และ 3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิประเภทหนึ่ง

#### 2.1.3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้นถือว่ามีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือที่กล่าวกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐและการดำรงอยู่ของรัฐนั้นก็ดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคล และหลักความเสมอภาค ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิทธิที่ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ และเป็นสิทธิที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งย่อมหมายความว่า สิทธิ และเสรีภาพทั้งหลายที่บัญญัติไว้ โดยสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนั้นเป็นการแสดงถึงผลอันมีพื้นฐานมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ ประการแรก การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ด้วย ประการที่สอง อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย รวมทั้งความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทนั้น ได้รับการพัฒนามาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>22</sup> แหล่งเดิม.

ความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น อาจแสดงให้เห็นได้ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การกำหนดทิศทางของรัฐ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีผลในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะต้องทำให้บรรลุเป้าหมายต่อคุณค่าดังกล่าวสำหรับการกระทำของรัฐทั้งหลายเพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นตัวกำหนดและเป็นตัวจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังเป็นตัวกำหนดและจำกัดความชอบธรรมของรัฐ และของกฎหมายที่มีต่อคุณค่าในทางส่วนบุคคล ซึ่งจากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง ย่อมมีความหมายต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ดังนี้

(1) เรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลนั้น ได้ก่อให้เกิดบทสันนิษฐานที่เป็นคุณต่อปัจเจกบุคคลในกรณีที่สัมพันธ์กับอำนาจรัฐ

(2) ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพซึ่งภาพในขอบเขตดังกล่าวนี้รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้ในกรณีที่สัมพันธ์กับอำนาจรัฐ

2) การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดสิทธิในทางมหาชนที่มุ่งหมายต่อการกระทำของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังบังคับให้รัฐต้องกำหนดเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายแพ่ง) ว่า อำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจรัฐก็ไม่อาจที่จะละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ถึงแม้จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิในทางมหาชนในการเรียกร้องให้บัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองดังกล่าวก็ตาม แต่จากบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่จะต้องตีความให้สอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้รัฐยังจะต้องปกป้องคุ้มครองเพื่อมิให้มีการละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในการทำให้บรรลุเป้าหมายต่อหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ก่อให้เกิดคำถามว่า ในกฎหมายแพ่งนั้นจะต้องคำนึงถึงระบบคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญ เช่น หลักอันละเมิดมิได้ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่เพียงใดซึ่งในทางตำราของเยอรมัน ต่างยอมรับตรงกันว่า หลักดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อกฎหมายแพ่งด้วย

### 2.1.3.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไทย นอกเหนือจากที่ได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างหลากหลายแล้ว ยังได้กำหนดให้มีหลักประกันของสิทธิและเสรีภาพ เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสอง หลักห้ามมิให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมีผลเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง หลักการอำงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ จากหลักประกันดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดคำถามขึ้นว่า อะไรคือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีแต่ละประเภท และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดซึ่งในเรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาที่



มีความยุ่งยากซับซ้อนในการกำหนดขอบเขตสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ในปัญหาดังกล่าว แม้ในทางตำรากฎหมายของเยอรมันเองจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ออกมาเป็นหลักทั่วไปได้ว่า อะไรคือสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามในการนำเกณฑ์ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Wuerde des Menschen) มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้การแทรกแซงใดที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ กรณีย่อมถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสาระต่อนั้นเป็นแก่น ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวรัฐมีอาจล่วงละเมิดได้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ จึงมีความมุ่งหมายที่จะปกป้อง คุ้มครองการแทรกแซงของรัฐ มิให้กระทบต่อสาระต่อนั้นแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

### 2.1.3.3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิประเภทหนึ่ง

ในประเด็นนี้มีข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่ครอบคลุมสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายหรือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะตนสิทธิหนึ่ง ต่อกรณีปัญหาดังกล่าวในทางวิชาการของเยอรมันนั้น มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง เพราะการบัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 1 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นการประกาศหลักการของสิทธิขั้นพื้นฐาน และเนื่องจากในมาตรา 1 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานในมาตราต่อๆ มา ผูกพันอำนาจรัฐทั้งหมด แต่ไม่หมายความรวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย นอกจากนี้ ขอบเขตในการพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นขาดความแน่นอนชัดเจนว่ามีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด ดังนั้นตามความเห็นฝ่ายแรกจึงเห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ไม่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการจัดระบบในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ถือได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง โดยฝ่ายนี้ได้โต้แย้งความเห็นฝ่ายแรกที่กล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเป็นการประกาศหลักการและขาดความแน่นอนชัดเจนนั้น ซึ่งฝ่ายนี้เห็นว่าลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ด้วย ซึ่งปัญหาในเรื่องดังกล่าว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน ได้วินิจฉัยยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง และต่อมาได้วินิจฉัยว่า ถึงแม้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตราที่ระบุให้ผูกพันอำนาจรัฐทั้งหมด

ก็ตาม แต่อำนาจรัฐทั้งหลายก็ยังคงผูกพันกับหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ(ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ด้วย

ซึ่งจากลักษณะนี้เอง Zippelius ได้กล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งหมาย 2 ประการ ประการแรกถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิ ๆ หนึ่ง ส่วนความมุ่งหมายอีกประการหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยในทางคุณค่าอันแสดงถึงทิศทางของการกระทำ โดยเรียกร้องให้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ นั้นสามารถบรรลุเป้าหมายได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกเหนือจากการให้หลักประกันที่จะไม่ล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน

#### 2.1.4 ขอบเขตในการคุ้มครองของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>23</sup>

การกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นเรื่องยาก เพราะนิยามของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในปัจจุบันนั้นยังไม่มีนิยามที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป การกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มักจะมีความสัมพันธ์กับเวลาและสถานการณ์ ภายใต้สภาพการณ์ใดที่ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่อาจจะกำหนดไว้เป็นการทั่วไปได้ หากแต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป สภาพการณ์โดยรวมทางสังคม วัฒนธรรมของสังคมหนึ่งๆ จึงเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นรวมอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานใดบ้างนอกเหนือจากสิทธิในชีวิต ร่างกายและสิทธิในความเสมอภาคอันถือว่าเป็นหลักประกันพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัญหาเรื่องขอบเขตการคุ้มครองของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นสามารถกำหนดได้หรือไม่อย่างไรนั้น มีแนวความคิด 2 แนว แนวความคิดแรก เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นสามารถกำหนดเป็น “คุณค่า” ได้ โดยถือว่ามีคุณค่าที่เป็นอิสระมีลักษณะเป็นของตนเองอันเป็นคุณค่าที่เป็นธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดทางปรัชญาของ Kant และแนวความคิดทางทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่งเห็นว่าลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถที่มนุษย์สามารถที่จะกำหนดตนเองได้ แนวความคิดที่สองเป็นแนวความคิดที่พิจารณาความสามารถของมนุษย์ในทางข้อเท็จจริง

แนวความคิดทั้งสองแนวนั้นล้วนแต่ไปกระทบกับสาระสำคัญของปัญหาของคำนิยามว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้นมีความหมายเช่นใด ซึ่งจากนิยามดังกล่าวนี้เองจึงสามารถจะกำหนดขอบเขตได้ว่าภายในขอบเขตดังกล่าวนี้เองเป็นสิ่งซึ่งไม่อาจล่วงละเมิดได้ แต่อย่างไรก็ตามตามความเห็นของฝ่ายที่สองนั้น ยังไม่อาจอธิบายได้ว่าในกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นผู้ไร้ความสามารถอันไม่สามารถจะดำเนินการใดๆ ตามเจตจำนงของตนได้ ในกรณีนี้ตามแนวคิดที่สอง

<sup>23</sup> แหล่งเดิม.

จะอธิบายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเหล่านี้ได้อย่างไร ซึ่งในกรณีของบุคคลเหล่านี้ก็ต้องให้ความเคารพว่า บุคคลเหล่านี้เป็นมนุษย์คนหนึ่งในสังคมที่พึงจะได้รับการปฏิบัติและได้รับความเคารพเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งหากถือตามแนวความคิดแรกนั้น ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของปัจเจกบุคคลแต่ละคน หากแต่เป็นคุณค่าที่เป็นอิสระจากความเป็นมนุษย์แต่ละคน

สิทธิเรียกร้องเพื่อให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ในด้านหนึ่งเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น หากพิจารณาอย่างสมเหตุสมผลสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความเคารพจากรัฐ หมายถึงสิทธิเรียกร้องจากรัฐ เพื่อให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เฉพาะในกรณีของสิทธิที่จะได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น สิทธิดังกล่าวมิได้ผูกพันเฉพาะรัฐเท่านั้นหากยังหมายความรวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐด้วย เช่น ปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มสังคมใดสังคมหนึ่ง หรือรัฐต่างประเทศ หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองของรัฐต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการรับรองว่าสิทธิความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิทธิเรียกร้องที่สมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่า สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความเคารพนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องต่อการแทรกแซงทั้งหลาย โดยมีต้องคำนึงถึงว่าการกระทำที่เป็นการแทรกแซงนั้นเป็นการกระทำของรัฐหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าบุคคลทุกคนย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น สำหรับในกรณีของอำนาจรัฐที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีภาระหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก การให้ความเคารพและการให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นหมายความว่า อำนาจรัฐนั่นเองจะไม่กระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของการคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งในกรณีนี้รัฐจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิให้ถูกละเมิด และประการที่สอง การป้องกันขัดขวางความทุกข์ยากทรมานของมนุษย์ย่อมถือว่าเป็นหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองของรัฐด้วย

## 2.2 แนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมาในการทำธุรกิจ

ในการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญาที่ต่างก็เป็นเอกชนด้วยกันนั้น โดยหลักแล้วความผูกพันของคู่สัญญาก็เป็นไปตามที่ได้แสดงเจตนาต่อกัน แต่ถ้าเป็นเรื่องของผู้บริโภคนั้น แม้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต่างก็เป็นเอกชนด้วยกัน แต่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจย่อมมีอำนาจต่อรองมากกว่า ทั้งความเสียหายที่จะได้รับก็จะมีผลกระทบเป็นวงกว้าง หลักการและทฤษฎีที่ใช้ในเรื่องผู้บริโภคจึงต่างกับหลักในการทำสัญญาทางแพ่งทั่วไป ในหัวข้อนี้เราจึงจะมาศึกษาถึงหลักการ ทฤษฎี และพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

### 2.2.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักเสรีภาพและการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจได้แข่งขันกันอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเพราะถือว่าเป็นเรื่องของปัจเจกชน เป็นเรื่องของเอกชนต่อเอกชน รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซง เว้นแต่การวางกฎหรือระเบียบเพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยแห่งรัฐ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการปกครอง อันเป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้บริโภคต่างมีฐานะ อำนาจ และความเข้มแข็งเท่ากัน จากแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงกันของเอกชน

#### 2.2.1.1 ทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี มีดังนี้

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น รัฐจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของเอกชน เว้นแต่ธุรกิจนั้นจะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ในหัวข้อนี้หลักกฎหมายต่างๆ ที่ประเทศในระบบเศรษฐกิจนี้ยึดถือปฏิบัติ

##### 1) หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

ทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญานี้วางหลักไว้ว่า เสรีภาพของเอกชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระของเอกชนจะถูกจำกัดได้ก็โดยความสมัครใจของตนเองเท่านั้น เสรีภาพของเอกชนในการทำสัญญาจึงเป็นบ่อเกิดความยุติธรรม โดยแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1134 แห่งประมวลกฎหมายฝรั่งเศส หรือที่นิยมเรียกกันว่า “ประมวลกฎหมายนโปเลียนของฝรั่งเศส (Code Napoleon)” โดยมีหลักว่า ความตกลงที่สร้างขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับแก่ผู้ที่ทำความตกลงกันนั้น<sup>24</sup> สำหรับหลักเสรีภาพในการทำสัญญานั้น Wilson<sup>25</sup> ได้ให้ความหมายของเสรีภาพในการทำสัญญาไว้ 2 ความหมาย คือ

(1) เสรีภาพในการทำสัญญา หมายถึง เสรีภาพในการก่อให้เกิดสัญญา (Formation of Contract) นอกจากนั้นศาสตราจารย์ Tamburino<sup>26</sup> ได้ให้ความหมายที่เพิ่มเติมว่า เสรีภาพในการทำสัญญา หมายถึง เสรีภาพในการก่อให้เกิดขึ้น ดำเนินต่อไป หรือระงับกระบวนการในการก่อให้เกิดสัญญา กล่าวคือ ความเป็นไปได้ที่จะบอกถอนคำเสนอหรือคำสนอง ในกรณีที่สัญญายังไม่เกิดเป็น

<sup>24</sup> วิชา มหาคุณ. (2517). “ทฤษฎีกฎหมาย.” *วารสารกฎหมาย*, 1, 3. หน้า 75.

<sup>25</sup> Wilson N.S. (1965). *Freedom of Contract and Adhesion Contract*. p. 172

<sup>26</sup> จำปี โสทธิพันธุ์. (2548). *หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา*. หน้า 179.

เสรีภาพที่ปราศจากบทลงโทษโดยตรง เพราะความไม่สุจริตในการเจรจาหรือการคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

(2) เสรีภาพในการทำสัญญา หมายถึง เสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงภายหลังจากที่สัญญาเกิดแล้ว สำหรับเสรีภาพในความหมายนี้ หมายถึง เสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐตามทฤษฎีปัจเจกชนนิยม ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐได้รับรองเสรีภาพที่ปัจเจกชนหรือเอกชนตั้งแต่นั้นก่อนเกิดสัญญาแล้ว ดังนั้นเมื่อสัญญาเกิดขึ้นรัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้สิ่งที่คู่สัญญาได้กำหนดตกลงกันไว้โดยเสรีภาพให้เปลี่ยนไปเป็นประการอื่นไม่ได้ เพราะหากปล่อยให้ทำเช่นนั้นได้ก็เท่ากับเสรีภาพในการทำสัญญาของปัจเจกชนถูกทำลาย ซึ่งหลักเสรีภาพในการทำสัญญานั้นถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายลักษณะสัญญาโดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law

### 2) ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิด (Liability of Fault)

ทฤษฎีนี้มีหลักอยู่ว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบเมื่อเขากระทำความผิดทางศีลธรรมหรือทำชั่ว ถ้ามิได้ทำชั่วก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อที่จะเยียวยาเอกชนที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือกลับคืนใกล้เคียงกับฐานะเดิมให้มากที่สุด และเพื่อให้ทราบว่าใครเป็นผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบ ซึ่งความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยังแบ่งออกเป็น ความรับผิดชอบในทางละเมิดและความรับผิดชอบในทางสัญญา โดยความรับผิดชอบในทางละเมิดจะมุ่งเน้นให้รับผิดชอบในความเสียหายต่อสิทธิตามกฎหมายซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) ส่วนความรับผิดชอบในทางสัญญานั้นเป็นบุคคลสิทธิ กล่าวคือ เป็นสิทธิที่ใช้กันได้เพียงระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักทฤษฎีดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีความผิด (Fault) ทฤษฎีนี้มีหลักว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อได้กระทำความผิด (Fault) ถ้ามิได้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบ และความรับผิดชอบนั้นต้องรับผิดชอบเพื่อตนเอง

(2) ทฤษฎีรับภัย หรือทฤษฎีเสี่ยงภัย (Risk) ทฤษฎีนี้มีหลักว่า ผู้ที่กระทำให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยสันนิษฐานว่าต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยที่ตนเองเป็นผู้ก่อขึ้น

### 3) ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล

ทฤษฎีนี้มาจากแนวความคิดของจอห์น ลอค นักคิดชาวอังกฤษที่ว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคลช่วยให้บุคคลนั้นมีศักดิ์ศรีและมีเสรีภาพมากขึ้น ความคิดนี้ได้มีการรับรองและประกาศเป็นปณิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส โดยกล่าวว่า “สิทธิในทางทรัพย์สินนั้นเป็นสิทธิที่จะพรางไปจากบุคคลไม่ได้” และ “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิตามธรรมชาติของ

มนุษย์และไม่อาจจำกัดโดยอายุความ” นอกจากนี้ในมาตรา 17 ของปฏิญญาฉบับนี้ยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ละเมิดไม่ได้และศักดิ์สิทธิ์”<sup>27</sup>

#### 4) การไม่ให้ความสำคัญกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา<sup>28</sup>

เนื่องจากหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” นั้นเหมาะสมกับสภาพสังคมที่ฐานะของกลุ่มสัญญาทั้งสองฝ่ายมีอำนาจในการเจรจาต่อรองที่เท่าเทียมกัน ต่อมาเมื่อกระบวนการผลิตสินค้าของผู้ประกอบการธุรกิจมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนบางครั้งการผลิตสินค้าอาจใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้ใช้หรือผู้บริโภคจะตามได้ทัน อีกทั้ง ผู้ผลิตต่างก็หาวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จนทำให้บางครั้งการขยายกำลังการผลิตอย่างรวดเร็วทำให้คุณภาพของวัตถุดิบหย่อนลง ประกอบกับการขยายตัวทางการค้าพาณิชย์ขยายออกไปจากระดับหมู่บ้าน เมือง ไปสู่ระดับระหว่างประเทศทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจายและเพิ่มประเภทหรือชนิดมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จากหลักที่เคยถือว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” จึงขาดความยุติธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีต่างๆ ได้ อีกทั้ง ความระมัดระวังในระดับธรรมดาไม่อาจช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับเงินที่เสียไป ซ้ำร้ายยังอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ซื้อโดยขาดไม่ถึงด้วย รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลในเรื่องของการทำสัญญาหรือการแสดงเจตนาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ไม่ให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากผลของการทำสัญญานั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อผู้บริโภคส่วนรวม หากรัฐยอมรับหลักในเรื่องของเสรีภาพในการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญา (Freedom of Contract) หรือความรับผิดชอบคู่กรณีในสัญญา (Privity of Contract) ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีเสรีภาพในการทำสัญญานั้น หลักดังกล่าวย่อมเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีที่คู่สัญญามีความสามารถในการต่อรองเท่าเทียมกัน มากกว่าสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่ผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า ฉะนั้น หลักเกณฑ์หรือทฤษฎีความรับผิดชอบในความเสียหายที่อ้างอาศัยความผูกพันทางสัญญาที่กฎหมายรับรองจึงเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีใช้คู่กรณีในสัญญา ทฤษฎีกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการได้รับการเยียวยาชดใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการบริโภคจึงไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา (Privity Rule) แต่อย่างใด

<sup>27</sup> อุทกย มงคลนาวิน. (2515). “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ*, 2515, 29. หน้า 579.

<sup>28</sup> สุขุม สุภณิศย์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายผู้บริโภค*. หน้า 10-11.

### 2.2.1.2 เสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการหรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของตนบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือบุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงว่าต้องไม่เข้าไปรบกวนการใช้เสรีภาพของบุคคลเท่านั้น

ตัวอย่างเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น

เสรีภาพ เป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่โดยอิสระในการตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ บุคคลมีอิสระในการกำหนดตัวตนของตนเอง สิทธิก่อให้เกิดหน้าที่ เสรีภาพก็ก่อให้เกิดหน้าที่เช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐและบุคคลอื่นมีหน้าที่ที่ต้องไม่ไปรบกวนการใช้เสรีภาพของบุคคล แต่บุคคลผู้ทรงเสรีภาพไม่มีอำนาจตามกฎหมายเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องขึ้นมา ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการชุมนุม ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหรือบุคคลอื่นที่จะต้องไม่เข้าไปรบกวนการใช้เสรีภาพของบุคคล แต่บุคคลไม่อาจเรียกร้องรัฐหรือบุคคลอื่นให้ดำเนินการส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของตนบรรลุผล

สิทธิและเสรีภาพนั้นมักไปในทางเดียวกันเสมอและบางทีอาจแตกต่างกัน สิทธิเสรีภาพนั้นถือว่าจัดอยู่ในขอบข่ายของคำว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่บุคคลอื่น ๆ นั้นต้องคุ้มครองและไม่ละเมิดในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีอิสระในการกระทำการ การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงคำกล่าวของ John Stuart Mill (1806-1873) นักเศรษฐศาสตร์และปรัชญาชาวอังกฤษ ซึ่งปรากฏในหนังสือชื่อ ความเรียงว่าด้วยเสรีภาพ<sup>29</sup> (On Liberty) ซึ่งถือว่าอมตะในแง่ปรัชญา โดย Mill ได้กล่าวในข้อความตอนหนึ่งถึงเรื่องเสรีภาพ “...ไม่มีสังคมใดเลยที่เสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้รับการยกย่องจะเป็นสังคมเสรีได้ ไม่ว่ารูปแบบรัฐบาลของสังคมนั้นจะเป็นอะไรก็ตาม และไม่มีสังคมใดเลยที่จะเป็นเสรีอย่างสิ้นเชิง ถ้าเสรีภาพเหล่านี้มิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเด่นและปราศจากเงื่อนงำในสังคมนั้น เสรีภาพเพียงประการเดียวที่สมนามของ

<sup>29</sup> ภัทรพร สิริกาญจน์. (2530). *ความเรียงว่าด้วยเสรีภาพ*. หน้า 13-14.

สังคมก็คือ เสรีภาพในการเดินตามคุณความดีของเราเองด้วยวิธีของเราเอง トラบเท่าที่เราไม่ได้พยายามฉกชิงเสรีภาพไปจากผู้อื่น หรือขัดขวางความพยายามของผู้อื่นที่จะได้รับเสรีภาพ คนแต่ละคนย่อมเป็นผู้คุ้มกันสุขภาพของตนเองได้อย่างเหมาะสมไม่ว่าในทางร่างกายและในทางจิตใจ และวิญญูณก็ตาม มนุษยชาติย่อมเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการทรมาณซึ่งกันและกันให้มีชีวิตอยู่ตามที่เห็นว่าดีสำหรับมนุษยชาติเองมากกว่าเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการบังคับคนแต่ละคนให้มีชีวิตอยู่ตามที่เห็นว่าดีสำหรับคนส่วนใหญ่ที่เหลืออยู่ จากข้อความข้างต้นซึ่ง Mill แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพโดยบริสุทธิ์ แต่ในสังคมปัจจุบันนั้นเสรีภาพมักต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ของสังคมด้วย ซึ่งมักเป็นกฎหมายที่บัญญัติว่ามีเสรีภาพประการใดบ้าง โดยแท้จริงแล้วไม่จำเป็นต้องบัญญัติก็ได้เพราะมนุษยชาติมีเสรีภาพแต่กำเนิด ถ้าไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อมองอีกด้านหนึ่งการทำให้เสรีภาพเป็นรูปธรรมโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ดีต่อประชาชนอย่างแน่นอน เพราะทำให้ประชาชนได้รู้ว่าเขามีสิทธิเสรีภาพใดบ้าง และการที่รัฐจะกระทำการหรือตรากฎหมายใดนั้นต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้เป็นรูปธรรมเสมอ

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนมักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเสมอ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย หรือไม่เป็นประชาธิปไตย เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจมีอยู่อย่างจำกัดและเป็นไปตามที่รัฐกำหนด

การบัญญัติเรื่องของสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญมี 2 รูปแบบคือ

(1) บัญญัติในอารัมภบทหรือคำปรารภ เพราะถือว่าเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติและเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (fundamental rights of human person) ที่ทุกคนต้องเคารพและยอมรับอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหาก เพียงแต่เขียนไว้ในอารัมภบทก็เพียงพอแล้ว เช่น ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

(2) บัญญัติเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก เพราะต้องการบัญญัติไว้ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่ามีเรื่องใดบ้างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองคุ้มครองให้ เช่น บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การบัญญัติสิทธิเสรีภาพในอารัมภบทหรือคำปรารภ ทำให้สิทธิเสรีภาพยืดหยุ่นทันสมัย เปิดโอกาสให้ผู้ใช้ตีความรัฐธรรมนูญให้เป็นพลวัตกับสังคม เมื่อจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เกิดขึ้นใหม่ ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติเช่นนี้อาจทำให้สิทธิเสรีภาพไม่มีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าสิทธิเสรีภาพของตนมีอยู่อย่างไรในทางกลับกัน การบัญญัติสิทธิเสรีภาพเป็นหมวดหมู่ทำให้สิทธิเสรีภาพมีความชัดเจนแน่นอน แต่ขาดความยืดหยุ่นและไม่เป็นพลวัตกับสังคม



สิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่ว่าบัญญัติไว้ส่วนใดของรัฐธรรมนูญก็ตามมีจุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในแนวทางเดียวกันคือ ต้องการแสดงความเป็นรูปธรรมของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายที่มีศักดิ์ (Hierarchy) สูงสุดของประเทศที่บัญญัติไว้แตกต่างในเรื่องแบบนั้นก็เป็นเพียงความแตกต่างเรื่องอุดมการณ์ประชาธิปไตยและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของชาติ<sup>30</sup>

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 43 วรรคหนึ่ง) การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน (มาตรา 43 วรรคสอง)

ตัวอย่างกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2552 เป็นต้น

เมื่อยังไม่มีกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แม้จะมีแนวโน้มว่าจะมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมหรือจำกัดการประกอบอาชีพใด แต่ตราบทที่กฎหมายนั้นยังไม่ประกาศใช้ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าว รัฐจะอ้างไม่ดำเนินการจดทะเบียนตั้งบริษัท เพราะเหตุที่จะรอให้มีการประกาศใช้กฎหมายเสียก่อนย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>31</sup>

ในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการนั้น กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดขอบเขตไว้กว้างขวางหรือแคบอย่างไรสุดแล้วแต่ลัทธิทางการเมืองที่ประเทศนั้นๆ ยอมรับนับถือ ตัวอย่างประเทศค่ายเสรีประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจมากได้แก่ สหรัฐอเมริกาจะไม่มีรัฐวิสาหกิจหรือกิจการค้าที่ดำเนินโดยรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรถไฟ เครื่องบิน ไฟฟ้า โทรศัพท หรือกิจการปิโตรเลียม ยกเว้นรถเมล์ของเทศบาลเมืองเล็กๆ บางเทศบาลที่เอกชนไม่ได้ดำเนินการเพราะมีผู้โดยสารน้อย ทำให้ไม่มีกำไรและเทศบาลเห็นว่ามีคามจำเป็นต้องมี ส่วนประเทศค่ายเสรีประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่า เช่น ฟิลิปปินส์หรือประเทศไทย เป็นต้นนั้น

<sup>30</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. หน้า 175-177.

<sup>31</sup> มานิตย์ จุมปา. (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). หน้า 276.

ประเทศไทยเราเองมีการปิโตรเลียม มีกิจการเดินอากาศ โทรศัพท และไฟฟ้า เป็นต้น ที่ดำเนินการโดยรัฐ<sup>32</sup>

### 2.2.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกับการประกอบธุรกิจ

การประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อควบคุมกำกับให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าและความปลอดภัยในการบริโภคนอกเหนือจากกฎหมายที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตาม เช่น การจัดตั้งองค์การธุรกิจ การหาแหล่งลงทุน การบริหารงานบุคคล การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงตั้งแต่กระบวนการผลิต สินค้าหรือบริการบางชนิด บางประเภทก็อาจต้องขออนุญาตตามกฎหมาย การกำหนดราคาอาจมีกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการกำหนดราคา การจัดจำหน่ายอาจถูกกำกับโดยต้องขออนุญาตและในท้ายที่สุด การโฆษณาสินค้าหรือการมีกฎหมายควบคุมกำกับการใช้ข้อความวิธีการโฆษณา หรือจำกัดเวลาที่อนุญาตให้โฆษณา รวมตลอดถึงการอนุญาตก่อนทำเป็นงานโฆษณาในสินค้าบางชนิด

ในท้ายที่สุด เมื่อมีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการไปแล้วเกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ผู้ประกอบการไม่ว่าในฐานะผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก อาจต้องรับผิดชอบตามหลักเรื่องความรับผิดในผลิตภัณฑ์ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้บริโภคใช้สินค้าหรือบริการนั้นโดยผิดวิธี

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจในกรณีข้างต้นล้วนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสิ้น ดังนั้นในการประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบการจึงต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีการกระทำที่ต้องถูกยับยั้งห้ามปรามโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในคณะวิชาที่มีการสอนวิชาการตลาดจำเป็นต้องมีหลักสูตรกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจตั้งแต่ผลิต กำหนดราคา จัดจำหน่าย และโฆษณาเพื่อให้พนักงานแผนการผลิต และการตลาดได้มีความรู้ ความเข้าใจในประเด็นกฎหมายเหล่านี้ ในการใช้กฎหมายเหล่านี้เป็นกรอบดำเนินการทางธุรกิจที่ชอบธรรม

ในปัจจุบันเวทีการค้ากลายเป็นเวทีระดับโลก เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปสงครามการเมืองกลายเป็นสงครามทางเศรษฐกิจ การแข่งขันทางการค้ามีความเข้มข้น การกีดกันทางการค้าเป็นอาวุธที่แต่ละประเทศใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ในที่สุดความพยายามที่จะลด

<sup>32</sup> มานิตย์ จุมปา. (2549). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549) พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). หน้า 202.

สภาวะการปกป้องผลประโยชน์ก็เกิดขึ้นจากความตกลงให้มีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือเรียกชื่อย่อว่า “WTO” เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้กำหนดแนวทางที่เป็นธรรมทางการค้าร่วมกัน อันเป็นผลให้กฎเกณฑ์ทางการค้าที่กำหนดขึ้นภายใต้องค์การการค้าโลก WTO นี้เป็นเกณฑ์สากลที่ใช้ร่วมกันมากขึ้น ดังนั้น การประกอบธุรกิจก็จะมีโอกาสขยายอาณาเขตมากขึ้นภายใต้หลักการค้าเสรีมากขึ้นและเท่าเทียมกัน การทำธุรกิจทั้งภายในประเทศและธุรกิจส่งออกต่างต้องปรับสภาพและแผนการดำเนินการ ต้องเรียนรู้กฎเกณฑ์สากลและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์สากลมากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่ง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย ความมีมาตรฐานในการผลิต คุณภาพ การรับรองคุณภาพ เช่น มาตรฐาน ISO 9000-9004 หรือการดำเนินการผลิตที่คุ้มครองพิทักษ์สถานะแวดล้อมที่ดี ISO 1400 เป็นต้น กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นเรื่องที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งหมด ไม่จำกัดเชื้อชาติ สัญชาติและเป็นมิติใหม่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องระมัดระวังและรับรู้ แล้วนำมาปฏิบัติเพื่อให้ดำรงอยู่ในธุรกิจในโลกยุคไร้พรมแดนได้

จึงอาจสรุปได้ว่า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีความสำคัญต่อการประกอบธุรกิจมากขึ้น ในมิติใหม่ยุคการค้าเสรีในเวทีโลก การวางแผนทางธุรกิจหากปราศจากการคำนึงถึงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ธุรกิจจะประสบอุปสรรคในอนาคต การเรียนรู้และเข้าใจกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจภายในประเทศหรือธุรกิจส่งออก<sup>33</sup>

### 2.2.3 แนวคิด ทฤษฎี ที่มา และพัฒนาการกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค<sup>34</sup>

ในอดีตก่อนยุคสังคมนิยมอุตสาหกรรมกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ นั้นจะผลิตขึ้นโดยวิธีการทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องนุ่งห่มหรืออาหาร หรือแม้แต่ยารักษาโรคก็จะเป็นยาสมุนไพร เป็นต้น แต่ปัจจุบันการผลิตสินค้าและบริการกับการบริโภคสินค้าและบริการได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากทั้งเทคนิคการผลิต การจำหน่าย และการได้มาซึ่งสินค้าและบริการเพื่อบริโภคก็เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะระบบการผลิตเป็นแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการโฆษณาสินค้าเพื่อจูงใจในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค ดังนั้นจึงต้องแนวคิด ทฤษฎี ที่มา และพัฒนาการกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

#### 2.2.3.1 แนวคิด ทฤษฎี และที่มาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

สมัยเมื่อการค้าและเศรษฐกิจของโลกยังอยู่ในลักษณะจำกัดเฉพาะวงแคบๆ ในท้องถิ่นหนึ่งหรือในเมืองหนึ่งนั้น สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มี ความสลับซับซ้อนมากนัก เพราะกระบวนการผลิตยังเป็นแบบง่ายๆ ตลาดยังเป็นลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) ไม่

<sup>33</sup> สุขุม สุภนิตย์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายผู้บริโภค*. หน้า 18.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม.

มีความจำเป็นที่รัฐต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของแนวคิดในระบบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคตามหลักประชาธิปไตยนั้น ยังผลให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) เกิดขึ้นด้วย โดยสมมติฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือก บริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน หลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหลักหนึ่งจึงเกิดขึ้นนั่นก็คือ ในการซื้อขายนั้น “ผู้ซื้อต้องระวัง” กล่าวคือ หากมีความเสียหายใดๆ ในทรัพย์สินที่ซื้อขายกันนั้น ความเสียหายนั้นตกเป็นของผู้ซื้อเอง หลักนี้เรียกกัน ตามภาษาโรมันว่า “Caveat Emptor” หรือ “Let the buyer beware” “ผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor)” เป็นหลักกฎหมายโรมัน กล่าวคือ ผู้ขายอาจไม่ต้องรับผิดชอบในบางกรณี ถ้าผู้ซื้อได้ล่วงรู้ ความชำรุดบกพร่องหรือควรระวังหากใช้ความระมัดระวังบ้างตามสมควร ดูรายละเอียดในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 472-475 ซึ่งไม่ได้บัญญัติโดยถือหลักนี้เสียทีเดียว แต่มี ข้อยกเว้นเฉพาะบางกรณีเท่านั้น

ในสมัยปัจจุบันเมื่อโลกเจริญมากขึ้นทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ทำให้ ระบบเศรษฐกิจ การค้าขายหรือบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อนมาก ขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้ใช้หรือผู้บริโภคจะ ตามได้ทัน ผู้ผลิตต่างก็หาวิถีทางทุกวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในบางกรณีการขายกำลังการผลิตทำให้ความละเอียดรอบคอบและคุณภาพของ สินค้าห่อหุ้มลง ประกอบกับการขยายตัวแห่งการค้าพาณิชย์กว้างออกไปจากระดับหมู่บ้าน เมือง ไปสู่ระดับระหว่างประเทศ ทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจายและเพิ่มประเภทหรือชนิดมาก ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน หลักที่เคยถือว่าผู้ซื้อจะต้องระวังจึงขาดความยุติธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ซื้อในฐานะ ผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีต่างๆ ได้ ความระมัดระวังในระดับ ธรรมดาไม่อาจช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับเงินที่เสียไป ซ้ำร้ายยังอาจทำ ให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ซื้อมาได้โดยคาดไม่ถึงด้วย ทำให้ประเทศต่างๆหันมา พิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภคในอันที่จะได้รับความคุ้มครองและปกป้องรักษาผลประโยชน์เป็น การเฉพาะนอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดี ละเมิดตามกฎหมายเดิม ดังนั้นประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป อเมริกา และออสเตรเลียจึงได้มีการออก กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิมทั้งในแง่ความรับผิดชอบในทาง สัญญาหรือละเมิดให้เอื้ออำนวยต่อการเยียวยาผู้ใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคให้มากขึ้น

ทั้งนี้โดยเน้นทั้งด้านการควบคุมกำกับกิจกรรมทางการผลิตโดยรัฐเพื่อป้องกันความเสียหายและการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อผู้บริโภค (ในบางประเทศ)

### 2.2.3.2 ทฤษฎีกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

การไม่ให้ความสำคัญกับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Freedom of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญา ด้วยเหตุที่แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวเหมาะสมในสภาพสังคมที่เท่าเทียมกันในอำนาจต่อรองและมีระบบการค้าที่แข่งขันกันค่อนข้างสมบูรณ์ ทฤษฎีความรับผิดชอบคู่กรณีในสัญญา (Privity of Contract) ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีเสรีภาพในการทำสัญญานั้น ก็เหมาะสมกับกรณีที่คู่สัญญามีความสามารถในการต่อรองเท่าๆ กัน แต่ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น โดยเหตุที่ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องบริโภคสินค้าหรือบริการ โดยอาศัยความสัมพันธ์ในทางสัญญาเสมอไป เนื่องจากการบริโภคเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีได้ขึ้นอยู่กบเงื่อนไขในสถานะทางสังคม (Status Quo) ความสามารถของบุคคล (Capability) หรือข้อตกลงในทางนิติกรรมสัญญา เพราะฉะนั้น หลักเกณฑ์หรือทฤษฎีความรับผิดชอบในความเสี่ยงที่ต้องอาศัยความผูกพันทางสัญญาที่กฎหมายรับรองจึงเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีใช้คู่กรณีในสัญญา ทฤษฎีกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการได้รับการเยียวยาชดใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการบริโภคจึงไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา (Privity Rule) แต่อย่างใด

ดังนั้น การกำหนดว่า ผู้บริโภคคือใคร จึงไม่กำหนดโดยอาศัยหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงก่อให้เกิดการปฏิเสธทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความรับผิดชอบคู่กรณีโดยสิ้นเชิง การกำหนดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงออกมาในรูปของการขยายความรับผิดชอบของผู้ขายไปสู่บุคคลอื่นๆ ที่มีใช้ผู้ซื้อ เช่น ให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้าที่เกิดอันตรายต่อบุคคลในครอบครัวของผู้ซื้อ เป็นต้น

### 2.2.3.3 ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดซึ่งใช้บทสันนิษฐานความผิด (Presumption of Fault)

หลักความรับผิดชอบในทางละเมิดนั้น มีทฤษฎีความรับผิดชอบที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอยู่ 2 หลัก คือ มีความรับผิดชอบเมื่อมีความผิด กล่าวคือ ผู้กระทำละเมิดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหาย และหลักความรับผิดชอบโดยกฎหมายสันนิษฐานว่ามีความผิดแม้มิได้มีการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ บางกรณีก็เป็นการสันนิษฐานเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้นในการนำสืบหักล้าง (Absolute Liability) หรือ No Fault Liability บางกรณีก็มีข้อยกเว้นให้มีการนำสืบหักล้างบทสันนิษฐานที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ หลักความรับผิดชอบแบบที่สองนี้เรียกโดยทั่วไปว่า “ความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability)” หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในการผลิต ผู้ใช้ได้รับความเสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายได้ว่าเป็นความผิดพลาดของผู้ใด

เหตุผลของการนำเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางละเมิดมาปรับใช้กับคดีที่ฟ้องให้ชดใช้ความเสียหาย ที่เกิดจากการบริโภคก็เพราะว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคนั้นเป็นเรื่องที่ยากจะพิสูจน์ได้ว่าเกิดขึ้นจากความผิดของฝ่ายใด ยิ่งกระบวนการในการบริโภคอันประกอบด้วย ผู้ผลิต ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก และผู้บริโภค เป็นกระบวนการที่กว้าง ยิ่งยากแก่การเริ่มพิสูจน์ว่าความบกพร่องจะเกิดขึ้นในช่วงใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคคนสุดท้ายซึ่งบริโภคผลิตภัณฑ์นั้นเกิดเนื่องจากเหตุแห่งความบกพร่องในขณะใด ในกรณีการผลิตที่มีเทคนิคสลับซับซ้อน การพิสูจน์ว่ามีความบกพร่องในการผลิตยังไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ง่ายว่าผู้ผลิตสินค้ากระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้มีความชำรุดบกพร่องในผลิตภัณฑ์ การกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้ขาย (ในบางกรณี) ต้องรับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงเป็นการเหมาะสม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ผลิตหรือผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบอาจพิสูจน์เพื่อพ้นความรับผิดได้ เช่น

ก. พิสูจน์ว่า ผู้บริโภคใช้สินค้านั้นโดยไม่ถูกวิธีในกรณีที่มีคำอธิบายวิธีใช้ หรือคำเตือนไว้แล้ว

ข. พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้บริโภคเอง

ค. ความชำรุดบกพร่องมิได้มีอยู่ในขณะที่ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้น หากแต่เกิดความชำรุดบกพร่องขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลอื่นซึ่งผู้ผลิตหาจำต้องรับผิดชอบด้วยไม่

4) การพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี อาจกล่าวได้ว่าความเป็นมาหรือวิวัฒนาการในด้านกฎหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี) นั้นเริ่มต้นจากคดีที่เรียกร้องในทางละเมิดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความชำรุดบกพร่อง และจำเลย (ผู้ผลิต) มีหน้าที่ป้องกันความเสียหายเฉพาะอยู่ในฐานะที่จะควบคุมตรวจสอบได้ดีที่สุด เพื่อมิให้สินค้านั้นก่ออันตรายแก่ผู้ใช้ได้

ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1916 ในสหรัฐอเมริกา ศาลได้วินิจฉัยในคดีระหว่าง Macpherson กับ Buick Motor<sup>35</sup> ซึ่งโจทก์ฟ้องว่า จำเลยเป็นผู้ผลิตรถยนต์จำหน่ายแก่พ่อค้าขายปลีก และโจทก์ซื้อรถดังกล่าวจากพ่อค้าขายปลีก ล้อรถชำรุดเป็นเหตุให้รถพลิกคว่ำและ โจทก์ได้รับบาดเจ็บ จำเลยต่อสู้ว่าล้อรถนี้จำเลยซื้อมาจากผู้ผลิตอื่นและ โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องจำเลยเพราะระหว่างโจทก์และจำเลยไม่มีข้อผูกพันให้ต้องรับผิดชอบต่อกัน ทั้งโดยสภาพแล้วรถยนต์มิใช่ทรัพย์สินอันตราย อันจะทำ

<sup>35</sup> Prosser. Law of Torts. 4<sup>th</sup> ed.,p. 642-643.

ให้จำเลยอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้น (ทั้งนี้เพราะทรัพย์สินอันตรายจำกัดเฉพาะที่เป็นอันตรายโดยสภาพที่ชัดเจน เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง วัตถุระเบิด ยาพิษ เป็นต้น)

ศาลอุทธรณ์แห่งนครนิวยอร์กวินิจฉัยว่า จำเลยต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับอันตรายแม้ว่าโจทก์มิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญา กับจำเลยก็ตาม ไม่เฉพาะแต่กรณีทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพเท่านั้น แต่ความรับผิดชอบเช่นนี้ หมายรวมถึงทรัพย์สินซึ่งสามารถทำให้ชีวิตและร่างกายอาจเป็นอันตรายได้ถ้าหากมีการประมาทเลินเล่อในการผลิตของผู้ผลิต และทรัพย์สินนั้นเป็นที่คาดหมายได้ว่าย่อมมีการบริโภคได้กว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยผู้ซื้อเองหรือผู้อื่นนอกจากผู้ซื้อศาลเห็นว่าผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องผลิตขึ้นด้วยความระมัดระวัง

ในปี ค.ศ. 1932 ในประเทศอังกฤษ คดีระหว่าง Donoghue กับ Stevenson<sup>36</sup> ซึ่งโจทก์ฟ้องให้จำเลยซึ่งเป็นบริษัทผลิตน้ำจิง (Ginger-beer) รับผิดชอบในกรณีที่มีซากหอย (Snail) เน่าเปื่อยอยู่ในขวดน้ำจิงที่โจทก์ซื้อจากร้านค้าเพื่อบริโภค เป็นเหตุให้โจทก์เกิดอาการคลื่นเหียนอาเจียนและป่วย

ศาลสูงของอังกฤษตัดสินโดยเสียงส่วนใหญ่ว่า จำเลยต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีนิติสัมพันธ์ใดๆ กับโจทก์ก็ตาม เพราะเป็นหน้าที่โดยทั่วไปของจำเลยในอันที่จะต้องดูแลรับผิดชอบต่อผู้บริโภคสินค้า (Ultimate consumer) ซึ่งได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่จำเลยเป็นผู้ผลิต

Lord Atkin ผู้พิพากษาศาลอังกฤษอธิบายว่า

“ผู้ผลิตสินค้าประเภทซึ่งจำหน่ายในลักษณะที่ผู้บริโภคไม่อาจจะตรวจตราดูความบกพร่องได้หรือไม่ (อาจคาดหมายได้ว่าสินค้านั้นจะมีความบกพร่องอยู่ในขณะบริโภค) ย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการระมัดระวังกระบวนการผลิตสินค้าชนิดนั้น หากบกพร่องในหน้าที่ระมัดระวังดังกล่าวเป็นเหตุให้มีความบกพร่องจนเกิดความเสียหายแก่ชีวิตทรัพย์สินของผู้บริโภค ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบ<sup>37</sup>

ควรสังเกตว่า ในคดีที่ยกมาทั้งสองคดีนี้โจทก์ฟ้องโดยอ้างว่าจำเลยประมาทเลินเล่อและขอให้ศาลพิจารณาว่า จำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์ในทางละเมิด ศาลวินิจฉัยโดยวางหลักว่าจำเลยบกพร่องในหน้าที่จึงถือว่าเป็นประมาทเลินเล่อ หน้าที่ของจำเลยในฐานะผู้ผลิตนั้น ศาลขยายหรือกำหนดขึ้นโดยมีเหตุผลเฉพาะเรื่องเป็นคดีๆ ไป ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากฎหมายในระบบจารีตประเพณี (Common Law System) นั้นมิได้บัญญัติว่า การกระทำอย่างไรเป็นละเมิด

<sup>36</sup> Borrie Gordon and Diamond L. Aubrey. (1973). “The consumer Society and The Law” 3<sup>rd</sup> ed. Penguin Book London. p. 30-33.

<sup>37</sup> Ibid.

เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ของไทย ดังนั้นอย่างไรจะเป็นละเมิดนั้นสุดแต่แต่ข้อเท็จจริงเป็นคดีๆ ไป

หลังจากคำพิพากษาคดีดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นก้าวใหม่แห่งการวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ตั้งแต่ ค.ศ. 1916 เป็นต้นมา ในแง่ความรับผิดชอบนอกเหนือจากหน้าที่ตามสัญญา นับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการตื่นตัวในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้ขาย ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายเดิมที่ให้ผู้ซื้อรับผิดชอบในการระมัดระวัง (Caveat Emptor) ในการซื้อสินค้า นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกหลายฉบับเป็นต้นว่า บัญญัติให้ผู้ขายรับผิดชอบต่อผู้เสียหายที่มีผู้ซื้อโดยไม่ต้องอาศัยหลักนิติสัมพันธ์ (Privity Rule) เช่น Uniform Commercial Code ว่าด้วยซื้อขายของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น Professor W. Friedman ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ในแง่ความเปลี่ยนแปลงหรือการปรับกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพสังคม โดยเขียนไว้ใน หนังสือ Law in a Changing Society ว่าหลักกฎหมาย Common Law (หรือกฎหมายที่เกิดจากการพิพากษาคดีก่อนๆ) ไม่อาจจะยืนยงอยู่ได้ตลอดไป เมื่อสังคมมีลักษณะหรือสภาพแตกต่างไปจากเดิม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น หากพิจารณาในด้านของความรับผิดชอบในทางสัญญาก็จะเห็นว่า การยึดถือหลักกฎหมายแพ่งที่กำหนดว่าคู่สัญญาซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันเท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องให้ชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกันและกันได้ ก็จะเป็นเรื่องที่แคบเกินไปและไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริโภคที่มีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากสังคมยุคก่อนๆ อย่างมากมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องวางหลักในเรื่องความรับผิดชอบนอกเหนือจากสัญญามาใช้ ทั้งนี้ เพราะในสภาวะการผลิตปัจจุบันผู้ผลิตอยู่ในฐานะที่จะป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าได้ดีที่สุด การถือหลักในเรื่องความมีนิติสัมพันธ์และสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือความรับผิดชอบตามสัญญา (Privity Rule) ซึ่งจำกัดเฉพาะคู่กรณีในสัญญาเท่านั้นที่อาจจะเรียกร้องกันได้อย่างเหนียวแน่นเป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงในการใช้บังคับเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมการบริโภคในปัจจุบัน กล่าวคือ ผู้เสียหายซึ่งมิใช่คู่กรณีในสัญญาจะไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ขายสินค้าหรือขายบริการรับผิดชอบต่อตนได้ และจะมีทางเลือกอยู่เพียงอย่างเดียว คือ การฟ้องคดีละเมิด ซึ่งในแง่ของความรับผิดชอบตามปกติผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ขายหรือผู้ประกอบการ อันเป็นประเด็นที่แทบจะพิสูจน์ไม่ได้เลยในกรณีที่สินค้าหรือบริการนั้นมีความสลับซับซ้อนในแง่เทคนิคการผลิต ซึ่งผู้ประกอบการเท่านั้นที่จะรู้ถึงขั้นตอนการผลิต ดังนั้นจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหลักความรับผิดชอบในทางละเมิดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นั่นคือการใช้หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดในความเสียหายที่เกิดจากการบริโภค



ในปัจจุบันหลักความรับผิดชอบในทางละเมิดนี้ได้ถูกนำไปใช้เป็นแนวกำหนดความรับผิดในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศต่างๆ ทั้งในกฎหมายเฉพาะและกฎหมายละเมิดที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้สุดแต่ระบบกฎหมายและสภาพการณ์ของประเทศนั้นๆ จะพึงมีในหมู่ประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เหล่านี้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็ได้รับการพัฒนาอยู่เสมอ ในบรรดาประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้สหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะพัฒนากฎหมายด้านนี้ไปไกลที่สุด กล่าวคือมีทั้งการบัญญัติกฎหมายของสหพันธรัฐเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่าง กฎหมายสหพันธรัฐ เช่น The Consumer Product Safety Act 1972 หรือ The Uniform Commercial Code ในส่วนที่เกี่ยวกับการซื้อขาย (Sale) หรือกฎหมายลักษณะละเมิด The Restatement of Torts Section 402 (A) The Magnuson Moss Warranty FTC Improvement Act 1975 หรือกฎหมายของมลรัฐ Knasas ในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น The Kansas Consumer Protection Act 1975 เหล่านี้ เป็นต้น ในประเทศอังกฤษก็มีการปรับปรุงกฎหมาย The Supply of Goods (Implied Terms) Act 1973 แก้ไขกฎหมายลักษณะซื้อขาย The Sale of Goods Act 1893 หรือการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการตกลงทำสัญญา Unfair Contract Terms Act 1977 เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) วิชาการในด้านนี้ก็มิได้อยู่เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (Product Liability) ในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น วิชาการของกฎหมายในประเทศต่างๆ ที่กล่าวนี้ เป็นผลของการที่พิจารณาเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่ เช่น กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาไม่สามารถจะนำมาปรับได้กับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสม

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วย การขยายหลักความรับผิดในทางสัญญาให้กว้างออกไป ไม่ถือหลักคู่กรณีในสัญญาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องต่อกัน (Privity of Contract) กล่าวโดยย่อก็คือ ไม่ถือว่าสัญญาผูกพันเฉพาะคู่สัญญา กับการนำเอาหลักข้อสันนิษฐานความผิดในกฎหมายละเมิดที่ให้ถือว่าผู้ประกอบการ อาจต้องรับผิดโดยไม่จำเป็นต้องมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (Strict Liability) เว้นแต่ตนจะพิสูจน์หักล้างได้ตามที่กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้มาใช้ในคดีที่เกิดความเสียหายขึ้นเนื่องจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ<sup>38</sup>

<sup>38</sup> สุขุม ศุภนิคย์. เล่มเดิม. หน้า 13-18.

## 2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทภาครัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจ

แม้ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เอกชนสามารถประกอบธุรกิจอย่างไรก็ได้ตามเสรีภาพที่ตนมี โดยปล่อยให้ไปไปตามกลไกของตลาด ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะเป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่ถ้าการประกอบธุรกิจดังกล่าวมีผลกระทบต่อคนหมู่มากแล้ว รัฐก็สามารถเข้าแทรกแซงจำกัดเสรีภาพบางอย่างได้ ในหัวข้อนี้จะมาศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่สนับสนุนให้รัฐใช้อำนาจในการจัดสิทธิและเสรีภาพได้

### 2.3.1 แนวคิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2550) มีบทบัญญัติว่า กำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง) กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย (มาตรา 29 วรรคสอง) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 29 วรรคสาม)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแต่หลักเกณฑ์ในเรื่องการต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ใช้บังคับเฉพาะกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักการสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่

- 1) หลัก คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
- 2) ข้อยกเว้น คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้
- 3) กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

คำว่า “กฎหมาย” ที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้นี้ คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ อันหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่า ได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน (เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ) กฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้ เช่น ไม่อาจออกกระเบียบโดยคณะกรรมการเลือกตั้งตัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 68 กำหนดให้ผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งต้องเสียสิทธิตามที่ “กฎหมาย” กำหนด “กฎหมาย” ในที่นี้ คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ แต่ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ “กฎหมาย” ในความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจออกกระเบียบมาตัดสิทธิของผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541)<sup>39</sup>

### 2.3.2 รูปแบบของกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 29 แสดงให้เห็นถึงปรัชญาของกฎหมายเอกชนและของกฎหมายมหาชนอยู่ในตัว โดยหลักแล้วทุกคนเกิดมามีเสรีภาพ มีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้ถ้ากฎหมายไม่ได้ห้ามไว้หรือบังคับให้ต้องกระทำ ซึ่งหลักการดังกล่าวตรงกับปรัชญาของกฎหมายเอกชนที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ก็สามารถทำอะไรก็ได้” แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ห้ามหรือบังคับให้ต้องกระทำนั้นต้องตราโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ซึ่งก็หมายความว่า การที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญในการที่จะตรากฎหมายดังกล่าวออกมาได้ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตรงกับปรัชญากฎหมายมหาชนที่ว่า “ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถทำได้” ดังนั้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา 29 ไม่เพียงแต่ชี้ให้เห็นถึงรากฐานทางความคิดของหลักนิติรัฐเท่านั้นแต่ยังเป็นมาตราที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือกฎหมายอีกด้วยซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรานี้มีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากมีข้อยกเว้นให้รัฐกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่าบทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีที่รัฐจะจำกัดสิทธิเป็นเพียงข้อยกเว้นที่จำกัดยิ่งเท่านั้น โดยจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดและเพียงเท่าที่จำเป็น อันมีลักษณะเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการให้อำนาจ การจำกัดสิทธิและ

<sup>39</sup> มานิตย์ จุมปา. เล่มเดิม. หน้า 123-125.

เสรีภาพของบุคคลและการที่รัฐใช้ข้อยกเว้นตามมาตรานี้เกินความจำเป็นก็จะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบอันเป็นหลักประกันในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังต่อไปนี้

1) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะควบคุมไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตามอำเภอใจในการออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับ

2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ หลักนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ ในการที่ไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้นั้นมีความเห็นแยกเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายแรกเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์แต่เป็นการมุ่งการคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์ซึ่งหมายความว่าไม่มีสิ่งใดได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ ถ้ามีกรณีที่มีเหตุความจำเป็นที่เหนือกว่าซึ่งก็หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญให้ไว้เพื่อมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุ ได้สัดส่วนกับความเป็นจริงที่จะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพ ถ้าไม่ได้สัดส่วนแล้ว ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นไปทำให้ไม่มีเสรีภาพอยู่เลยและเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ กฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สองเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการมุ่งคุ้มครอง “แก่น” ของสิทธิเสรีภาพแต่ละชนิดซึ่งการคุ้มครองนั้นเป็นการคุ้มครองโดยสัมบูรณ์ ไม่มุ่งประสงค์ให้ขึ้นกับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป ดังนั้นการพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพจะนำหลัก

3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นหรือหลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ หลักพอสมควรแก่เหตุ หลักความได้สัดส่วน ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม หลักการข้อนี้มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้ทำการตามอำเภอใจ ในประเทศฝรั่งเศสเรียกหลักความได้สัดส่วนซึ่งถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้

<sup>40</sup> ภัทรวรรณ อุซุงศ์อมร. (2545). การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ. หน้า 96.

ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อยๆ อยู่สามประการ<sup>41</sup>

(1) หลักแห่งความเหมาะสมหรือหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Suitability) หลักนี้บังคับไว้ว่า ในบรรดามาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้องค์กรต่างๆ ของรัฐสามารถใช้อำนาจกำหนดเพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ องค์กรทั้งหลายของรัฐจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น โดยหากกฎหมายมีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น เช่น ป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ มาตรการนั้นก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้จริงๆ หรือในกรณีหากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการนั้นก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันมิให้เกิดจลาจล สงครามการเมือง หรือความเสื่อมทางจิตใจของประชาชนได้จริงๆ เป็นต้น โดยหากกฎหมายใดที่กำหนดมาตรการที่ไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้นหลักแห่งความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่เดียวกันกับสามัญสำนึก

(2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกันฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

(3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดขององค์กรของรัฐหรือกล่าวคือในบรรดามาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้องค์กรของรัฐ

<sup>41</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 85-94.

สามารถใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเมื่อได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้วจะยังผลให้เกิดประโยชน์กับมหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะบังเกิดความเสียหายแล้ว ในกรณีเช่นนี้ องค์กรของรัฐจะต้องไม่ใช่มาตรการนั้นไปบังคับใช้กับประชาชน

(4) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ เหตุที่ ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิเพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตามมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายออกไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่สามารถกระทำได้”

หลักการดังกล่าวในกฎหมายเยอรมันเรียกว่า หลัก Zitiergebot มีความมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ในการเตือนและทำหน้าที่ในการให้เหตุผลและทำหน้าที่ขัดขวางฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้เข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ตั้งใจและโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งนำหน้าระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงดังกล่าวกับผลที่จะได้จากการแทรกแซงดังกล่าว หลักการนี้จึงเป็นหลักการเพื่อให้เกิดการไตร่ตรองของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะไตร่ตรองอย่างรอบคอบและจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถึงผลดังกล่าวเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้การระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเกิดความชัดเจนขึ้น และยังทำให้ประชาชนอาจตรวจสอบได้ว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และการจำกัดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด<sup>42</sup> ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

<sup>42</sup> บรรเจิด สิงคนิต. เล่มเดิม. หน้า 177.

ดังนั้น ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติต้องการจะตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรก็ต้องพิจารณาจากมาตรา 43 ดังกล่าว โดยในการตรากฎหมายวิชาชีพวิศวกรต้องกล่าวอ้าง  
ด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 43  
วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าไม่มีการกล่าวอ้างดังกล่าวไว้  
กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้เลยทั้งฉบับเพราะถือว่าเป็นการกระทำผิดในรูปแบบในสาระสำคัญ

ปัญหาที่คือ การที่กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ระบุบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ  
ไว้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น จะมีผลเป็นโมฆะทั้งฉบับตั้งแต่เมื่อไหร่ ในประเด็นนี้มีสอง  
ความเห็น ความเห็นแรกกล่าวว่า กฎหมายฉบับนั้นใช้ไม่ได้ทั้งฉบับตั้งแต่เริ่มต้นโดยไม่มีผลในทาง  
กฎหมายใดๆ เลย แต่อีกความเห็นหนึ่งเห็นว่า กฎหมายฉบับนั้นมีผลเป็นโมฆะนับจากปัจจุบัน

ปัญหาต่อมาคือกฎหมายที่ตราออกมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ใช้  
บังคับแล้วไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะมีผลเป็นอย่างไร มีผู้ให้ความเห็นในกรณีนี้  
ว่าควรที่จะใช้การตีความบทบัญญัติในมาตรา 29 วรรค 2 ตอนท้ายอย่างแคบ<sup>43</sup> กล่าวคือบทบัญญัติ  
ในมาตรานี้ไม่ใช่บังคับกับกฎหมายที่ล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งตราขึ้นก่อนที่  
รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ เหตุผลสำหรับการจำกัดการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรานี้เฉพาะ  
กับกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับแล้วย่อมปรากฏ  
ชัดอยู่ในตัว ทั้งนี้เพราะเหตุว่าก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้บังคับ องค์การที่ตรากฎหมายยังไม่  
ทราบว่ามีหน้าที่ที่จะต้องอ้างอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตนตรากฎหมายจำกัดสิทธิ  
และเสรีภาพ ถ้าหากไม่จำกัดการตีความการใช้บทบัญญัติมาตรานี้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดความปั่นป่วน  
ทางกฎหมายตามมา การไม่อ้างอิงบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัด  
สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะขัดกับรัฐธรรมนูญทันที

อย่างไรก็ดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เคยแก้ไขปัญหานี้  
โดยได้มีการบัญญัติบทเฉพาะการไว้ในมาตรา 335 ว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติ  
ดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มี  
ผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนวัน  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา 29 ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือ  
ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม...”

<sup>43</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 193.

ดังนั้น ในกรณีของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายแม่บท หากยังไม่มีกรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ไม่ต้องการระบอบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายลำดับรองจะต้องอยู่ในกรอบของพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทเท่านั้น จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเอกเทศโดยที่พระราชบัญญัติยังมีได้บัญญัติไว้ได้<sup>44</sup>

### 2.3.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายไว้ในเรื่องนี้ไว้<sup>45</sup> พอสรุปได้ดังนี้ ในกฎหมายเอกชนถือว่า เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่า เอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจ เข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น สัญญาจึงเป็นที่มาของนิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ในระหว่างเอกชนด้วยกัน นอกจากนี้ หากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามที่ตกลงกันไว้ เอกชนก็จะบังคับตนเองไม่ได้ แต่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้บังคับให้

แต่กฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน

<sup>44</sup> บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เรื่องการวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่หนึ่ง) อ้างถึงใน “การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ” โดย ภัสววรรณ อุซุงษ์อมร. หน้า 111.

<sup>45</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. หน้า. 298-301.



กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม<sup>46</sup>

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร่องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณชนจะได้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นคำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษา หรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกร กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่างๆ เนื่องใจในการดำเนินการดังกล่าวก็คือองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลตามสมควรว่าการกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร เช่น กรณีของการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนเกษตรกรที่ปลูกยางพารา เพื่อกำหนดทิศทางการเกษตรของประเทศ ย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หาก นาย ก. ได้รับเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้กรณีย่อมไม่ทำให้การให้เงินอุดหนุนเกษตรกรกลายเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลแต่อย่างใด<sup>47</sup>

<sup>46</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 72.

<sup>47</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 44-45.

## 2.4 ความหมาย ประวัติความเป็นมาของเกษตรอินทรีย์ การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด และการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

การที่จะทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคพืชผักและผลไม้อย่างปลอดภัยนั้น สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น เพาะปลูกโดยไม่ใช้สารเคมี หรือใช้สารเคมีแต่มีปริมาณที่ไม่มีผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์ และการปฏิบัติต่อผลิตผลเหล่านั้นหลังการเก็บเกี่ยวมิให้ปนเปื้อนสารเคมีหรือจุลินทรีย์ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางเกษตรอินทรีย์ การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด และการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุมีความหมายและประวัติความเป็นมาดังนี้

### 2.4.1 เกษตรอินทรีย์<sup>48</sup>

เกษตรอินทรีย์เป็นวิธีการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่ปลอดภัยที่สุดเนื่องจากการควบคุมตั้งแต่ต้นน้ำของการผลิตโดยไม่ใช้สารพิษใดๆ และมุ่งเน้นการเพาะปลูกโดยวิถีธรรมชาติเท่านั้น

#### 2.4.1.1 ความหมาย

เกษตรอินทรีย์คืออะไร เป็นคำถามที่ไม่แน่ใจว่าผู้คนจะรู้ซึ่งถึงคำๆ นี้มาน้อยเพียงใด บ้างก็ว่าการทำการเกษตร โดยการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ บ้างก็ว่าการทำการเกษตรที่ใช้ปุ๋ยชีวภาพและสมุนไพรในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ซึ่งถือว่าถูกต้องส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่ทั้งหมด อย่างไรก็ตามได้กล่าวไว้แล้วว่าเกษตรอินทรีย์เกิดขึ้นในยุโรป ดังนั้นนิยามของคำว่าเกษตรอินทรีย์จะแตกต่างกันไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของแต่ละประเทศ ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากผักไร้สารพิษ ผักปลอดภัยจากสารพิษและผักอนามัยดังนี้

เกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture) คือระบบการผลิตที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมรักษาสมดุลของธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีระบบการจัดการนิเวศวิทยาที่คล้ายคลึงกับธรรมชาติ หลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและฮอร์โมนต่างๆ ตลอดจนไม่ใช้พืชที่เกิดจากการตัดต่อทางพันธุกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษในสภาพแวดล้อม เน้นการใช้อินทรีย์วัตถุ เช่น ปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยพืชสดและปุ๋ยชีวภาพในการปรับปรุงบำรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์เพื่อให้ดินพืชมีความแข็งแรงสามารถต้านทานโรคและแมลงได้ด้วยตนเอง รวมถึงการนำเอาภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ประโยชน์ด้วย ผลผลิตที่ได้จะปลอดภัยทั้งต่อตัวผู้ผลิต ผู้บริโภคและไม่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอีกด้วย (กรมวิชาการเกษตร)

อาหารอินทรีย์ (Organic Food) คืออาหารที่ได้จากผลิตผลและ/หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ผลิตจากระบบการเกษตร โดยใช้วิถีธรรมชาติ แต่ไม่ใช้พืชที่มีการตัดต่อสารพันธุกรรม ทั้งนี้ เน้นการปฏิบัติที่ไม่เพิ่มมลพิษแก่ภาวะแวดล้อม

<sup>48</sup> อภิชาติ ศรีสอาด. (2549). เกษตรอินทรีย์ ชุดอาหารปลอดภัย. หน้า 10-14.

ผักไร้สารพิษ คือผักที่ระบบการผลิตไม่มีการใช้สารเคมีใดๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นสารเคมีเพื่อป้องกันและปราบศัตรูพืช หรือปุ๋ยเคมีทุกชนิด แต่จะใช้ปุ๋ยอินทรีย์ทั้งหมดผลผลิตที่เก็บเกี่ยวแล้วต้องไม่มีสารพิษใดๆ ทั้งสิ้น

ผักปลอดภัยจากสารพิษ (Safe – Vegetable) คือผักที่ระบบการผลิตมีการใช้สารเคมีในการป้องกันและปราบศัตรูพืช รวมทั้ง ปุ๋ยเคมีเพื่อการเจริญเติบโต ผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ยังมีสารพิษตกค้างไม่เกินปริมาณที่กำหนดไว้เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 163 พ.ศ. 2538

ผักอนามัย (Hygienic Vegetable) คือผักที่ระบบการผลิตมีการใช้สารเคมีในการป้องกันและปราบศัตรูพืช รวมทั้งปุ๋ยเคมีเพื่อการเจริญเติบโต ผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ยังมีสารพิษตกค้างไม่เกินปริมาณที่กำหนดไว้เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคและมีความสะอาดผ่านกรรมวิธีการปฏิบัติก่อนและหลังการเก็บเกี่ยวตลอดจนการขนส่งและบรรจุหีบห่อได้คุณลักษณะตามมาตรฐาน

#### 2.4.1.2 ประวัติความเป็นมา

ในภาวะปัจจุบันกระแสความตื่นตัวด้านเกษตรอินทรีย์ได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญแล้ว ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากได้เห็นพิษภัยของสารเคมีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสารเคมีที่ใช้ทางการเกษตร หรือกิจการอื่นๆ ได้ส่งผลกระทบต่อดิน แหล่งน้ำและสภาพแวดล้อมและเกิดพิษภัยอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งในยุโรปได้ดำเนินการผลิตพืช เพื่อบริโภคเอง ตลอดจนขายในหมู่ผู้บริโภคที่รักชีวิตของตนเอง และต้องการอาหารที่สดสะอาดและปลอดภัยจากสารพิษเป็นสำคัญ

การเกษตรอินทรีย์ของโลกครั้งแรกเกิดขึ้นในทวีปยุโรปและต่อมาได้แพร่หลายและกระจายเข้าไปในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฯลฯ ในขณะที่ประเทศแถบเอเชียเรานิยมชมชอบกับการทำการเกษตรแบบธรรมชาติโดยยึดแนวทางจากประเทศญี่ปุ่น และเกาหลีได้เป็นหลัก ประเทศไทยเองตั้งแต่ดั้งเดิมก็มีการทำการเกษตรที่ปลอดภัยจากสารพิษมาช้านานแล้ว และเรียกขานกันในหลายรูปแบบ เช่น เกษตรไร้สารพิษ เกษตรปลอดสารพิษ เกษตรปลอดภัยจากสารพิษ เกษตรธรรมชาติ เกษตรยั่งยืน เป็นต้น

การใช้ทรัพยากรดินโดยไม่คำนึงถึงผลเสียของปุ๋ยเคมีสังเคราะห์ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในแร่ธาตุ และกายภาพของดิน ทำให้สิ่งมีชีวิตที่มีประโยชน์ในดินนั้นสูญหายและไร้อสมรรถภาพความไม่สมดุลนี้เป็นอันตรายยิ่ง กระบวนการนี้เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่อง ผืนดินที่ถูกผลาญไปนั้นได้สูญเสียความสามารถในการดูดซับแร่ธาตุทำให้ผลิตผลมีแร่ธาตุ วิตามินและพลังชีวิตต่ำ เป็นผลให้เกิดการขาดแคลนธาตุอาหารรองในพืช พืชจะอ่อนแอขาดภูมิคุ้มกันต้านทานโรค และทำให้การคุกคามของแมลงและเชื้อโรคเกิดขึ้นได้ง่ายซึ่งจะนำไปสู่

การใช้สารเคมีฆ่าแมลงและเชื้อราเพิ่มขึ้น ดินที่เสื่อมคุณภาพนั้นจะเร่งการเจริญเติบโตของวัชพืชให้แข่งกับพืชเกษตร และนำไปสู่การใช้สารเคมีสังเคราะห์กำจัดวัชพืช ขอบบพร่องเช่นนี้ก่อให้เกิดวิกฤติในห่วงโซ่อาหาร และระบบการเกษตรของเรา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่งในโลกปัจจุบัน

จากรายงานการสำรวจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ทำการเกษตรอันดับที่ 48 ของโลกแต่ใช้ยาฆ่าแมลงอันดับ 5 ของโลก ใช้ยาฆ่าหญ้าอันดับ 4 ของโลก ใช้ฮอร์โมนอันดับที่ 4 ของโลก ประเทศไทยนำเข้าสารเคมีสังเคราะห์ทางการเกษตรเป็นเงินปีละกว่า 3 หมื่นล้านบาทเกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์ ในการเพาะปลูกทำให้การลงทุนสูงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ราคาผลผลิตในรอบปีไม่ได้สูงขึ้นตามสัดส่วนของต้นทุนที่สูงขึ้นนั้นมิผลทำให้เกษตรกรขาดทุนมีหนี้สินล้นพ้นตัว การเกษตรอินทรีย์จะเป็นหนทางของการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้<sup>49</sup>

ในโลกของเราใบนี้มีสารเคมีที่มนุษย์เราผลิตขึ้นประมาณ 600,000 ชนิด ประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ หรือ 60,000 ชนิดใช้ในชีวิตประจำวันและมีสารเคมีที่เกิดใหม่ปีละ 1,000 ชนิด สารเคมีที่ใช้ทางการเกษตรพบว่าเป็นยาฆ่าเชื้อรา มากกว่า 250 ชนิด ยาฆ่าหญ้ามากกว่า 150 ชนิด องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้สำรวจพบว่ามีคนป่วยเนื่องจากสารเคมีปีละ 750,000 คน และเสียชีวิตปีละประมาณ 50,000 คน

สำหรับสถานการณ์การใช้สารเคมีการเกษตรในประเทศไทยเป็นดังนี้

ปี พ.ศ. 2489 มีการก่อตั้งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO เกิดการปฏิวัติเขียวเพื่อให้มีอาหารที่เพียงพอต่อการบริโภคอันเนื่องมาจากเกิดภาวะอาหารขาดแคลนเพราะสงครามโลกครั้งที่ 2

ปี พ.ศ. 2517 ป่าไม้ของไทยถูกทำลายมากที่สุดเพื่อใช้พื้นที่ในการทำการเกษตร

ปี พ.ศ. 2526 เกิดปลาเป็นโรคระบาดกระจายกันทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

ปี พ.ศ. 2530 สำรวจพบว่าประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากการใช้สารเคมีทางการเกษตร 9,738 ราย

ปี พ.ศ. 2531 – 2533 สำรวจพบว่าผักร้อยละ 6 และผลไม้ร้อยละ 13 มีสารเคมีตกค้างเกินค่ามาตรฐานความปลอดภัย

ปี พ.ศ. 2536 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขเก็บตัวอย่างผักคะน้าที่จังหวัดนครราชสีมา นครสวรรค์ สุพรรณบุรี เพชรบูรณ์และปริมณบุรี จำนวน 86 ตัวอย่างพบสารเคมีตกค้างเกินค่ามาตรฐานความปลอดภัยร้อยละ 13 ขณะที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

<sup>49</sup> แหล่งเดิม.

สำรวจพบว่า ผลไม้ที่คนไทยนิยมบริโภคได้แก่ องุ่น ชมพู่ พุทราและละมุด 97 ตัวอย่าง พบสารเคมีตกค้างถึง 77 ตัวอย่าง โดยเฉพาะองุ่นและชมพู่ พบสารเคมีตกค้างเกินค่ามาตรฐานความปลอดภัยร้อยละ 71

ผลเสียที่เกิดจากการใช้สารเคมีคือทำให้ภูมิคุ้มกันต้านทานลดลงอันเป็นสาเหตุก่อให้เกิดโรคมะเร็ง ในปีพ.ศ. 2546 – 2547 พบว่าคนไทยเสียชีวิตด้วยสาเหตุจากโรคมะเร็งมาเป็นอันดับหนึ่ง สองปีติดต่อกัน ปีละประมาณ 45,000 ราย โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากการรับประทานอาหารที่ผิดๆ และมีสารพิษปนเปื้อน นอกจากสารเคมีหลายชนิดเป็นสารก่อมะเร็งแล้ว ยังมีพิษต่อระบบประสาทและการทำงานของกล้ามเนื้อด้วย

#### 2.4.2 การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด<sup>50</sup>

การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดนั้นเป็นมาตรการกำหนดปริมาณสารพิษที่จะสามารถใช้พืชผักและผลไม้โดยไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

##### 2.4.2.1 ความหมาย

ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limit; MRL) หมายถึง ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่มีได้ในสินค้า กำหนดโดยคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีหน่วยเป็นมิลลิกรัมสารพิษตกค้างต่อกิโลกรัมสินค้า<sup>51</sup>

##### 2.4.2.2 ประวัติความเป็นมา

ในการตรวจสอบสารพิษตกค้างในอาหารหรือผลผลิตทางการเกษตรมีค่ามาตรฐานค่าหนึ่งที่ถูกใช้เป็นเกณฑ์ คือ ค่า MRL – Maximum Residue Limits หรือ ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด ซึ่งค่า MRL ที่ใช้ในแต่ละประเทศก็จะมีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการกำหนดค่าของตนเองจากการเทียบเคียงกับค่ามาตรฐาน MRL ของโคเด็กซ์ (Codex) และประเทศอื่นๆ ประกอบกัน

ข้อมูลจากเรื่องผลการตรวจสอบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผัก 7 ชนิดในกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นว่า ค่า MRL ที่มีการประกาศใช้ในประเทศไทย มีความแตกต่างจากของสหภาพยุโรปค่อนข้างมาก เช่น ใน ถั่วฝักยาว พบว่า MRL ของไทย กำหนดให้มีปริมาณคาร์โบฟูราน และเมโทมิล ตกค้างได้ไม่เกิน 0.1 และ 1 มิลลิกรัม/กิโลกรัม ตามลำดับ ในขณะที่ MRL ของ

<sup>50</sup> ฝ่ายข้อมูลเครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. การกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556, จาก [http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555\\_0\\_07.pdf](http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555_0_07.pdf)

<sup>51</sup> ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551

สหภาพยุโรป กำหนดให้สารทั้งสองชนิดตกค้างได้ไม่เกิน 0.02 มิลลิกรัม/กิโลกรัม ความแตกต่างของ MRL ที่มากถึง 5 และ 50 เท่า ทำให้เกิดคำถามถึงสาเหตุของความแตกต่างรวมไปถึงขั้นตอนในการกำหนดค่า MRL ของไทย สหภาพยุโรป และ โคเด็กซ์

ในการพิจารณาค่า MRL ของไทยนั้น จะใช้ค่ามาตรฐานของโคเด็กซ์ มาเป็นเกณฑ์หลัก ในการกำหนดร่วมกับข้อมูล ADI (Acceptable Daily Intake) และ ARfd (Acute Reference Dose) เพื่อประเมินความปลอดภัยทั้งในระยะยาว และแบบเฉียบพลัน ประกอบกับพิจารณา GAP, Supervised Trial และมาตรฐาน MRL ของสหภาพยุโรป และอาเซียน เพื่อกำหนดเป็นค่า MRL ของไทยต่อไป

ในการนำค่า MRL จากโคเด็กซ์มาใช้ในประเทศไทย พบข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากชนิดของพืชผัก ที่มีการผลิตในประเทศไทยหลายชนิด ไม่ได้มีการกำหนดค่าไว้ในโคเด็กซ์ และสำหรับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชบางชนิด โคเด็กซ์มีการกำหนดค่า MRL ไว้ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับค่า MRL ของประเทศคู่ค้าของไทยบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

ระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา ผัก ผลไม้จากประเทศไทยที่ส่งไปขายในสหภาพยุโรปถูกตีกลับหลายครั้งจากการตรวจพบสารเคมีตกค้างในผลผลิตเกินค่ามาตรฐาน โดยเฉพาะในปี 2553 สหภาพยุโรปมีการตีกลับสินค้าไทยรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 55 ครั้ง<sup>52</sup> ซึ่งกระทบต่อชื่อเสียงภาพลักษณ์ของประเทศไทย และสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาถึงค่า MRL ที่มีใช้ในประเทศไทย เปรียบเทียบกับค่า MRL ที่กำหนดโดยโคเด็กซ์และสหภาพยุโรป จะพบว่า ค่า MRL ของสหภาพยุโรป<sup>53</sup> โดยส่วนใหญ่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งการกำหนดค่า MRL ของยุโรป<sup>54</sup> นั้น จะยึดหลักสำคัญก็คือ ปริมาณของสารเคมีตกค้างที่พบในอาหารต้องปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค และจะต้องเป็นระดับน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งหากสารเคมี หรือสินค้าเกษตรชนิดนั้นๆ ไม่ได้มีการระบุค่า MRL ไว้ ให้ใช้ค่า 0.01 มิลลิกรัม/กิโลกรัม เป็นมาตรฐาน

<sup>52</sup> มุลนิธิชีววิถี. แฉบริษัทคีนนำเข้า 4 เคมีเกษตรอันตราย จ้องแก้กฎไม่ใช้หนังสือรับรองการผลิต. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://www.biothai.net/news/12302>

<sup>53</sup> ในไทยปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด ใช้คำว่า Maximum Residue Limits ส่วนของ EU จะใช้คำว่า Maximum Residue Levels

<sup>54</sup> Pesticides. Retrieved March 4, 2013 from [http://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_protection\\_products/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/plant_protection_products/index_en.htm)

การกำหนดค่า MRL ของสหภาพยุโรป จะมีการใช้ข้อมูลจากส่วนต่างๆ ดังนี้

1) การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในผลผลิต เช่น ข้อมูลด้านปริมาณ ความถี่ การเจริญเติบโตของพืช (Good Agricultural Practice – GAP)

2) ข้อมูลการทดลองเรื่องสารตกค้างที่คาดว่าจะมี เมื่อใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามแนวทาง GAP

3) ข้อมูลอ้างอิงด้านพิษวิทยาสำหรับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ค่า ADI และ ARFD

โดยองค์การอาหารปลอดภัยแห่งยุโรป หรือ EFSA (European Feed Safety Authority) จะตรวจสอบและยืนยันสารตกค้างที่ปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคชาวยุโรปทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มที่มีความเปราะบาง เช่น เด็กทารก เด็ก และผู้รับประทานมังสวิวัติน หากพบว่ามีความเสี่ยงต่อผู้บริโภคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การพิจารณาค่า MRL จะถูกปฏิเสธ และไม่สามารถใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดนั้นกับผลผลิตได้ จากนั้น EFSA จะส่งข้อคิดเห็นให้กับคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เพื่อประกาศใช้ในสหภาพยุโรปต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบค่า MRL ในผัก ผลไม้ที่เป็นที่นิยมบริโภคของคนไทย ประกอบด้วย ข้าว กล้วย กะหล่ำปลี ถั่วฝักยาว ผักชี พริก แครอท แตงโม สับปะรด พบว่า ค่า MRL ของสหภาพยุโรปที่มีการกำหนดไว้ส่วนใหญ่แล้วจะมีค่า MRL ต่ำกว่า ของโคเด็กซ์และไทย และยังพบที่มีการกำหนดชนิดของสารพิษตกค้างไว้จำนวนมากกว่าของโคเด็กซ์และของไทยเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น ถั่วฝักยาว ที่มาตรฐานโคเด็กซ์ไม่ได้มีการกำหนดค่า MRL ไว้ของไทยมีการกำหนดค่าสารพิษตกค้างไว้ 9 ชนิด และมาตรฐานของสหภาพยุโรป กำหนดค่าสารพิษตกค้างไว้ถึง 450 ชนิด

จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดค่า MRL ของสหภาพยุโรป สิ่งสำคัญที่กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือเรื่องความปลอดภัยของผู้บริโภค ทำให้ค่า MRL ที่กำหนดจะเป็นค่าที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกัน การกำหนดค่า MRL ของไทย และของโคเด็กซ์ นั้นมาจากมุมมองในเรื่องของการกำหนดเพื่อการค้าเป็นหลัก<sup>55</sup> ซึ่งค่า MRL ที่กำหนดออกมา จึงเป็นค่าที่สูงที่สุดเท่าที่จะยอมรับได้ เมื่อตรวจแล้วพบว่าไม่เกินจากค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ยอมรับได้ว่าผลผลิตการเกษตรดังกล่าวมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างคณะกรรมการ และการได้มาซึ่งค่า MRL ของประเทศไทย สังเกตได้ชัดเจนว่า เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในด้านการค้า มากกว่าความปลอดภัยของ

<sup>55</sup> สำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. Codex Thailand. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.acfs.go.th/codex/index.php>

ผู้บริโภคร คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาร่างมาตรฐานสารพิษตกค้าง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดค่า MRL ของประเทศไทย มาจากผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก รองลงมาคือผู้แทนจากผู้ประกอบการ และสมาคมผู้ประกอบการ สักส่วนของภาคประชาชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิ แทบไม่ปรากฏในคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ หรือหากจะมีก็มีส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 จากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการทั้งหมด ซึ่งแท้จริงแล้วมุมมองของผู้บริโภคหรือภาคประชาชนนั้น ควรจะเป็นองค์ประกอบหลักในการร่วมพิจารณาค่ามาตรฐานที่จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของชีวิตผู้บริโภคโดยตรง และกระบวนการขั้นตอนในการกำหนดค่า MRL ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เพื่อแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อมูลประกอบก่อนที่จะประกาศใช้ค่า MRL เหล่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ได้มีการแบ่งมาตรฐานสินค้าเกษตร<sup>56</sup> ตาม พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าเกษตร ออกเป็น 2 ประเภท คือมาตรฐานบังคับที่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐาน และมาตรฐานทั่วไป ซึ่งเป็นมาตรฐานที่มีประกาศกำหนด เป็นการกระทำสมัครใจ เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน มาตรฐาน MRL เป็นมาตรฐานที่อยู่ในกลุ่มของมาตรฐานทั่วไป จึงไม่มีหน่วยงาน หรือผู้รับผิดชอบที่จะเข้ามาดูแลตรวจสอบอย่างจริงจังถึงคุณภาพของผลผลิตและปริมาณสารพิษตกค้างที่ผู้บริโภคจะได้รับ นอกจากผลผลิตการเกษตรนั้นเป็นสินค้าส่งออกไปยังประเทศอื่นๆ และมีความจำเป็นต้องควบคุมมาตรฐานให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของประเทศนั้นๆ

#### 2.4.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ นั้น นอกจากจะสามารถควบคุมได้ทั้งต้นน้ำและปลายน้ำ ในส่วนขั้นตอนระหว่างนั้นก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยสามารถจัดการโดยวิธีการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

##### 2.4.3.1 ความหมาย<sup>57</sup>

หมายถึง แนวทางการปฏิบัติในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช เพื่อใช้ควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืชให้มีคุณภาพและปลอดภัยไม่เกิดการปนเปื้อนจากทางชีวภาพ เคมีและกายภาพ

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.acfs.go.th/news/docs/standard.pdf>

<sup>57</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร และสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช. (2554). การจัดการพืชผักและผลไม้เพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรป. หน้า 59.



ในอาหารที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมสำหรับโรงงานผลิตสินค้าเกษตรด้วย

#### 2.4.3.2 ประวัติความเป็นมา

หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีสำหรับการผลิต(Good Manufacturing Practices: GMP) เป็นการจัดการสภาวะแวดล้อมขั้นพื้นฐานของกระบวนการผลิต เช่น การควบคุมสุขลักษณะส่วนบุคคล การควบคุมแมลงและสัตว์นำโรค การออกแบบโครงสร้างอาคารผลิต รวมถึงเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต เป็นต้น ซึ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข เป็นระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารขั้นพื้นฐาน (Food Safety Management System) คือการจัดการเพื่อไม่ให้อาหารก่อผลกระทบท่างลบต่อผู้บริโภค เมื่ออาหารนั้นถูกเตรียมหรือบริโภค ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารจะสมบูรณ์ เมื่อจัดทำระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) ซึ่งเป็นการจัดการด้านการควบคุมกระบวนการผลิต โดยจะทำการวิเคราะห์และประเมินอันตรายในขั้นตอนการผลิตทั้งหมด ตั้งแต่ตรวจรับวัตถุดิบ จนกระทั่งเป็นผลิตภัณฑ์สู่ผู้บริโภค ว่าจุดใดหรือขั้นตอนใดมีความเสี่ยงต้องควบคุม ถ้าปราศจากการควบคุมที่จุดนั้นจะทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค เรียกจุดหรือขั้นตอนนั้นๆ ว่า จุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Critical Control Point: CCP) จากนั้นหามาตรการควบคุมจุดวิกฤต เพื่อให้อาหารปลอดภัยต่อผู้บริโภค กล่าวได้ว่า GMP เป็นพื้นฐานที่สำคัญของ HACCP ใครควรทำ GMP & HACCP ในอุตสาหกรรมอาหาร ห่วงโซ่อาหารเริ่มต้นจากเกษตรกร เช่นการเพาะปลูกพืช จากนั้นจะได้เป็นผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งต้องมีการจัดเตรียมเพื่อเป็นวัตถุดิบ ป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิตในโรงงานอาหาร หลังจากนั้นผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้ก็จะถูกขนส่งไปที่ร้านค้า ก่อนจะถึงมือผู้บริโภค จะสังเกตได้ว่าในห่วงโซ่อาหารมีขั้นตอนหลายขั้นตอนกว่าที่อาหารจะถึงมือผู้บริโภค จึงมีโอกาสทำให้อาหารไม่ปลอดภัยได้

1) การเพาะปลูก ผลผลิตที่เป็นพืช ต้องควบคุมให้ผลผลิตมากที่สุดเสียหายน้อยที่สุด เกษตรกรจึงสรรหาวิธีการมาจัดการซึ่งบางครั้งเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การใช้ยาฆ่าแมลง จึงควรนำหลัก GMP หรือ GAP<sup>58</sup> มาจัดการ ซึ่งจะทำให้ผลผลิตสูงโดยไม่ต้องใช้หรือลดปริมาณการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง ที่เป็นอันตราย และสามารถเลือกใช้โดยไม่ทำให้พืช ผัก และผลไม้เหล่านั้นเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

2) ผู้ส่งมอบวัตถุดิบ คือผู้ที่ทำการเตรียมผลผลิตทางเกษตรเป็นวัตถุดิบก่อนจะส่งเข้ากระบวนการผลิตในโรงงานอาหาร เช่น ผู้เก็บเกี่ยวและดูแลพืชผัก และผลไม้ เนื่องจาก ผลผลิตทางเกษตรเป็นวัตถุดิบที่สามารถเสื่อมสภาพและเน่าเสียได้ ถ้าไม่มีการจัดการที่ดี ผู้ส่งมอบวัตถุดิบบางราย

<sup>58</sup> การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice)

จึงใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้วัตถุดิบเหล่านั้นคงสภาพได้ เช่น ใช้สารเคมีบางอย่างเพื่อคงสภาพ ดังนั้นผู้ส่งมอบวัตถุดิบเหล่านี้ควรทำ GMP เพื่อให้มีวิธีการจัดการที่ได้อย่างถูกต้องและได้วัตถุดิบที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ผู้ส่งมอบวัตถุดิบยังหมายถึง ผู้ส่งมอบบรรจุภัณฑ์ที่ใช้สัมผัสอาหารโดยตรงด้วย

3) โรงงานผลิตอาหาร เป็นผู้ทำหน้าที่แปรรูปอาหารให้ผู้บริโภค ซึ่งกระบวนการผลิตมีหลายขั้นตอน และทุกขั้นตอนสามารถทำให้อาหารเกิดความไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคได้ เช่น กระบวนการให้ความร้อนที่ไม่มีหลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมที่ถูกต้องก็จะทำให้ผู้บริโภคเกิดอาหารเป็นพิษได้

4) การกระจายสินค้า ผลิตภัณฑ์อาหารมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีสถานะการจับเก็บ และขนส่งที่แตกต่างกัน เช่น การขนส่งที่อุณหภูมิห้อง อุณหภูมิแช่เย็น อุณหภูมิแช่แข็ง และบรรจุภัณฑ์ที่เป็นภาชนะบรรจุของผลิตภัณฑ์อาหารหลายชนิด ก็มีโอกาสเสียหายได้ง่าย ถ้าไม่มีการจัดการที่ดีก็จะทำให้อาหารนั้นไม่ปลอดภัยได้ เช่น อาหารประเภทที่ดองแช่เย็น แต่รถขนส่งหรือห้องจัดเก็บมีอุณหภูมิห้องจะทำให้เชื้อจุลินทรีย์เจริญเติบโต เกิดอาหารเป็นพิษต่อผู้บริโภคได้หรือระหว่างขนส่งภาชนะบรรจุรั่วโดยไม่เห็น ทำให้เชื้อจุลินทรีย์มีโอกาสปนเปื้อนได้

5) สถานที่จำหน่ายหรือเตรียมผลิตภัณฑ์อาหาร ได้แก่ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านอาหาร กภัตตาคาร โรงแรม เป็นต้น ผู้ให้บริการในสถานที่เหล่านี้ควรมีการจัดการ GMP ในเรื่องความสะอาด อุณหภูมิสถานะการจับเก็บ วิธีการเตรียมผลิตภัณฑ์เพื่อบริโภคอย่างถูกต้องสุขลักษณะ กล่าวโดยสรุปคือ ในห่วงโซ่อาหารทุกขั้นตอนควรทำ GMP

ความสำคัญของ GMP เริ่มต้นมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้กำหนดเป็นกฎหมายหลักเกณฑ์ว่าด้วย สุขลักษณะทั่วไปในการผลิตอาหารทุกประเภท จากนั้นก็มีกฎหมาย GMP สำหรับการผลิตอาหารประเภทต่างๆ ตามมา ในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ได้ประกาศกฎหมาย GMP สำหรับการผลิตอาหารกระป๋องที่มีความเป็นกรดต่ำ (Low Acid Canned Foods ; LACF) เนื่องจากอาหารประเภทนี้มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของสารพิษที่สร้างโดยเชื้อ Clostridium Botulinum หากวิธีการผลิตไม่เหมาะสม แนวคิดการประกันคุณภาพด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยใช้ GMP ได้มีการผลักดันเข้าสู่โครงการมาตรฐานอาหารของ FAO/WHO ซึ่งรับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า Codex Alimentarius ซึ่งเป็นภาษาละติน แปลว่า “Food Code” หรือ “Food Law” Codex ได้อ้างอิง GMP ว่าด้วยสุขลักษณะทั่วไปของสหรัฐอเมริกา และรวบรวมข้อคิดเห็นจากประเทศสมาชิก จัดทำเป็นข้อแนะนำระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักการทั่วไปว่าด้วยสุขลักษณะอาหาร (Recommended International Code of Practice : General Principles of Food Hygiene) และยังสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติด้านสุขลักษณะ (Code of Hygienic

Practice) เฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารประเภทต่างๆไว้ด้วย นอกจากนี้ Codex ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะ การใช้ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point; HACCP) เป็นภาคผนวก หรือ Annex ใน General Principles of Food Hygiene และผ่านการรับรองจากคณะกรรมการของ Codex (CAC) เมื่อเดือนมิถุนายน 1997 (พ.ศ. 2540) Codex ได้แนะนำไว้อย่างชัดเจนว่าการจัดทำระบบ HACCP ให้ได้ผลดี จำเป็นต้องมีการควบคุมสุขลักษณะที่ดี และมีประสิทธิภาพ และขอให้ใช้ข้อเสนอแนะการใช้ระบบ HACCP ควบคู่กับหลักการทั่วไปว่าด้วยสุขลักษณะอาหารของ Codex ด้วย

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ เมษายน 1994 (พ.ศ. 2537) ได้มีการประชุมเกี่ยวกับการค้าเสรีของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรกับประเทศสมาชิก คณะกรรมการ Codex ได้มีข้อเสนอความตกลงว่าด้วยการประยุกต์ใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Technical Barriers to Trade: TBT) ข้อตกลง SPS มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ชีวิต และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช และป้องกันไม่ให้มีการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม ส่วนข้อตกลง TBT มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำข้อกำหนดทางเทคนิคระดับชาติ หรือระดับภูมิภาค หรือมาตรฐานทั่วไปมาเป็นข้อกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งข้อตกลง TBT นี้ครอบคลุมมาตรฐานทุกชนิดรวมทั้งข้อกำหนดทางด้านสุขอนามัยของอาหาร จากข้อตกลง SPS และ TBT ทำให้มาตรฐาน Codex ถูกอ้างอิง และใช้เป็นเกณฑ์ในด้านความปลอดภัยของอาหารต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค และสามารถใช้อ้างอิงกรณีเกิดข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มาตรฐาน Codex มีความสำคัญต่อการค้า ผลผลิตทางการเกษตร และผลิตภัณฑ์อาหาร การจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารโดยดำเนินการตามหลักการทั่วไปว่าด้วยสุขลักษณะอาหารและข้อเสนอแนะการใช้ระบบ HACCP ของ Codex จึงมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกที่ประกาศใช้ HACCP เป็นกฎหมายบังคับ ล่าสุด USDA (องค์การอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา) ประกาศให้ใช้ HACCP ในการควบคุมการผลิตน้ำผัก และน้ำผลไม้ไม่มีผลบังคับใช้วันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) โดยขณะนี้มีการกำหนดบังคับกับน้ำผักและผลไม้ที่ไม่ผ่านกระบวนการพาสเจอร์ไรซ์หรือกระบวนการที่ใกล้เคียงกันต้องระบุค่าเตือนอย่างชัดเจนที่ฉลาดกว่า “เป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ผ่านกระบวนการพาสเจอร์ไรซ์” ดังนั้นอาจมีเชื้อจุลินทรีย์ก่อโรค (Pathogen) แก่เด็ก คนชราและผู้ที่มีภูมิคุ้มกันต่ำ” คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป หรือ EU ได้ระบุให้มีการใช้ระบบ HACCP ในหัวข้อเรื่อง Hygiene on Food Stuff ใน Council Directive เมื่อ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้ผลิตอาหารทุกชนิดในทุกระดับของตลาดตั้งแต่ฟาร์มจนถึงระดับขายปลีกในสหภาพยุโรป จำเป็นต้องผลิตภายใต้การควบคุมด้วยระบบ HACCP สำหรับผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าสู่ประเทศสมาชิก

จะให้เป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้าที่จะต้องดูแลสินค้าที่นำเข้าให้มีความปลอดภัยต่อการบริโภค อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มสหภาพยุโรปก็ยังมีปัญหาต่างๆ เช่น พบสารไดออกซินในผลิตภัณฑ์นม ทำให้ EU ประชุมร่วมกันและกำหนดนโยบายสมุดปกขาว (White Paper) ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตผลทางการเกษตรและ ผลิตภัณฑ์อาหาร โดยแนะนำให้ระบบ HACCP ไปใช้ควบคุมการผลิตตั้งแต่ที่ฟาร์มจนถึงโต๊ะอาหารของผู้บริโภค (From Farm to Table)

เนื่องจากอุตสาหกรรมอาหารในประเทศไทย มักเริ่มต้นมาจากการผลิตขนาดเล็ก บางรายก็ขยายกิจการขึ้นมาจนเป็นโรงงาน ดังนั้นจึงอาจจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ GMP และ HACCP ของทีมงาน เช่น ส่งเสริมการฝึกอบรม ร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหา และในฐานะผู้นำองค์กรควรผลักดันให้พนักงานทุกคนตระหนักถึงความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ต่อผู้บริโภค ผู้บริหารจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารให้มีศักยภาพแข่งขันกับตลาดโลกได้ และถึงแม้จะไม่ได้ส่งออก ก็เป็นการยกระดับมาตรฐานการผลิตเพื่อลดการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ โดยสรุปแล้ว GMP เป็นการจัดการด้านสุขลักษณะขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำระบบ HACCP องค์กรจึงควรมีการจัดทำ GMP ก่อน โดยอาจจะจัดทำเอกสารมาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กรในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การควบคุมสุขลักษณะส่วนบุคคล (Personal Hygiene)
- 2) การควบคุมแมลงและสัตว์นำโรค (Pest Control)
- 3) การควบคุมระบบน้ำใช้ น้ำแข็ง และไอน้ำ
- 4) การควบคุมความสะอาดของอุปกรณ์และสถานที่การผลิต
- 5) การควบคุมแก้วและพลาสติกแข็ง
- 6) การควบคุมสารเคมี
- 7) การหีบห่อและสอบกลับผลิตภัณฑ์
- 8) การกักและปล่อยผลิตภัณฑ์
- 9) การเรียกผลิตภัณฑ์คืน
- 10) การสอบเทียบอุปกรณ์และเครื่องมือวัด
- 11) การควบคุมการขนส่ง
- 12) การบำรุงรักษาเครื่องจักรและอุปกรณ์
- 13) การกำจัดขยะ

#### 14) การจัดเก็บบันทึก เป็นต้น<sup>59</sup>

จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดี หรือ GMP เป็นมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับ โดยจะเห็นได้จากการส่งออกพืชผักและผลไม้ไปยังต่างประเทศ กรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศ<sup>60</sup> ว่าพืชผักและผลไม้ที่จะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศนั้นจะต้องผ่านมาตรฐาน GMP ก่อนเสมอ

---

<sup>59</sup> Food Network Solution. GMP ความหมายและความสำคัญ. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://intranet.dip.go.th/boc/download/Data-Support/Other/GMP.doc> อ้างถึงใน [http://www.Foodnetworksolution.com/news\\_and\\_articles/article/0115/gmp-%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D](http://www.Foodnetworksolution.com/news_and_articles/article/0115/gmp-%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D)

<sup>60</sup> ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553.

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสินค้าเกษตร กรณีพืชผักและผลไม้

สินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ที่บริโภคกันนั้น ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศทั้งยังมีการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยแต่ละประเทศเองต่างก็มีบทบัญญัติของกฎหมายในการควบคุมสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศนั้นๆ ในบทนี้จึงจะทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ของประเทศไทย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

### 3.1 ความตกลงเกี่ยวกับอาหารและเกษตรของคณะกรรมการมาตรฐานอาหารของ CODEX (CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION)<sup>1</sup>

CODEx คือ โครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานอาหาร (Codex Standard) ให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติเพื่อเป็นแบบอย่างเดียวกันโดยเน้นในด้านความปลอดภัย สุขอนามัยของผู้บริโภคโดยมีประเทศต่างๆ เป็นสมาชิกอยู่ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ในหัวข้อนี้จึงจะทำการศึกษาในรายละเอียดของ Codex

#### 3.1.1 ความหมาย

Codex เป็นชื่อที่ใช้เรียกคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหาร FAO<sup>2</sup>/WHO<sup>3</sup> (Codex Alimentarius Commission-CAC) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานอาหารให้เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนี้คำว่า “Codex” เป็นคำที่ใช้เรียก “Codex Alimentarius” ซึ่งมาจากภาษาละติน หมายถึง “Food Code” ด้วย

<sup>1</sup> สำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. Codex Thailand. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.acfs.go.th/codex/index.php>

<sup>2</sup> องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

<sup>3</sup> องค์การอนามัยโลก (World Health Organization).

### 3.1.2 ความเป็นมา

พ.ศ. 2443 มีการรวมกลุ่มของสมาคมที่ค้าขายสินค้าอาหารที่อำนวยความสะดวกในการค้าอาหารระหว่างประเทศ โดยใช้ช่องทางของการใช้มาตรฐานที่ปรับเข้าหากัน เพื่อลดการกีดกันทางการค้า อันเนื่องมาจากกฎ ระเบียบ และมาตรฐานที่แตกต่างกัน

พ.ศ. 2504 องค์กร FAO และ WHO และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เสนอให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยมี FAO และ WHO เป็นผู้รับผิดชอบ

พ.ศ. 2505 ที่ประชุม Joint FAO/WHO Food Standards Conference เสนอให้ตั้ง Codex Alimentarius Commission เพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการ Joint FAO/WHO Food Standards และกำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ

พ.ศ. 2506 ที่ประชุม World Health Assembly เห็นชอบโครงการ Joint FAO/WHO Food Standards และตั้ง Codex Alimentarius commission อย่างเป็นทางการ

### 3.1.3 วัตถุประสงค์

Codex มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศให้เป็นมาตรฐานสากล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ

### 3.1.4 อำนาจหน้าที่

1) พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ อันจะได้อาศัยเป็นเหตุผลในการโต้แย้ง หรือยอมรับมาตรฐานที่กำหนดขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

2) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการที่รัฐบาลจะยอมรับหรือไม่ยอมรับมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อที่จะให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรฐานอาหารดังกล่าว และติดตามผลงานนั้น

3) กำหนดแผนงานที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับงานของโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO และติดต่อประสานงาน รวมทั้งจัดส่งผู้แทนประเทศไทยไปร่วมประชุมในคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการวิชาการสาขาต่างๆ

4) พิจารณาดำเนินการ ติดต่อ ร่วมมือ ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับมาตรฐานอาหาร

5) แต่งตั้งคณะกรรมการสาขาต่างๆ เพื่อช่วยเหลือกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

6) ปฏิบัติการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

### 3.1.5 ความสำคัญของมาตรฐาน Codex

มาตรฐาน Codex เป็นมาตรฐานที่องค์การการค้าโลก (World Trade Organization- WTO) ให้การยอมรับ ตามความตกลงว่าด้วยอุปสรรคเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade; TBT) และความตกลงว่าด้วยการบังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure; SPS) ที่ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ และแนะนำให้ประเทศใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อกำหนดมาตรการของประเทศ และจะใช้เป็นมาตรการที่จะเป็นข้อตัดสินในกรณีที่เกิดข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

การดำเนินงานกำหนดมาตรฐานของ Codex มีหลักการความสอดคล้อง (Harmonization) ความเท่าเทียม (Equivalence) การประเมินความเสี่ยงและตรวจสอบระดับของความคุ้มครองสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและหลักการความโปร่งใส (Transparency) มาตรฐาน Codex จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมทางด้านความปลอดภัยอาหารในการปกป้องความปลอดภัยของผู้บริโภคและอำนวยความสะดวกต่อการค้า

- 1) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน Codex (Codex Contract Point)
- 2) พิจารณาร่างมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ โดยประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อหาข้อสรุป เหตุผลในการโต้แย้ง หรือยอมรับมาตรฐานนั้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ
- 3) พิจารณา ผลักดัน และส่งเสริมให้การกำหนดมาตรฐานของ Codex สอดคล้องตามมาตรฐานของประเทศไทย
- 4) กำหนดแผนงานที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับงานของ Codex และติดต่อประสานรวมทั้งจัดส่งผู้แทนประเทศไทยไปร่วมประชุมในคณะกรรมการ คณะกรรมการสาขาต่างๆ และคณะกรรมการประสานงานกลุ่มภูมิภาค
- 5) พิจารณาดำเนินการ ติดต่อ ร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศในด้านมาตรฐานอาหาร
- 6) พิจารณาเสนอการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจสาขาต่างๆ เพื่อพิจารณางานที่เกี่ยวข้องกับ Codex



### 3.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับพืชผักและผลไม้

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีลักษณะการค้าเสรี ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพกสิกรรมรายได้หลักของประเทศจึงมาจากสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรที่เป็นพวกพืชผักและผลไม้ ถ้าหากไม่มีความปลอดภัยแล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคในระยะยาว ดังนั้นเราควรศึกษาถึงบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของตัวผู้บริโภคเอง หรือหน่วยของรัฐที่รับผิดชอบดูแลธุรกิจประเภทนี้ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคอันเกี่ยวกับธุรกิจประเภทนี้ด้วย

#### 3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชผักและผลไม้

##### 3.2.1.1 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมเกี่ยวกับการใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตราย ปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบ 6 หน่วยงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ โดยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่นำไปใช้ในทางการเกษตร ยกเว้นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทางการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อควบคุมดูแลมิให้นำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายไว้ พร้อมกับจัดระบบบริหารการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินปัญหาการควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรและการตรวจค่าปริมาณสูงสุดของสารพิษตกค้าง (Maximum Residue Limit : MRL)

สาระสำคัญของกฎหมายคือ ควบคุมวัตถุอันตรายได้ทุกชนิด เป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานต่างๆ สามารถนำส่วนที่เกี่ยวข้องในกฎหมายนี้ไปใช้ได้ พระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งชนิดของวัตถุอันตรายไว้ 4 ชนิดคือ วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ถึงวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 แบ่งการควบคุมออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ควบคุมโดยการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ควบคุมโดยการอนุญาต ผู้ที่ได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้วต้องขออนุญาตในการนำเข้า ส่งออก ผลิต และมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 และการควบคุมหลังการขึ้นทะเบียนและอนุญาต

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้มี “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ
- 2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 3) อธิบดีกรมการขนส่งทางบก

- 4) อธิบดีกรมการค้าภายใน
- 5) อธิบดีกรมการแพทย์
- 6) อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
- 7) อธิบดีกรมส่งเสริมเกษตร
- 8) อธิบดีกรมวิชาการเกษตร
- 9) อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- 10) อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร
- 11) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา
- 12) เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
- 13) เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 14) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม
- 15) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม
- 16) ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักคณะกรรมการอาหารและยาและผู้แทนสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบาย มาตรการและแผนการกำกับดูแลวัตถุอันตรายเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว
- 2) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศตามมาตรา 18 วรรคสอง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง
- 3) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศตามมาตรา 20 มาตรา 20/1 มาตรา 36 วรรคสาม มาตรา 37 วรรคสอง มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 47(5)
- 4) ให้คำแนะนำแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน หรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย
- 5) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตราย
- 6) พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุอันตราย

7) แจ้างหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบในการนี้จ้ะระบุชื่อของวัตถุอันตรายหรือชื่อของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

8) สอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

9) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายและการป้องกันและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆของรัฐ

10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

#### 3.2.1.2 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการควบคุมอาหารที่ไม่ปลอดภัย สารสำคัญคือ กำหนดให้มีการประกาศให้อาหารใดเป็นอาหารควบคุมเฉพาะ กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อผลิตจำหน่าย หรือเพื่อนำเข้าเพื่อจำหน่ายอาหาร มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความปลอดภัยของพืชผักและผลไม้โดยห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายซึ่งอาหารไม่บริสุทธิ์ และได้ให้คำนิยามของคำว่าอาหารไม่บริสุทธิ์ คือ อาหารที่มีสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจ็บป่นอยู่ด้วย อาหารที่มีสารหรือวัตถุเคมีเจ็บป่นอยู่ในอัตราที่อาจเป็นเหตุให้คุณภาพของอาหารนั้นลดลง เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอาหาร” ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ
- 2) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา
- 3) อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน
- 4) อธิบดีกรมการแพทย์หรือผู้แทน
- 5) อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อหรือผู้แทน
- 6) อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือผู้แทน
- 7) อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์บริการหรือผู้แทน
- 8) อธิบดีกรมการค้าภายในหรือผู้แทน
- 9) อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน
- 10) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม

11) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
 12) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคนและให้รองเลขาธิการ  
 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกอง  
 ควบคุมอาหารเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ความเห็นแก่รัฐมนตรีหรือผู้อนุญาต แล้วแต่  
 กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การออกประกาศตามมาตรา 6
  - 2) การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 19
  - 3) การเพิกถอนทะเบียนตำรับอาหารตามมาตรา 39
  - 4) การปฏิบัติการตามมาตรา 44
  - 5) การพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 46
- 3.2.1.3 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

ประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน โดยที่ในปัจจุบันสินค้า  
 เกษตรหลายชนิดทั้งที่ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศยังไม่มีมาตรฐานใช้บังคับเป็น  
 เหตุให้สินค้าเกษตรด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคประชาชนขาดความเชื่อถือ และส่งผล  
 กระทบต่อการประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อัน  
 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงมีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อเป็น  
 กลไกในการกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร ส่งเสริมสินค้า  
 เกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน  
 หรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณี  
 ระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้บริโภคในการบริโภคพืชผักและ  
 ผลไม้ เพราะเป็นการกำหนดมาตรฐานของสินค้าเกษตรให้มีความปลอดภัย โดยแบ่งมาตรฐานเป็น  
 สองประเภท คือมาตรฐานบังคับกับมาตรฐานทั่วไป ทั้งได้มีการให้ความหมายของคำว่า “สินค้า  
 เกษตร” ไว้ด้วย และได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะเป็นผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานอันจะ  
 เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐ

ในบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการมาตรฐาน  
 สินค้าเกษตร” อันประกอบไปด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ

3) เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

4) เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา

5) เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

6) อธิบดีกรมการข้าว

7) อธิบดีกรมประมง

8) อธิบดีกรมปศุสัตว์

9) อธิบดีกรมวิชาการเกษตร

10) อธิบดีกรมศุลกากร

11) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

12) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์

13) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม

14) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน

15) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน

และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน เป็นกรรมการและให้ผู้

อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มีคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมและดำเนินการมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตร

2) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนด แก้ไข และยกเลิกมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้

3) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 18

5) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานตามมาตรา 57

6) ออกประกาศ และคำสั่งอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

7) พิจารณาข้อมูลทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยี หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐาน

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### 3.2.2 ความหมายของ “พืชผักและผลไม้”

จากการศึกษาพบว่า ความหมายของคำว่า “พืชผักและผลไม้” อาจแบ่งได้ตามความหมายตามพจนานุกรมและกฎกระทรวงที่ออกตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า “พืช” นั้น พจนานุกรม ให้คำนิยามว่า “พืช” หมายถึง เมล็ดพันธุ์ไม้สิ่งที่จะเป็นพันธุ์ต่อไป พรรณไม้ที่งอกอยู่ตามที่ต่าง<sup>4</sup>

ความหมายของคำว่า “ผัก” นั้น พจนานุกรม ให้คำนิยามว่า “ผัก” หมายถึง พืชที่ใช้เป็นอาหาร ใช้เป็นค่านำหน้าชื่อพืชบางจำพวก เช่น ผักกาด ผักกูด ผักปลาบ ผักหนอก<sup>5</sup>

ความหมายของคำว่า “ผลไม้” นั้น พจนานุกรม ให้คำนิยามว่า “ผลไม้” หมายถึง ลูกไม้, ผลของต้นไม้<sup>6</sup>

ความหมายของคำว่า “ผักและผลไม้” ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 ให้คำนิยามว่า “ผักและผลไม้” หมายความว่า ผักและผลไม้ทุกชนิดทั้งที่ได้จากพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่น รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล และเมล็ด รวมทั้งเชื้อและสปอร์ของเห็ด<sup>7</sup>

ความหมายของคำว่า “ผักและผลไม้สด” ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้สด ไปสหภาพยุโรป “ผักและผลไม้สด” หมายความว่า ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของพืชประเภทผักและผลไม้ที่ส่งออกในสภาพสด<sup>8</sup>

<sup>4</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม.

<sup>7</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546.

<sup>8</sup> ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้สด ไปสหภาพยุโรป.

### 3.2.3 ผู้บริโภค

กล่าวได้ว่าผู้บริโภคเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกลุ่มแรก และได้รับผลกระทบมากที่สุดจากสินค้าที่ออกจำหน่ายยังท้องตลาด การให้ความคุ้มครองของรัฐอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น การรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ตัวผู้บริโภคเองจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของผู้บริโภคเช่นกัน

#### 3.2.3.1 ภายในประเทศ

##### 1) สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค<sup>9</sup>

เมื่อปี พ.ศ. 2521 ได้มีเจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง จัดตั้งโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆ รวมตัวกันมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เข้ามาชักชวนองค์การเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากองค์การเอกชนของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม สหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศก็ได้ขอทูล ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาชักชวนอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในครั้งที่ 3 องค์การเอกชนของประเทศไทยที่ได้รับการชักชวนได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภค มีชื่อว่า “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” ในปี พ.ศ. 2514 และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชน รวมทั้งได้ประสานงานกับภาครัฐบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นคณะหนึ่งโดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลตรี ประมาณ อติเรกสารเป็นประธานกรรมการ แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สลายตัวไปพร้อมกับรัฐบาลในยุคนั้นตามวิถีทางการเมือง

รัฐบาลสมัยต่อมาซึ่งมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้งโดยมีรองนายกรัฐมนตรีนายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี และศึกษาหามาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักทางสาระบัญญัติ และการจัดองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้พิจารณาข่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและรัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐสภามีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้เป็นกฎหมายได้ รัฐบาลจึงได้นำร่างขึ้นกราบบังคมทูล ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติได้ตั้งแต่วันทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). *สกบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค*. หน้า 1.

ฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจ โฆษณา ได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาของ สินค้าหรือบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็น ต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการ เฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาและคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิการใช้บริการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สังกัดอยู่ในสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลและคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รวมทั้งเพื่อความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระกฤษฎีกา (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม 2542) ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542

#### (1) อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย



พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัตินั้นมีอยู่ 7 ประการ ซึ่งได้ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค ดังนี้

ก. รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณา ดำเนินการต่อไป ผู้บริโภคทุกท่านที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือได้รับอันตรายจากสินค้า หรือบริการใดสามารถร้องเรียนได้ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการช่วยกันสอดส่องและแจ้งมายังสำนักงานฯ นั้น เป็นสิทธิที่ผู้บริโภคพึงกระทำได้นอกจากนั้น ยังเป็นการกระตุ้นเตือน ให้ผู้ประกอบการได้สำนึกและบรรเทาการเอารัดเอาเปรียบต่อผู้บริโภคได้บ้าง และประการสำคัญก็คือ เป็นการช่วยให้สำนักงานฯ ทราบปัญหาของผู้บริโภคและดำเนินการช่วยเหลือให้เต็มที่ ซึ่งในการช่วยเหลือผู้บริโภคในด้านนี้ สำนักงานฯ มีสายงานที่รับผิดชอบ อยู่โดยตรง คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก และกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

ข. ติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของ ผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า หรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควร และจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันมีการเสนอขายสินค้าหรือบริการต่างๆ ต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการและเทคนิคใหม่ๆ ในทางการตลาด และทางการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย โดยทั่วไปผู้บริโภคไม่อาจทราบภาวะตลาดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพ และราคาของสินค้า หรือบริการนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง สำนักงานฯ จึงต้องมีบทบาทในการ ติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ และดำเนินงานทดสอบหรือพิสูจน์ในบางครั้ง เป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร

ค. สนับสนุนหรือทำการศึกษาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น เพื่อที่จะได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ตรงกับปัญหาและความต้องการ ตัวอย่างในการดำเนินการในข้อนี้ที่ผ่านมาได้แก่ การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ยาปราบศัตรูพืชและการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

ง. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคควรจะได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหา ตลอดจนวิธีการป้องกันหรือหลีกเลี่ยง เพื่อจะได้สามารถคุ้มครองตนเองในเบื้องต้นก่อน นอกเหนือจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลการส่งเสริมและการสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับ จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญอันหนึ่งของสำนักงานฯ

จ. ดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยสำนักงานฯ มีสายงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง คือกองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์อยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีเอกสาร บทความ ข่าวสาร จากสำนักงานฯ แก่ผู้สนใจด้วย เป็นการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้พื้นฐานในด้านต่างๆ อย่างกว้างๆ ในการดำเนินชีวิตประจำวัน การเผยแพร่ความรู้ของสำนักงานฯ นั้น ส่วนใหญ่จะเสนอสารประโยชน์ด้วยถ้อยคำและภาษาที่เข้าใจง่ายแต่แฝงความรู้ทางวิชาการไว้

ฉ. ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุปโภคบริโภค สำนักงานฯ มีสายงานรับผิดชอบในด้านนี้ คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก และกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ทำงานประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ เช่น สินค้าที่เป็นอันตรายเป็นต้นว่า อาหารผสมสีย้อมผ้า อาหารไม่บริสุทธิ์ หรือ สินค้าที่ไม่ปลอดภัย เป็นต้นว่า พืชผลไม้ซึ่งมียาป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างอยู่จะประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามที่เห็นสมควร

ช. ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย ที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งคือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยอาจจะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ นอกจากนี้ยังมีการประสานงานเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือกล่าวง่ายๆ คือ เป็นตัวแทนของผู้บริโภคคอยประสานงานเร่งรัดให้หน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สุขของผู้บริโภค ประการสุดท้ายที่สำคัญ คือ สำนักงานฯ ยังมีกองนิติการซึ่งรับผิดชอบในด้านกฎหมาย สามารถจะดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลตามที่คณะกรรมการมอบหมายและฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย

## (2) มุณินิธิเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค<sup>10</sup>

มุณินิธิเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนสาธารณประโยชน์โดยเริ่มจากการทำงานตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2526 ในนาม คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน (คปอ.ส.) ซึ่งมีบทบาทต่อการพัฒนาสาธารณสุขทั้ง ผลักดันนโยบายห้ามผสมสารคาเฟอีนในยาแก้ปวดลดไข้ การรณรงค์ให้ซื้อสามัญทางยาในฉลากเอกสารกำกับยา การรณรงค์ให้มีนโยบายลดใช้สารเคมีในการเกษตร ฯลฯ

จากบทเรียนจากการทำงานในนาม คปอ.ส. ทำให้เกิดความตระหนักถึงสุขภาพแบบองค์รวมว่า ต้องดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือผู้บริโภคอย่างรอบด้าน ถึงจะนำมาสู่การมีสุขภาพที่ดีได้ จึงจดทะเบียนจัดตั้งมุณินิธิเพื่อผู้บริโภคขึ้นในปี พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคต่างๆ ได้มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และวัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ส่งเสริมการศึกษา วิจัยและเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การที่ผู้บริโภคคุ้มครองดูแลตัวเองได้ ดังนั้น ข้อมูลความรู้ต่างๆ ที่จะช่วยให้ผู้บริโภคฉลาดและเท่าทันต่อสถานการณ์ปัญหาในสังคมบริโภคนิยมจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

### ก. กิจกรรมสำคัญของมุณินิธิเพื่อผู้บริโภค

#### ด้านการเผยแพร่ความรู้สู่ผู้บริโภค

จัดพิมพ์นิตยสารฉลาดซื้อ วารสารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค วารสารรายเดือน ดีพิมพ์มาแล้ว 18 ปี และจัดทำเว็บไซต์ [www.consumerthai.org](http://www.consumerthai.org) ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยทำการนำเสนอข้อมูลเตือนภัยให้กับผู้บริโภครวมทั้งนำเสนอข้อมูลเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปรัชญาปัญหา และรวมกลุ่มผู้บริโภค เช่น ชมรมหนีบัตรเครดิตและสินเชื่อบุคคล

#### ด้านการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค

ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค รับเรื่องราวร้องทุกข์และแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

จัดเวที “สภาผู้บริโภค” เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคในวงกว้าง

ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้บริโภคเพื่อการแก้ปัญหา และถ่วงดุลกับฝ่ายผู้ประกอบการ ปัจจุบันมีกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเช่น เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์

<sup>10</sup> มุณินิธิคุ้มครองผู้บริโภค. แนะนำองค์กร. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2555, จาก

เครือข่ายบ้านไม่สมหวัง เครือข่ายคนคอนโดย เครือข่ายหนี้นอกระบบ เครือข่ายผู้เดือดร้อนจากการ  
 เลหะแห่งชาติ เครือข่ายมาตรฐานรถยนต์ ซึ่งอาจจะยังไม่เข้มแข็งมากนักในปัจจุบัน

จัดกิจกรรมรณรงค์ด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์กับผู้บริโภค เช่น กิจกรรมรณรงค์และ  
 ส่งเสริมด้านสิทธิ กิจกรรมรณรงค์ด้านอาหาร กิจกรรมรณรงค์ด้านยา และ กิจกรรมรณรงค์ด้าน  
 พลังงาน

### 3.2.3.2 ภายนอกประเทศ

#### 1) ประเทศญี่ปุ่น

สหภาพผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่น(CUJ)<sup>11</sup> เป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ โดยมีอิสระทางการเงินและไม่  
 ขึ้นกับการเมือง สหภาพผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่นก่อตั้งขึ้นโดยค่าธรรมเนียมนสมาชิก การขายสื่อสิ่งพิมพ์  
 และการบริจาค สหภาพนี้ถูกก่อตั้งในเดือนเมษายน ค.ศ. 1969 ในฐานะที่เป็นองค์กรผู้บริโภคแรก  
 หน้าที่ทั่วประเทศแห่งแรกของญี่ปุ่น องค์กรนี้ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในฐานะที่เป็น  
 องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 โดยการออกกฎหมายใหม่ว่าด้วย  
 องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งญี่ปุ่น

หนังสือพิมพ์ Japan Resources เริ่มต้นโดยสหภาพผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1980  
 ในรูปแบบจดหมายแจ้งข่าวแบบทำมือให้กับสมาชิก เนื้อหาโดยส่วนใหญ่ประกอบด้วยบทความ  
 เกี่ยวกับผู้บริโภคที่มาจากหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษที่ตีพิมพ์ในญี่ปุ่น รวมถึงคำร้องทุกข์และการ  
 รณรงค์การใช้วัสดุฉนวนในการผลิตโดยสหภาพผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่น ระหว่างเวลาที่แล้วความันพัฒนา  
 ขึ้นมาจากรูปแบบจากการเป็นตัวกลางของเสียงผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นไปสู่ผู้อ่านในต่างประเทศ

ภารกิจของสหภาพผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่น จะเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ มลพิษ  
 ทางเคมี สิทธิในทางแพ่ง การร่วมกันรับผิดชอบ พลังงาน อาหาร การจัดทำหนังสือพิมพ์ ในด้านอาหาร  
 นั้นก็จะมีการแยกเป็นส่วนที่เกี่ยวกับ ยาฆ่าแมลง เทคโนโลยีชีวภาพ ส่วนประกอบของอาหาร และ  
 ความปลอดภัยของอาหาร

#### 2) ระหว่างประเทศ

Consumers international (CI)<sup>12</sup> เป็นสหพันธ์แห่งผู้บริโภคระดับโลกที่ทำงานร่วมกัน  
 โดยสมาชิกของกลุ่มปฏิบัติหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของผู้บริโภคทั่วโลก มีความเป็นอิสระและ

<sup>11</sup> Consumers Union of Japan. Retrieved November 7, 2012 from  
[http://www.nishoren.org/en/?page\\_id=82](http://www.nishoren.org/en/?page_id=82)

<sup>12</sup> Consumers International. Retrieved November 7, 2012 from  
<http://www.consumersinternational.org/>

เชื่อถือได้ มีสถานะเป็นบริษัทจำกัดที่ไม่แสวงหากำไรโดยการรับประกันและจดทะเบียนในประเทศอังกฤษ และจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศลด้วย

ด้วยสมาชิกกว่า 220 องค์กรใน 115 ประเทศ สหพันธ์ฯกำลังสร้างการขับเคลื่อนระหว่างประเทศที่มีพลังที่จะช่วยปกป้องและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคทุกๆที่ สหพันธ์ฯได้ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1960 กำลังต่อสู้เพื่อความยุติธรรมและความปลอดภัยและอนาคตที่ยั่งยืนสำหรับผู้บริโภคทุกคนในตลาดสินค้าทั่วโลกที่ถูกครอบงำเพิ่มขึ้นเรื่อยๆโดยบริษัทระหว่างประเทศ

### (1) วิสัยทัศน์

สหพันธ์ฯกำลังทำงานเพื่อทำให้ผู้บริโภคมีสิทธิในการตัดสินใจ วิสัยทัศน์คือ โลกที่ทุกๆคนเข้าถึงความปลอดภัยและความยั่งยืนของสินค้าและบริการ และที่ผู้บริโภคมีสามารถในการเลือกอย่างเข้มแข็งเพื่อสิ่งที่ดีสำหรับผู้บริโภคทั่วโลก

### (2) หลักการ

มีสิทธิพื้นฐาน 8 ประการของผู้บริโภคที่ถูกจำกัดความและระบุโดยสหพันธ์ฯ คือ

สิทธิที่จะพึงพอใจในสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

สิทธิที่จะมีความปลอดภัย

สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวแจ้งเตือน

สิทธิที่จะเลือก

สิทธิที่จะถูกรับฟัง

สิทธิที่จะได้รับการชดเชยแก้ไข

สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับความรู้

สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

### (3) ภารกิจของ Consumers International

สหพันธ์ฯรณรงค์ในประเด็นระหว่างประเทศที่เป็นเรื่องสำคัญกับผู้บริโภคทุกที่ วิธีการที่จะบรรลุผลได้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงในนโยบายของรัฐบาล และมีพฤติกรรมร่วมกัน ในขณะเดียวกันก็มีการกระตุ้นการแจ้งเตือนผู้บริโภค และความรับผิดชอบ สหพันธ์ฯ กำลังดำเนินการจัดตั้งบริษัทที่จะพิจารณาและเรียกร้องต่อการกระทำของรัฐบาลในการให้ความสำคัญกับผู้บริโภคเป็นลำดับแรก

สหพันธ์ฯให้คำสัญญาว่าจะทำหน้าที่ดังเช่นสุนัขเฝ้าบ้าน รณรงค์ต่อต้านพฤติกรรมใดก็ตามที่คุกคาม ละเลย ทำผิดกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภค โดยปฏิบัติดังนี้

ทำงานร่วมกับองค์กรสมาชิกระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลกับรัฐบาล ให้ความสำคัญกับการใช้ตลาดสินค้าที่ผิด และยกระดับการให้ความสำคัญสนับสนุนพวกรากหญ้า

ให้ความหวังใฝ่ผู้บริโภครผ่านการเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการในเวทีโลก เช่น UN, WHO, International Organization of Standardization (ISO) and the Food and Agriculture Organization (FAO)

ยกระดับทางเลือกในการซื้อ โดยการสื่อสารที่ชัดเจน น่าสนใจ และเข้าใจง่าย

สหพันธ์ฯ ให้คำมั่นสัญญาที่จะพัฒนาสิทธิของผู้บริโภค โดยการสร้างองค์กรผู้บริโภคที่ขึ้นทั่วโลก ทำการขยายโครงการทั่วโลก โดยช่วยองค์กรเหล่านั้นพัฒนาทักษะ ความรู้ งานของสหพันธ์ฯ โดยหลักนั้นเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมทั่วโลก การให้บริการทางการเงิน ความเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ความรับผิดชอบทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน พลังงาน อาหาร การติดต่อสื่อสาร การป้องกันผู้บริโภคและกฎหมาย การสร้างองค์กรที่ดี เป็นต้น

สหพันธ์ฯ ถูกใช้เป็นตัวแทนของผู้บริโภคด้วยสถานะอย่างเป็นทางการในเวที World Health Organisation และ Codex Alimentarius (the international food standard body) และมีการติดต่อในระดับภาคพื้นผ่านองค์กรที่เป็นสมาชิกระดับชาติ

### 3.2.4 หน่วยงานควบคุมดูแลธุรกิจสินค้าเกษตร

ในประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐในการควบคุมดูแลพืชผักและผลไม้หลายหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานก็มีขอบอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันตามความรับผิดชอบ ในหัวข้อนี้จึงทำการศึกษาอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

#### 3.2.4.1 การให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตร<sup>13</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่าในสินค้าเกษตร การกำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร การควบคุมคุณภาพสินค้าและผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกร เพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการผลิตและการประกอบอาชีพการเกษตร โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกรและองค์กรการเกษตร
- 2) ฝึกอบรมเกษตรกร และให้บริการทางการเกษตร
- 3) พัฒนา ส่งเสริม และประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต การจัดการผลิต การควบคุมการใช้สารเคมีแก่เกษตรกร
- 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>13</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

5) ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรของกรมส่งเสริมการเกษตรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมส่งเสริมการเกษตรนั้น โดยรวมแล้วเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพสินค้าเกษตร ซึ่งรวมถึงการควบคุมการใช้สารเคมีและการส่งเสริมให้เกษตรกรหรือผู้ผลิตงดการใช้สารเคมีในการเพิ่มผลผลิต หรือกำจัดศัตรูพืช แต่ด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้น ย่อมไม่ครอบคลุมไปถึงการสร้างหรือปลูกฝังค่านิยมของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าเกษตรที่ปลอดภัย ทำให้การทำหน้าที่ในการพัฒนาหรือส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกร ไม่ได้ผลเนื่องจากการผลิตสินค้าทางการเกษตรไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือค่านิยมของตลาดหรือผู้บริโภคส่วนใหญ่ เช่น ค่านิยมของผู้บริโภคส่วนใหญ่ เช่น ค่านิยมของผู้บริโภคในการเลือกซื้อผักใบสวย มากกว่าการเลือกซื้อผักที่ปราศจากสารเคมี ทั้งนี้ด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น ราคา ปริมาณ และความสะดวก เมื่อความต้องการของตลาดสวนทางกับการส่งเสริมเกษตรกรให้งดใช้สารเคมีในการเกษตรกรรม จึงเป็นปัญหาที่กรมส่งเสริมการเกษตร ในฐานะหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาและดำเนินการแก้ไขในการสร้างจิตสำนึกให้แก่เกษตรกรหรือผู้ผลิต รวมถึงการสร้างหรือปลูกฝังค่านิยมของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าเกษตรที่ปราศจากสารพิษ โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น กรมอนามัย เป็นต้น

#### 3.2.4.2 การควบคุมความปลอดภัยของอาหาร

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา<sup>14</sup> เป็นหน่วยงานของประเทศไทยมีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพ รวมถึงสินค้าด้านการเกษตรกรรม ซึ่งผลิตภัณฑ์หรือสินค้าเหล่านั้นต้องมีคุณภาพมาตรฐานและปลอดภัย โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือแพทย์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) พัฒนาระบบและกลไก เพื่อให้มีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2551). แนะนำสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555, จาก [http://www.fda.moph.go.th/www\\_fda/FdaIntro/FDAIntro.pdf](http://www.fda.moph.go.th/www_fda/FdaIntro/FDAIntro.pdf)

3) เฝ้าระวังกำกับและตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์สถานประกอบการและการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์ตลอดจนมีการติดตามเฝ้าระวังข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

4) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5) ส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคให้มีศักยภาพในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้อง เหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งเพื่อให้ผู้บริโภคนั้นมีการร้องเรียน เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้

6) พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์ โดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ

7) พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายประชาคมสุขภาพ

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายจำนวน 8 ฉบับ และอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ อีกจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2522) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2530) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2528) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2543) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2528) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2543) พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2531 พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543)

อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ The Single Convention on Narcotic Drug 1961 The Convention on Psychotropic Substance 1971 The International Code of Marketing of Breast-milk Substitute 1981 The United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการภายใต้กฎหมายทั้ง 8 ฉบับนี้ คณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการอาหาร คณะกรรมการ



ยา, คณะกรรมการเครื่องสำอาง คณะกรรมการวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ คณะกรรมการเครื่องมือแพทย์ คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาด้านยา อาหารและเคมีวัตถุ เป็นกลไกประสานงานกับหน่วยงานอื่น คณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติทางด้านยา คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความปลอดภัยทางด้านเคมีวัตถุ การดำเนินงานควบคุมทางด้านต่างๆ จะต้องดำเนินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และมติของคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และเลขาธิการฯ รองเลขาธิการฯ เจ้าหน้าที่ของกองที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เกษัชกรกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ กทม. ที่ อย. ได้มอบให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารตาม พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อสามารถตรวจสอบดูแลคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารที่จำหน่ายในท้องตลาด และทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

#### 3.2.4.3 การควบคุมมาตรฐานสินค้า

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ<sup>15</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจเป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐาน สินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหาร ตั้งแต่ระดับโรงงานถึงผู้บริโภค การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้สินค้าเกษตรและอาหารของไทยมีคุณภาพได้มาตรฐาน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหาร
- 2) กำกับ ดูแล และเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร
- 3) ออกใบอนุญาตและรับรองผู้รับรองมาตรฐานและผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรฐานและฉลากคุณภาพสินค้า สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร
- 4) ประสานงานและร่วมเจรจาแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค มาตรการที่มีอิทธิพลและการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ
- 5) เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหาร

<sup>15</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

6) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร

7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงาน มีบทบาทและหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานสินค้าทางการเกษตร แม้ด้วยนโยบายของภาครัฐในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยไปสู่นานาชาติหรือเพื่อการส่งออก มากกว่าจะเข้าควบคุมดูแลสินค้าทางการเกษตรภายในประเทศ แต่ในปัจจุบัน สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรภายในประเทศเทศมากขึ้นโดยจะเห็นได้จากสินค้าเกษตรที่มีเครื่องหมาย “Q” สีเขียวบนบรรจุภัณฑ์ และมีการกำหนดมาตรฐานของสินค้าเป็น 2 มาตรฐานคือ มาตรฐานบังคับ และมาตรฐานทั่วไป

#### 3.2.4.4 การรับรองมาตรฐานระดับสากล

กรมวิชาการเกษตร<sup>16</sup> เป็นองค์กรนำด้านการวิจัยและพัฒนาพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และเป็นศูนย์บริการตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในระดับสากล มีภารกิจเกี่ยวกับพืช โดยการศึกษาวิจัย และพัฒนาพืช ให้ได้พืชพันธุ์ดี เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร ตลอดจนบริการวิเคราะห์ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช เพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ

#### อำนาจหน้าที่

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช กฎหมายว่าด้วยปุ๋ย กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับพืช

3) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดินน้ำปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช การบริการส่งออกสินค้าเกษตรและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

4) ให้บริการวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ เกษตรกร และเอกชนที่เกี่ยวข้อง

<sup>16</sup> กรมวิชาการเกษตร. ฐัจกรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2555, จาก

5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับปัญหาของกรมวิชาการเกษตรในการป้องกันหรือควบคุมสารพิษตกค้างและจุลินทรีย์ในสินค้าเกษตรนั้น กรมวิชาการเกษตรเป็นเพียงหน่วยงานชั้นต้นที่จะเป็นผู้กำหนดระเบียบต่างๆ ให้แก่เกษตรกร หรือผู้ผลิต พืชผักผลไม้ต่างๆ แต่ทั้งนี้เป็นไปในรูปแบบของความสมัครใจ อำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายในกลางทางหรือขั้นตอนการผลิต รวมถึงปลายทางหรือขั้นตอนการสู่ตลาดหรือสู่มือของผู้บริโภคนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมดูแลและใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเพื่อให้เกษตรกร หรือผู้ผลิตต้องดำเนินการและปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมแบบบูรณาการในทุกขั้นตอนเพื่อนำไปสู่ผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

### 3.2.5 มาตรการควบคุมพืชผักและผลไม้

ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค นั้น จะมีขั้นตอนในการควบคุมออกเป็นหลายช่วงจนกว่าพืชผักและผลไม้จะไปถึงมือผู้บริโภค ซึ่งในหัวข้อนี้เราจะทำการศึกษามาตรต่างๆที่ใช้ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ของไทย

#### 3.2.5.1 การติดฉลากเกษตรอินทรีย์

##### 1) กฎหมายเกี่ยวกับฉลากอินทรีย์

กฎหมายเกี่ยวกับฉลากอินทรีย์คือประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดให้การแสดงฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นมาตรฐานทั่วไป ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดเกี่ยวกับฉลากดังนี้

การแสดงฉลากหรือกล่าวอ้างว่าเป็นผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์อินทรีย์หรือเกษตรอินทรีย์ หรือออร์แกนิก หรือ organic จะทำได้ต่อเมื่อ

- (1) ผลิตผลต้องมาจากระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ตามข้อกำหนดของมาตรฐานนี้
- (2) ส่วนประกอบทั้งหมดของผลิตภัณฑ์ที่มาจากการเกษตร (agricultural origin) ต้องได้มาจากระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ ตามหลักการของเกษตรอินทรีย์ ข้อกำหนดวิธีการผลิตพืชอินทรีย์
- (3) ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่มาจากการเกษตร (non-agricultural origin) ให้ใช้ได้เฉพาะรายการที่ระบุไว้ในภาคผนวก ก. ตารางที่ ก.5

(4) ในผลิตภัณฑ์หนึ่งต้องไม่มีส่วนประกอบชนิดเดียวกันที่มาจากทั้งการผลิตแบบอินทรีย์และไม่ใช้แบบอินทรีย์ร่วมกัน

(5) ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์มีการผลิตหรือจัดเตรียมหรือนำเข้าโดยผู้ประกอบการที่ต้องได้รับการตรวจระบบเป็นประจำตามข้อกำหนดในข้อ 10 ของมาตรฐานนี้

(6) ได้รับการรับรองจากหน่วยรับรองโดยมีการแสดงผลการระบุชื่อ และ/หรือ รหัสของหน่วยรับรอง

เนื่องด้วยคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดให้การแสดงผลการสินค้าเกษตรอินทรีย์เป็นมาตรฐานทั่วไป ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จึงเป็นเพียงมาตรการสมัครใจที่ผู้ผลิตสินค้าเกษตรจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ และทำให้ผู้ผลิตขาดการกระตุ้นเตือนและไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาการผลิต เนื่องจากหลักเกณฑ์เป็นมาตรการโดยสมัครใจ ถ้าปฏิบัติตามก็จะสามารถแสดงผลการหรือกล่าวอ้างว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้โดยไม่ต้องมีการระบุชื่อ และ/หรือ รหัสของหน่วยรับรองด้วย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะกล่าวอ้างลอยๆว่าสินค้าของตนเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้เช่นกัน โดยนำคำว่า “อินทรีย์” ไปประกอบกับชื่อสินค้าของตน การที่ผู้ผลิตสามารถใช้คำว่า “อินทรีย์” บนสินค้าของตนโดยไม่มีการตรวจสอบนั้นไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เพราะสินค้านั้นอาจไม่ได้มาจากการผลิตตามหลักการของเกษตรอินทรีย์จริงๆ ก็ได้

## 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) กรมวิชาการเกษตร ได้ออกใบรับรองมาตรฐานการผลิตพืชอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรและผู้ผลิต ตั้งแต่ปี 2545 ตามมาตรฐานการผลิตพืชอินทรีย์ของประเทศไทย (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2544) โดยเกษตรกรหรือผู้ผลิตจะต้องยื่นใบสมัครขอใบรับรองการผลิตพืชอินทรีย์ที่ โครงการเกษตรอินทรีย์ ตึกกสิกรรม กรมวิชาการเกษตร จตุจักร กรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานของกรมวิชาการเกษตรที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1 – 8

หลังจากนั้น ผู้ตรวจประเมิน (Inspector) ที่ได้รับมอบหมายจะออกไปตรวจสอบพื้นที่การผลิต แล้วรายงานให้คณะกรรมการตรวจสอบออกใบรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิต และผลิตพืชอินทรีย์ กรมวิชาการเกษตรเพื่อพิจารณาอนุมัติออกใบรับรองเป็นประกาศนียบัตร ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ถ้าร้องขอ) พร้อมกับอนุญาตให้ใช้ตราสัญลักษณ์ Organic Thailand พิมพ์บนบรรจุภัณฑ์ เพื่อแสดงว่าเป็นผลิตภัณฑ์อินทรีย์ ใบรับรองมีอายุเพียง 1 ปี ดังนั้น จึงต้องยื่น

ใบสมัครขอต่ออายุทุกปี ในขณะที่การขอรับรองการผลิตพืชอินทรีย์ จากกรมวิชาการเกษตร ไม่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น<sup>17</sup>

(2) สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เป็นผู้ออกใบรับรองผลิตผลเกษตรอินทรีย์ ในนามของภาคเอกชน โดยให้การตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ตามขอบข่ายและระบบต่างๆ การตรวจประเมินเบื้องต้น เพื่อประเมินความพร้อมของระบบการจัดการฟาร์มและการประกอบการ ก่อนที่จะสมัครขอการตรวจรับรองเกษตรอินทรีย์จริง ตรวจรับรองแบบกลุ่ม สำหรับกลุ่มเกษตรกร หรือผู้ประกอบการที่ได้จัดทำข้อตกลงในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร<sup>18</sup>

### 3.2.5.2 การควบคุมปริมาณสารพิษตกค้าง (Maximum Residue Limit - MRL)

#### 1) กฎหมายเกี่ยวกับสารพิษตกค้าง (MRL)

(1) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ: สารพิษตกค้าง: ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้เป็นมาตรฐานทั่วไป

(2) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง กฎหมายฉบับนี้เป็นการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่ปลายน้ำ โดยคณะกรรมการอาหารและยาจะจัดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเคลื่อนที่ (Mobile Unit : MU) สำนักอาหารลงพื้นที่ เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพพืชผักและผลไม้จำหน่ายในท้องตลาดไม่ให้มีสารพิษตกค้างเกินกำหนด

ในกรณีที่ตรวจพบสารพิษชนิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็ได้กำหนดให้ระดับปริมาณสารพิษตกค้างในอาหารมีปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดไม่เกินที่กำหนดโดยคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศของโครงการมาตรฐานอาหาร เอฟเอ โอ/ดับเบิลยู เอชไอ (Codex Alimentarius Commission, Joint FAO/WHO Food Standards Programme ; Codex)

#### 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>19</sup>

(1) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ หรือ มกอช. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการกำหนดค่า MRL เพื่อใช้ในประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการ

<sup>17</sup> ไทยออร์แกนิก. สัญลักษณ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.thai-organic.com/standards.html>

<sup>18</sup> สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์. บริการของเรา. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.actorganic-cert.or.th/services>

<sup>19</sup> ฝ่ายข้อมูลเครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. การกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556, จาก [http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555\\_0\\_07.pdf](http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555_0_07.pdf)

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาค่า MRL ที่มีความเหมาะสมเพื่อใช้กับผลผลิตทางการเกษตรชนิดต่างๆ ในประเทศไทย

(2) คณะกรรมการอาหารและยา หรือ อย. โดยเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาร่างมาตรฐานสารพิษตกค้าง ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการสมาคมผู้ประกอบการ และมีการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิและเกษตรกร (จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน) เป็นส่วนหนึ่งของคณะอนุกรรมการด้วย โดยคณะอนุกรรมการฯ จะมีหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำและทบทวนมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ เรื่อง สารพิษตกค้าง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ รวมถึงให้ข้อคิดเห็นในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ จากนั้นคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะเป็นผู้พิจารณา และออกประกาศ ในขณะเดียวกันข้อมูลดังกล่าว จะมีการส่งไปยังคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อออกประกาศกระทรวง และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

### 3.2.5.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ (Good Manufacturing Practices - GMP)

#### 1) กฎหมายเกี่ยวกับ GMP

(1) ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการตรวจรับรองมาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช พ.ศ. 2553 โดยผู้ผลิตที่ประสงค์จะขอรับการรับรองมาตรฐาน โรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืชต้องยื่นคำขออนุญาตรับรองโรงงาน

(2) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติที่ดีสำหรับ โรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง การปฏิบัติที่ดีสำหรับ โรงคัดบรรจุผักและผลไม้สดเป็นมาตรฐานทั่วไป

เห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นเพียงมาตรการสมัครใจของผู้ผลิตสินค้าที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ จึงทำให้ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าไปดูแลควบคุมอย่างจริงจัง และทำให้ผู้ผลิตขาดการกระตุ้นเตือนและไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาการผลิต ว่ามาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดี หรือ GMP เป็นมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับ โดยจะเห็นได้จากการส่งออกพืชผักและผลไม้ออกไปยังต่างประเทศ กรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศ<sup>20</sup>ว่า พืชผักและผลไม้ที่จะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศนั้นจะต้องผ่านมาตรฐาน GMP ก่อนเสมอ

<sup>20</sup> ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553.

## (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่ประสงค์จะให้สินค้าของตนได้รับการรับรองมาตรฐาน GMP สามารถขอรับรองได้ที่กรมวิชาการเกษตร ณ สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช หรือ สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1-8 เมื่อได้รับคำขอแล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบคำขอและคุณสมบัติของผู้ขอ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ก็จะแจ้งให้ผู้ขอทราบและส่งคำขอให้ผู้ตรวจประเมิน เพื่อดำเนินการตรวจประเมินตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช

### 3.2.6 มาตรการลงโทษ

โทษ คือ ผลร้ายที่ใช้ตอบแทนการกระทำความผิด ตอบแทนการเสียประโยชน์ของสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข และเป็นการตอบโต้การกระทำที่ผิด ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงโทษตามกฎหมายเกี่ยวกับผู้บริโภคในสินค้าที่เกี่ยวข้องพืชผักและผลไม้ มีทั้งโทษทางปกครอง โทษทางแพ่งและโทษทางอาญา ซึ่งวัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นย่อมแตกต่างกัน และจะทำการศึกษาระดับอัตราโทษ วิธีการลงโทษ และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

#### 3.2.6.1 ทางปกครอง

เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งต่างจากกรณีของโทษทางอาญาและโทษทางแพ่ง

ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ต่างก็ได้กำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินั้นๆ สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งอย่างใดๆอันมีผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่ง ยึดหรืออายัดวัตถุหรือสิ่งของที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินั้น

#### 3.2.6.2 ทางแพ่ง

โทษทางแพ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด โดยปกติผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัย ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องเอาค่าเสียหายจากผู้ทำละเมิดได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าข้อพิพาทนั้นเป็นคดีผู้บริโภค การเรียกร้องค่าเสียหายก็สามารถใช้สิทธิได้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่มีอยู่เดิมโดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องจ่ายค่าเสียหายเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ” โดยหลักเกณฑ์ในการให้ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษดังนี้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ชาญณรงค์ ปราณิจิตต์. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. หน้า 131-133.

1) การกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการกระทำโดย

- (1) เจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม
- (2) จงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย
- (3) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค
- (4) ผ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจ

ของประชาชน

2) ศาลต้องมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการชดเชยค่าเสียหายที่แท้จริงแก่ผู้บริโภค

3) การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ ศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น

- (1) ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ
- (2) ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ
- (3) สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ
- (4) การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น
- (5) ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด

4) ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้น ศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง และถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงนั้นมีจำนวนไม่เกินห้าหมื่นบาท ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง

โดยเหตุผลที่ต้องนำหลักการเรื่องค่าเสียหายเพื่อการลงโทษมาใช้ในพระราชบัญญัตินี้ก็เนื่องจากการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นการผลิตและขายสินค้าหรือการให้บริการ ย่อมมีผลต่อผู้บริโภคในวงกว้าง หากผู้ประกอบการกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบเอาเปรียบผู้บริโภคย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคจำนวนมากซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม จึงจำเป็นต้องนำหลักการนี้มาใช้เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคโดยรวม

### 3.2.6.3 ทางอาญา

วัตถุประสงค์ของโทษทางอาญาคือ แก้แค้นทดแทน ช่มชู้ยับยั้ง และแก้ไขฟื้นฟู และลงโทษผู้กระทำความผิดให้รู้จักเข็ดหลาบไม่ให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก โทษทางอาญาตามกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรได้มีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้โดยเฉพาะในส่วนของโทษปรับซึ่งสามารถจำแนกตามกฎหมายแต่ละฉบับได้ดังนี้



พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่ มาตรา 70 ถึง มาตรา 88 มีทั้งโทษริบ ปรับ และจำคุก โทษปรับที่สูงที่สุดคือ 1,000,000 บาท และโทษจำคุกสูงที่สุดคือ 10 ปี

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่ มาตรา 58 ถึง มาตรา 77 โดยโทษปรับสูงสุดคือ 500,000 บาท และโทษจำคุกสูงสุดคือ 5 ปี

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่มาตรา 47 ถึงมาตรา 74 โดยโทษปรับสูงสุดคือ 100,000 บาท และโทษจำคุกสูงสุดคือ 10 ปี

โทษทางอาญาทั้งโทษปรับและโทษจำคุกของกฎหมายทั้งสามฉบับนับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการประกาศใช้ตั้งแต่พุทธศักราช 2522 จนถึงปัจจุบันก็เป็นเวลากว่าสามสิบปีแล้ว ทั้งที่ความเป็นจริงสภาพของสังคมในปัจจุบันก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เช่น ในเรื่องของค่าเงินซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โทษดังกล่าวจึงไม่ก่อประโยชน์ให้สังคมและไม่สามารถยับยั้งการกระทำผิดได้

### 3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรในต่างประเทศ

ในการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมสินค้าเกษตรประเภทพืชผักและผลไม้ตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ในที่นี้ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา จะทำการศึกษาถึงการควบคุมการนำเข้าสินค้าประเภทนี้จากต่างประเทศ เพื่อจะนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

#### 3.3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อสุขภาพ โดยเน้นด้านคุณภาพ ความสะอาด และความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร โดยเฉพาะผักสด และผลไม้สด ในปัจจุบันชาวญี่ปุ่นนิยมบริโภคผักสดและผลไม้สดมาก เพราะเชื่อว่ามีคุณค่าทางโภชนาการเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ ทำให้ผิวพรรณดี ช่วยควบคุมน้ำหนัก และลดไขมันได้ และถึงแม้ผักและผลไม้ที่จำหน่ายในญี่ปุ่นจะมีราคาแพง แต่ชาวญี่ปุ่นก็มีรายได้สูงพอที่จะนิยมบริโภคผักและผลไม้ตามฤดูกาล เพราะชื่นชอบความสด<sup>22</sup>

ประเทศญี่ปุ่นควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทผัก และผลไม้ โดยใช้กฎหมายหลักอยู่ ฉบับ 2 ได้แก่

<sup>22</sup> สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. การส่งออกผักและผลไม้ไปญี่ปุ่น. สืบค้นจาก 5 ตุลาคม 2555, จาก [http://regulation.acfs.go.th/japan\\_reg1.php](http://regulation.acfs.go.th/japan_reg1.php)

1) กฎหมายการป้องกันพืช (Plant Protection Law)

2) กฎหมายความสะอาดและอนามัยของอาหาร (Food Sanitation Law)

ในการวางจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมาย JAS<sup>23</sup> (Japanese Agricultural Standard)

กฎหมาย JAS เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดฉลากแสดงคุณภาพและการกำหนดมาตรฐานของสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกระทรวงเกษตร ปศุสัตว์และประมง มีขอบข่ายการใช้บังคับกับอาหารสดทุกชนิด อาหารแปรรูปทุกชนิด ข้าวกล้อง ข้าวขาว เพื่อกำหนดมาตรฐานของฉลากแสดงคุณภาพ ในการนำไปคัดแยกสินค้าตามคุณภาพ

กฎหมาย JAS ได้กำหนดมาตรฐานพิเศษ JAS สำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์และสินค้าเกษตรอินทรีย์แปรรูปขึ้น(เป็นมาตรฐานที่มุ่งเน้นไปที่กระบวนการทางการเกษตร วิธีการผลิตที่พิเศษ หรือใช้วัตถุดิบชนิดพิเศษ) ซึ่งให้ความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานของคำจำกัดความ กระบวนการทางการเกษตร และวิธีการติดฉลาก สินค้าอาหารที่ผ่านการรับรองมาตรฐานแล้วเท่านั้นจึงจะได้รับการติดฉลาก “Organic JAS Mark” และสามารถใช่คำที่ระบุว่าเป็นอาหารอินทรีย์ สินค้าอินทรีย์ ฯลฯ ได้

เงื่อนไขของการเป็น “สินค้าเกษตรอินทรีย์” นั้น ตามหลักแล้วจะต้องเป็นผลผลิตที่เพาะปลูกในแปลงที่ไม่มีการใช้สารเคมีทางการเกษตรหรือปุ๋ยเคมีเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปีก่อนการเก็บเกี่ยว และต้องไม่มีการใช้ เมล็ด ต้นกล้า ผล หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องที่ได้จากสายพันธุ์ที่มีการดัดแปลงทางพันธุกรรม

เงื่อนไขของการเป็น “สินค้าเกษตรอินทรีย์แปรรูป” นั้น ตามหลักแล้วจะต้องประกอบด้วยสินค้าเกษตรอินทรีย์และสินค้าเกษตรอินทรีย์แปรรูปไม่น้อยกว่า 95 เปอร์เซ็นต์ (ไม่รวมส่วนของน้ำและเกลือ) โดยจะต้องใช้วิธีการแปรรูปทางฟิสิกส์หรือทางชีวภาพ เช่น การหมัก การรมควัน ฯลฯ และมีการจำกัดปริมาณการใช้สารปรุงแต่งอาหารให้น้อยที่สุด

กรณีที่มีการนำเข้าสินค้าเกษตรอินทรีย์และสินค้าเกษตรอินทรีย์แปรรูปที่ผลิตในต่างประเทศ และต้องการใช้คำที่ระบุ “(ชื่ออาหาร) อินทรีย์” จะต้องขอรับการรับรองมาตรฐานตามวิธีการดังต่อไปนี้ และติดฉลาก “Organic JAS Mark” เสียก่อน

(1) ผ่านการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานรับรองในต่างประเทศที่ขึ้นทะเบียนไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ปศุสัตว์และประมงของญี่ปุ่น โดยสามารถนำเข้าและจำหน่ายสินค้าที่มีเครื่องหมาย “JAS Mark”

<sup>23</sup> เจโทร. การนำเข้าสินค้าอาหารในประเทศไทยญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก

(2) ผู้ผลิตในต่างประเทศ หรือ ผู้ดูแลกระบวนการผลิต (เกษตรกรผู้ผลิต) และผู้แบ่งจำหน่ายขอติดฉลากเองโดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรับรองในต่างประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว โดยสามารถนำเข้าและจำหน่ายสินค้าที่มีเครื่องหมาย “JAS Mark”

(3) หากผู้นำเข้าได้รับการรับรองจากหน่วยงานจดทะเบียนในญี่ปุ่น จะสามารถติดเครื่องหมาย “JAS Mark” ลงบนเอกสารรับรองหรือสำเนาที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบาลในต่างประเทศ และจำหน่ายสินค้านั้นได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีหน่วยงานที่สามารถทำการตัดเกรดและออกใบรับรองได้นั้น จะต้องเป็นประเทศที่มีระบบเทียบเท่าระบบ JAS ของญี่ปุ่น

### 3.3.2 สหภาพยุโรป<sup>24</sup>

กฎหมายและระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยประเทศผู้นำและส่งออกเพื่อควบคุมคุณภาพของสินค้าและคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภคตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกฎระเบียบของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันบางประเทศอ้างอิงมาตรฐานสากล ในขณะที่บางประเทศได้พัฒนากฎระเบียบขึ้นเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้า ผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรด้านพืชไปสหภาพยุโรปจำเป็นต้องศึกษาและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สหภาพยุโรปกำหนด ในขณะเดียวกันจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของประเทศไทยด้วย รวมถึงต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

สหภาพยุโรป (European-EU) ก่อตั้งเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ภายใต้สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) เพื่อแทนที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community EEC) ทำให้สหภาพยุโรปมีอิทธิพลสูงในเวทีโลกทุกๆ ด้าน เนื่องจากมีประชากรมากกว่า 500 ล้านคน และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมมากกว่า 30% ของโลกมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ดำเนินงานโดยสภายุโรป (The European Parliament) คณะมนตรียุโรป (The Council of the European Union) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (The European Court of Justice) โดยคณะกรรมาธิการยุโรปมีภารกิจหลักในการร่างกฎหมายเพื่อให้คณะมนตรียุโรปพิจารณาตัดสินใจโดยมีศาลยุติธรรมฯ ตีความกฎหมายและบังคับใช้สหภาพยุโรปประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ คือ Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, The Netherlands และ United Kingdom (England, Northern Ireland, Scotland และ Wales)

<sup>24</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร และสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2554). การจัดการผักผลไม้สดเพื่อส่งออกปสหภาพยุโรป. หน้า 9-11.

สหภาพยุโรปใช้กฎหมายอาหารทั่วไป (General Food Law) ในการควบคุมสินค้าให้มีความปลอดภัย โดยในกฎหมายอาหารทั่วไป มาตรา 11 กำหนดให้สินค้าที่นำเข้าเพื่อจำหน่ายในสหภาพยุโรปต้องเป็นไปตามกฎระเบียบ หรือเทียบเท่าตามเกณฑ์ของสหภาพยุโรป และหากมีการแจ้งเตือนปัญหาด้านสุขอนามัยที่มีความสำคัญติดต่อกัน อาจขอเข้าตรวจประเมินระบบควบคุมรับรองสินค้าส่งออก โดยคณะผู้ตรวจประเมิน Food and Veterinary Office (FVO) เพื่อประเมินระบบของประเทศคู่ค้า โดยมีการตรวจสถานประกอบการเพื่อทวนสอบระบบของรัฐโดยรวม

การส่งออกสินค้าด้านพืชมีกฎระเบียบพื้นฐานกำหนดให้สินค้าที่จำหน่ายมีความปลอดภัยผลิตตามหลักเกณฑ์ Good Practice และผู้ประกอบการด้านอาหาร (Food Business Operator) ต้องจดทะเบียนได้รับรองมาตรฐาน GMP<sup>25</sup> และนำระบบ HACCP มาประยุกต์ใช้สามารถตามสอบแหล่งที่มาของสินค้าได้ เมื่อมีการตรวจพบปัญหาด้านสุขอนามัยจะมีมาตรการตรวจสอบสินค้านั้นในอีก 5 รุ่นติดต่อกัน จากผู้ส่งออกรายนั้น โดยมีการจัดลำดับความสำคัญปัญหาเพื่อตรวจสอบ ณ ด่านนำเข้า หรือสุ่มตรวจสอบในท้องตลาด สหภาพยุโรปจะแจ้งเวียนรายการสินค้าที่มีปัญหาที่ประเทศสมาชิกต้องตรวจติดตาม (ระดับสหภาพยุโรป) นอกจากนี้แต่ละประเทศจะมีโปรแกรมตรวจติดตามสินค้าที่นำเข้าและมีปัญหาระดับประเทศโดยการส่งออกสินค้าผักและผลไม้สดของไทยไปยังสหภาพยุโรปจะเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบหลัก 3 ฉบับ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องหลักปฏิบัติสำหรับโรงคัดบรรจุ หรือ GMP คือ

Regulation 852/2004 กำหนดเรื่องระเบียบสุขอนามัยอาหารและอาหารสัตว์ โดยกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร การดำเนินการตามหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับการผลิต เช่น ขั้นตอนในฟาร์มการได้รับรอง GMP โดยต้องประยุกต์ใช้หลักการ HACCP

นอกจากกฎระเบียบพื้นฐานด้านความปลอดภัยอาหารดังกล่าวแล้วยังมีข้อกำหนดเฉพาะด้านเช่น ข้อกำหนดเรื่องชนิดสารเคมีเกษตรที่อนุญาตให้ใช้ ปริมาณสารเคมีเกษตรตกค้างในสินค้าอาหาร โดยสหภาพยุโรปได้มีการทบทวนชนิดสารเคมีเกษตร ค่าปริมาณสารเคมีตกค้าง และกำหนดค่าสารเคมีตกค้างกลางของสหภาพยุโรป ซึ่งกฎระเบียบครอบคลุมตั้งแต่การอนุญาตชนิดสารเคมีที่วางจำหน่ายในตลาดสหภาพยุโรป (Directive 91/414/EC) การควบคุมการใช้สารเคมีในการผลิต (Good Plant Protection Practice) และกฎระเบียบควบคุมปริมาณสารเคมีตกค้างในสินค้า

<sup>25</sup> หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช (Good Manufacturing Practice - GMP) หมายถึง แนวทางการปฏิบัติในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช เพื่อใช้ควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืชให้มีคุณภาพและปลอดภัยไม่เกิดการปนเปื้อนจากทางชีวภาพ เคมีและกายภาพในอาหารที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมสำหรับโรงงานผลิตสินค้าเกษตรด้วย

อาหาร (Regulation 396/2005/EC) ดังรายละเอียดของแต่ละกฎระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อการผลิต และส่งออกพืชผักผลไม้ของไทย เฉพาะในส่วนต้นน้ำและปลายน้ำ คือ

Regulation 396/2005/EC กำหนดรายการสินค้า และปริมาณสารเคมีตกค้างในสินค้าอาหาร ซึ่งกฎระเบียบมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าปริมาณสารเคมีตกค้างกลางของสหภาพยุโรป จากเดิมที่แต่ละประเทศมีการกำหนดค่าปริมาณสารเคมีตกค้างแตกต่างกันส่งผลให้เกิดความยุ่งยาก สำหรับการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายในประเทศต่างๆ กฎระเบียบฉบับนี้มีผลบังคับใช้เต็มที่ตั้งแต่เดือนกันยายน 2551 เป็นต้นมา โดยมีการกำหนดชนิดและปริมาณสารเคมีตกค้างในแต่ละชนิดอาหารไว้อย่างชัดเจน สารใดก็ตามที่ไม่มีการกำหนดค่าปริมาณไว้ ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม (ppm)

ทั้งนี้สารเคมีที่ถูกถอดถอนไปนั้นสหภาพยุโรปกำหนดให้คงค่าสารเคมีตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limits – MRL) เดิมไว้เป็นระยะเวลาสูงสุด 18 เดือน ก่อนกำหนดให้เป็นระดับค่าสารเคมีตกค้างที่ 0.01 ppm ในที่สุด โดยจะมีการแจ้งเวียนข้อมูล (SPS Notification) ผ่าน WTO แต่หากสารเคมีนั้นมีการกำหนดค่าโดย Codex หรือมีการยื่นเรื่องโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านช่องทาง การขอ Import Tolerance หน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (EFSA) จะดำเนินการ ประเมินความเสี่ยงตามคำร้องและข้อมูลที่ยื่นอีกครั้ง หากผลจากการประเมินพบว่าไม่ปลอดภัยก็จะ คงค่าสารเคมีตกค้างที่ 0.01 ppm ไว้ แต่หากผลการประเมินแสดงว่าปลอดภัยต่อผู้บริโภคอาจมีการ เปลี่ยนแปลงค่า MRL

### 3.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>26</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาหน่วยงานในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชคือ หน่วยงานปฏิบัติการของสำนักงานใหญ่ว่าด้วยการป้องกันสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และสารพิษ ซึ่งอยู่ภายใต้ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) โดยรับผิดชอบในการประเมินและควบคุมกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสารพิษ และบริหารจัดการแผนงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสารพิษ (pesticides and toxic substances) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสารป้องกันกำจัดโรคพืช แมลง เชื้อรา และหนู (The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act : FIFRRA) และพระราชบัญญัติว่าด้วยอาหาร ยา และเครื่องสำอาง (The Federal Food, Drug and Cosmetic Act : FDCA)

<sup>26</sup> สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. (2550). สรุปผลการศึกษาเรื่อง การศึกษาระบบการควบคุมการใช้สารเคมี กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย. หน้า 5-11.

ภารกิจที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ได้แก่

(1) การกำหนดระดับสารตกค้างในอาหาร

(2) การขึ้นทะเบียนสารตัวใหม่ (Registration) และการทบทวนและอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนสารตัวเก่า (Registration)

(3) การตรวจสอบทบทวนสารที่สงสัยว่าจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

(4) การติดตามตรวจสอบระดับสารตกค้างในอาหาร มนุษย์ และสัตว์ป่า และปลาที่ไม่ใช่เป้าหมายของการใช้สาร

(5) การกำหนดแนวปฏิบัติการขึ้นทะเบียนสาร และการพัฒนามาตรฐานปฏิบัติขึ้นทะเบียนการขึ้นทะเบียนและการทบทวนการขึ้นทะเบียน

(6) กำหนดนโยบายแผนงานในการฝึกอบรมด้านเทคนิคและบุคลากร

(7) กำหนดความจำเป็นในการศึกษาวิจัย หลักเกณฑ์ในการติดตามแผนงานด้านสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(8) ทบทวน รายงานผลกระทบของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

(9) ปฏิบัติงานระหว่างประเทศอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) มีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยจะมีกระบวนการศึกษาวิจัย (Research) และเสนอ (Proposal) เป็นร่างระเบียบบังคับใช้ซึ่งในร่างข้อเสนอ (Proposal) จะต้องนำไปประกาศในสำนักทะเบียนกลาง (Federal Register) เพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นหรือประเด็นโต้แย้งไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎระเบียบดังกล่าวจนได้เป็นกฎระเบียบฉบับสุดท้าย (Final Rule) ที่จะนำมาบังคับใช้ซึ่งในแต่ละขั้นตอนดังกล่าว องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะต้องแจ้งในสำนักทะเบียนกลางซึ่งขั้นตอนต่างๆ ประกอบด้วย

ร่างข้อเสนอกฎระเบียบฉบับแรก

แจ้งให้สาธารณชนเสนอข้อคิดเห็น

แจ้งเรื่องการจัดเวทีรับแจ้งรับฟังความคิดเห็น

แจ้งสารกฎระเบียบฉบับสุดท้าย

และเมื่อกฎระเบียบฉบับสุดท้ายประกาศในสำนักทะเบียนกลางแล้วจะนำไปกำหนดหมายเลขกำกับเพื่อพิมพ์ลงในกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulations-CER)

การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในสหรัฐอเมริกามีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation Process) ในเรื่องการทบทวนระดับสารตกค้าง และการขึ้นทะเบียน

ใหม่ของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (Pesticide Tolerance Reassessment and Reregistration)<sup>27</sup> ซึ่งหน่วยงานสิ่งแวดล้อม (EPA) และกระทรวงเกษตร (USDA) ได้ร่วมมือกันพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อเป็นการเพิ่มระดับความโปร่งใสและระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินความเสี่ยง (risk assessments) และการตัดสินใจเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมาจากการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาการทบทวนประเมินระดับสารตกค้าง (The Tolerance Reassessment Advisory Committee-TRAC) ได้เสนอร่างกระบวนการและแจ้งประกาศในสำนักงานทะเบียนกลางเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) เพื่อให้ภาคประชาชนได้เสนอข้อคิดเห็น (Comments) ซึ่งจากข้อคิดเห็นที่ได้รับรวมทั้งประสบการณ์ที่ได้จากการทดลองแผนงานในเรื่องที่ผ่านมาจึงได้ข้อสรุปเป็น “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งมีจุดหมายที่สำคัญคือ

(1) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม

(2) เพื่อให้การทบทวนมีความสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงขอบเขตการใช้ประโยชน์ ความซับซ้อนของเรื่องที่จะประเมิน และข้อกังวลของสาธารณะในสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแต่ละชนิด

(3) เพื่อให้การดำเนินนโยบายของกฎหมาย กฎระเบียบและการบังคับใช้มีความเที่ยงธรรมต่อสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมโดยไม่จำกัดสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมหรือชาติพันธุ์

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายเปิดโอกาสให้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับข้อมูลโดยรอบด้านเพื่อช่วยในการทบทวนระดับสารตกค้างและการขึ้นทะเบียน รวมทั้งมีความเที่ยงธรรมต่อสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้แบ่งออก 3 ระบบตามปัจจัยความเสี่ยงและความซับซ้อนของเรื่องดังที่ปรากฏข้างต้น ได้แก่

- (1) กระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบ (Full Participation)
- (2) กระบวนการมีส่วนร่วมแบบลดขั้นตอน (Modified Process)
- (3) กระบวนการมีส่วนร่วมแบบเร่งรัด (Low Risk Process)

<sup>27</sup> อานันตี วิเศษรจนาน. (2547). เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาต จดทะเบียนยกเลิกสารเคมีการเกษตร: กรณีศึกษา USERA และประเทศไทย. หน้า 7-15.

1) กระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบในการขึ้นทะเบียนหรือทบทวนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (Full Participation)

กระบวนการนี้ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วม ทั้งนี้ก่อนเริ่มกระบวนการ องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะแจ้งสาธารณชนให้ทราบล่วงหน้าถึงแผนกำหนดการเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วม และเจ้าของทะเบียนสารเคมีที่จะต้องถูกประเมินจะต้องแจ้งความก้าวหน้าเรื่องผลการศึกษาวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงที่ดำเนินอยู่ในห้องปฏิบัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้ทราบสถานะ ซึ่งจะนำไปกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของทะเบียนเตรียมนำเสนอข้อมูลผลการศึกษาทราบเป็นการล่วงหน้า ซึ่งการเตรียมการขององค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ดังกล่าวจะทำให้ทั้งสองฝ่ายคือสาธารณชน และเจ้าของทะเบียนได้นำเสนอข้อมูลเพื่อให้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้นำไปพิจารณาต่อไป ขั้นตอนต่างๆมีดังนี้

(1) ขั้นตอนเตรียมการ (Pre-Phase 1) เป็นขั้นตอนที่ผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้เตรียมข้อมูลการใช้สารเคมี และข้อมูลที่เป็นประโยชน์อื่นๆ โดยในขั้นตอนนี้มีหลักการสำคัญ คือ การแจ้งเตรียมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เตรียมการล่วงหน้าในเรื่องข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง ได้แก่ การใช้ตามที่ระบุในฉลาก การปฏิบัติจริง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน สภาพการปฏิบัติจริงซึ่งมีส่วนสำคัญในการที่จะประเมินสภาพการบริโภคอาหาร การได้รับสัมผัสในแหล่งที่พักคนงาน และสภาพนิเวศน์ และการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) โดยปกติในขั้นตอนเตรียมการนี้จะมีระยะเวลาประมาณ 1 ปี องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะแจ้งข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวข้องกับสารเคมีที่จะถูกประเมินและประสานข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้แก่กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หน่วยงานรัฐ และท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญโดยเฉพาะประชาคมการใช้สารเคมีเพื่อสาธารณสุขแล้ว จากนั้นองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะนำข้อมูลที่ได้เผยแพร่ใน Internet เพื่อให้สาธารณชนได้มีโอกาสตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็น ในขณะที่เดียวกันก็จะประเมินข้อมูลความเสี่ยงที่มีอยู่ รวมทั้งการหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ พฤติกรรมและวัฒนธรรมหรือประเพณีอื่นๆ ที่มีความเสี่ยงสูงกว่าประชาชนทั่วไป นอกจากนี้้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจร่วมมือกับกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จัดประชุมกับผู้มีส่วนได้เสียที่มีการเสนอข้อมูลแตกต่างเป็นพิเศษเกี่ยวกับสารเคมี โดยหลังการประชุมองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะมีการสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยง รวมทั้งสอบถามข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอมาเพื่อ



นำเสนอแก่สาธารณชนผ่านทาง Internet อีกครั้งเพื่อนำไปสู่การอภิปรายต่อไป และในระหว่างนี้จะยังคงมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวข้องที่ได้รับเพิ่มเติมตลอดเวลา

(2) ขั้นที่ 1 ทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยง (Phase 1-Assessment Registrant Error-only Review)-ภายใน 30 วัน ในขั้นตอนนี้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะนำผลสรุปการศึกษาวเคราะห์ประเมินความเสี่ยงทั้งในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมแข็งไปยังเจ้าของทะเบียนสารเคมีที่ถูกประเมินเพื่อตรวจสอบความผิดพลาดภายในระยะเวลา 30 วัน ซึ่งจะตรวจสอบเฉพาะข้อผิดพลาดทางตัวเลขหรืออื่นๆ ในข้อมูลประเมินความเสี่ยง ในขณะเดียวกัน องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ก็ส่งข้อมูลให้กระทรวงเกษตรสหรัฐ (USDA) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้ตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นด้วย

(3) ขั้นที่ 2 การพิจารณาข้อผิดพลาดของ EPA (Phase 2-Agency Considers registrant error comments) ในขั้นตอนนี้หลังจากที่องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับพิจารณาจากเจ้าของทะเบียนสารเคมีเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาด รวมทั้งข้อคิดเห็นจากกระทรวงเกษตรสหรัฐ (USDA) และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปปรับปรุงผลประเมินความเสี่ยงแล้ว ก็จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาต่อไป ซึ่งการหรือในเรื่องข้อมูลประเมินความเสี่ยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้ก็จะนำข้อมูลประเมินความเสี่ยงเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อไป

(4) ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนการพิจารณาข้อมูลความเสี่ยง (Public Participation Period: Comment on Risk Characterization) - ภายใน 60-90 วัน ในขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้ทั้งสาธารณชนและเจ้าของทะเบียนได้มีโอกาสในการพิจารณา และเสนอข้อคิดเห็นต่อผลการประเมินความเสี่ยง โดยองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะส่งรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเผยแพร่ผ่านสำนักทะเบียนกลาง (Notice to the Federal Register) ภายในระยะเวลา 60-90 วัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเนื้อหาความเสี่ยง โดยเฉพาะลักษณะความเสี่ยงจากการใช้สารเคมีแต่ละเรื่อง นอกจากองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) แล้ว หน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็สามารถจัดเวทีหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในผลประเมินความเสี่ยงดังกล่าวด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ประชาชนกลุ่มต่างๆ ผู้มีส่วนได้เสียจะดำเนินต่อไปจนถึงขั้นตอนที่ 5

(5) ขั้นที่ 4 การทบทวนผลประเมินความเสี่ยงของ EPA และแนวทางเบื้องต้นในการจัดการความเสี่ยง (EPA revises risk assessment) – ภายใน 90 วัน ในขั้นตอนนี้หลังจากองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วก็จะนำมาพิจารณาทบทวนผลการประเมินความเสี่ยง และทางเลือกต่างๆ ซึ่งถ้ามาตรการจัดการความเสี่ยงมี

ผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์สารเคมี องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจเตรียมเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการใช้ประโยชน์เฉพาะด้านของสารเคมี และถ้าการใช้ประโยชน์ในดานเกษตรได้รับผลกระทบ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะมีการหารือกับกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่ได้เสนอข้อคิดเห็นไว้ในขั้นตอนที่ 3 องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจต้องจัดเวทีเสนอข้อมูลแก่หน่วยงานรัฐบาลกลางต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น หรืออาจมีการเรียกประชุมกับกับผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยควบคุมกฎระเบียบต่างๆ เพื่อพิจารณาข้อมูลความเสี่ยง รวมทั้งแนวทางที่เสนอจัดการความเสี่ยง ซึ่งข้อมูลการประชุมดังกล่าวจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณะให้ประชาชนรับรู้ จะเห็นได้ว่าองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ จะต้องทำงานร่วมกันเพื่อพิจารณาข้อคิดเห็นทั้งหมด รวมทั้งอาจต้องหารือกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อพิจารณาความเห็นที่ได้จากสาธารณชนในเรื่องการทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยงและการเริ่มพิจารณาแนวทางจัดการลดความเสี่ยง (ซึ่งในกระบวนการนี้จะต้องดำเนินต่อไปจนถึงขั้นที่ 6) ซึ่งหากมีการดำเนินการในขั้นตอนนี้แล้วสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยไม่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นอีกเป็นครั้งที่ 2 ก็อาจมีการข้ามขั้นตอนที่ 6 ได้เลย

(6) ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน เรื่องแนวทางจัดการความเสี่ยง (Public participation period: Comment on risk reduction) – ภายใน 60 วัน ในขั้นตอนนี้ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะเผยแพร่ข้อมูลในสำนักทะเบียนกลางในเรื่องการทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยงและข้อคิดเห็นของสาธารณะ และข้อมูลแนวทางจัดการความเสี่ยงเบื้องต้น ผลกระทบจากมาตรการลดความเสี่ยง หรือการประเมินประโยชน์ที่ได้รับในเบื้องต้น ซึ่งจะมีระยะเผยแพร่ 60 วัน หรืออาจมากกว่าถ้ามีความจำเป็น ซึ่งสาธารณชนจะสามารถเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอ (Proposal) แนวทางจัดการความเสี่ยง

(7) ขั้นที่ 6 กำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยงสุดท้าย (Final risk management) – ภายใน 60 วัน ข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 5 หรือจากขั้นที่ 3-5 ทั้งหมด องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะนำมาสรุปทบทวนและพิจารณาข้อคิดเห็นทั้งหมด นอกจากนั้นยังสามารถเชิญชวนให้กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียให้ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำไปกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง และทบทวนข้อมูลในด้านผลกระทบและประโยชน์แล้วเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนได้พิจารณา

ส่วนกระบวนการที่มีส่วนร่วมแบบลดขั้นตอนจะเป็นกระบวนการที่ลดระยะเวลาลงตามปัจจัยความเสี่ยงและความซับซ้อนของเรื่อง ส่วนในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบเร่งรัดจะใช้เมื่อมีการตรวจสอบสารเคมีแล้วพบว่ามีการใช้น้อยมาก และมีผู้มีส่วนได้เสียมีจำนวนไม่มากที่ได้รับผลกระทบ มีความเสี่ยงต่ำ ซึ่งจะใช้มาตรการลดความเสี่ยงเพียงเล็กน้อยหรือไม่ต้องใช้เลยก็ได้ ดังนั้นกระบวนการเต็มรูปแบบหรือลดขั้นตอนจึงไม่มีความจำเป็น องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จึงอาจตัดสินใจสรุปกระบวนการประเมินได้เลย แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการประเมิน และข้อมูลทั้งหมดในการประเมินความเสี่ยงจะต้องเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีการตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นเช่นเดียวกับกระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบ

## 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 ทั้งนี้ก็เพื่อให้สินค้านำเข้าและผลไม้ที่นำเข้าไม่ถูกกีดกันโดยกฎหมายของประเทศผู้นำเข้านั้นๆ 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) การแสดงฉลากหรือกล่าวอ้างว่าเป็นผลิตภัณฑ์หรือ 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 เพราะสินค้านั้นอาจไม่ได้มาจากการผลิตตามหลักการของเกษตรอินทรีย์จริงๆ ก็ได้ 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 กฎระเบียบฉบับนี้มีผลบังคับใช้เต็มที่ตั้งแต่เดือนกันยายน 2551 เป็นต้นมา โดยมีการกำหนดชนิดและปริมาณสารเคมีตกค้างในแต่ละชนิดอาหารไว้อย่างชัดเจน โดยสารใดก็ตามที่ไม่มีการกำหนดค่าปริมาณไว้ให้ถือว่าใช้ค่าบังคับที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม

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

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

#### 4.2.3 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ

ในการควบคุมพืชผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคนั้น มีหลายขั้นตอนกว่าจะไปถึงมือผู้บริโภคโดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตอันได้แก่การเพาะปลูกโดยไม่ใช้สารพิษ หรือใช้แต่ใช้ในปริมาณที่ไม่มากพอที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิตของมนุษย์ หรือในช่วงของปลายทางคือการวางจำหน่ายโดยตรวจสอบปริมาณสารพิษที่ตกค้างอยู่ในพืชผักและผลไม้ นั้น แต่ในขั้นตอนระหว่างช่วงต้นน้ำกับปลายน้ำอันได้แก่ขั้นตอนของการคัดบรรจุก็ยังคงมีความสำคัญไม่แพ้กัน 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 แต่ในประเทศไทยถ้าผู้ผลิตสินค้าต้องการให้พืชผักและผลไม้ได้รับการรับรองมาตรฐาน



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

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยกับประเทศสหรัฐแล้วจะพบว่ากฎหมายของไทยยังมิได้มีการกำหนดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค 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 ไม่ว่าจะเป็กฎหรือคำสั่งทางปกครองอันเป็นอำนาจเฉพาะของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น การที่กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชนอันมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นยังสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐาน 8 ประการของผู้บริโภคที่สหพันธ์ผู้บริโภคนานาชาติได้ให้ไว้

อันได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวแจ้งเตือน สิทธิที่จะถูกรับฟัง สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับความรู้ 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 ซึ่งแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ในการลงโทษทางอาญานั้นก็ได้มีแนวคิดของการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิด (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> ทั้งยังแก้ปัญหาหนักโทษหนักที่รัฐกำลังประสบในปัจจุบันและตัวผู้กระทำความผิดยังสามารถกลับมาประกอบอาชีพใช้ความรู้ความสามารถมาพัฒนาสังคมได้ด้วย

เมื่อพิจารณาโทษปรับตามกฎหมายแต่ละฉบับแล้วกล่าวคือ พระราชบัญญัติวิบัติอันตรายเป็นบัญญัติโทษทางอาญาไว้ตั้งแต่ 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.

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ปัจจุบันการควบคุมพืชผักและผลไม้มีอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎหมายลูกไม่ว่าจะเป็นประกาศหรือกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับนั้นไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการควบคุมดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายและระบบการควบคุมพืชผักและผลไม้ที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐานสากล

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 แต่ความหมายตามกฎหมายดังกล่าวนี้กว้างเกินไป คลุมเครือไม่ชัดเจนเพียงพอ จนอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความได้ และมีปัญหาว่าความหมายนี้จะครอบคลุมขนาดไหน

การแสดงผลจากสินค้าเกษตรจำพวกพืชผักและผลไม้ในประเทศไทยว่าผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มีกฎหมายควบคุมการแสดงผลจากอยู่ฉบับหนึ่งคือ ประกาศกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ 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 ซึ่งต่างจากกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้เป็นมาตรการบังคับโดยกำหนดให้มีการดำเนินการตามหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับการผลิต 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 การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุไม่ เป็นไปตามมาตรฐานสากล การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และมาตรการลงโทษทางอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมจัดการพืชผักและผลไม้ดังต่อไปนี้

5.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคำว่าผักและผลไม้ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าผักและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546 เป็นพืชผักและผลไม้ และให้ความหมายว่า พืชผักและผลไม้ทุกชนิด รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชผักและผลไม้ นั้น ซึ่งใช้เป็นอาหาร ไม่ว่าจะผ่านการสี ผัด หรือซัด 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 โดยโทษปรับนั้นต้องไม่มีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ แต่ให้ปรับเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความลำสมัยของโทษและเพิ่มประสิทธิภาพในการยับยั้งไม่ให้มีการกระทำผิดได้ด้วย

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 แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ 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 โดยมีการกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนเป็นหนึ่งในการคณะกรรมการตามกฎหมายทั้งสามฉบับ ในการนี้ให้รัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญา โดยยกเลิกโทษจำคุกเสียทั้งหมด และคงไว้แต่โทษปรับ

๒๒๕

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จำปี โสคติพันธ์. (2548). *หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จรัญ โฆษณานันท์. (2544). *รัฐธรรมนูญ 2540 จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่สัมมาสิทธิมนุษยชน*.

กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

จอห์น สจ๊วต มิลล์. (2530). *ความเรียงว่าเสรีภาพแปลโดยภัทรพร สิริกาญจน์*. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ชาญณรงค์ ปราณจิตต์. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

นพนธิ สุริยะ. (2537). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม*

*รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

\_\_\_\_\_. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2542). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง

มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่ง*

*ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549) พร้อมข้อเสนอสำหรับ*

*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)*. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช*

*2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วีระ โลจายะ. (2538). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมภาร พรมทา. (2538). *มนุษย์กับการแสวงหาความจริงและความหมายของชีวิต*. กรุงเทพฯ: สยาม.
- สิทธิ์ บุตรอินทร์. (2523). *ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา.
- เสน่ห์ จามริก. (2541). *ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการวิถิทรศน์
- สุขุม ศุภนิตย์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชาติ ศรีสอาด. (2549). *เกษตรอินทรีย์ ชูอาหารปลอดภัย*. สมุทรสาคร: ดอกกุน
- ไชยันต์ ไชยพร. (2541). “ชีวิตและความตายของปรัชญาการเมืองในยุควิทยาศาสตร์ ตอนที่หนึ่ง” *วารสารรัฐศาสตร์สาร* 20. 3. หน้า 4.
- นพนธิ สุริยะ. (2543). “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: มองจากบริบทของไทย” *วารสารนิติศาสตร์* 30.3 หน้า 507.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2553). “การวิเคราะห์โทษอาญาด้วยหลักนิติเศรษฐศาสตร์.” *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์* 39. 3 หน้า 514.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์* 30.2 หน้า 190.
- วิชา มหาคุณ. (2517). “ทฤษฎีกฎหมาย.” *วารสารกฎหมาย*, 1, 3. หน้า 75.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2515). “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ*, 29. หน้า 579.

### วิทยานิพนธ์

- ณัฐพร เสียงสัมพันธ์. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านวัตถุอันตราย: ศึกษาเฉพาะกรณีสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กัศวรรณ อุซุงศ์อมร. (2545). *การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่*

ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
สาวิตรี วงษ์เมตตา. (2552). *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้สารเคมี: ศึกษาเฉพาะกรณีใช้ใ  
การเกษตรกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง.

### เอกสารอื่นๆ

ปกป้อง ศรีสนิท. *บันทึกคำบรรยายวิชากฎหมายอาญาชั้นสูง. ระดับชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.*  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11.  
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.  
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). *สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี.  
สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร และสำนักพัฒนาระบบ  
และรับรองมาตรฐานสินค้าพืช. (2554). *การจัดการพืชผักและผลไม้เพื่อส่งออกไปยัง  
สหภาพยุโรป*. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.  
สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. (2550). *สรุปผลการศึกษาเรื่องการศึกษาาระบบการควบคุม  
การใช้สารเคมี กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย*. กระทรวงสาธารณสุข.  
อานันท์ วิเศษรจนา. (2547). *เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาต จดทะเบียนยกเลิก  
สารเคมีการเกษตร: กรณีศึกษา USERA และประเทศไทย*. สำนักงานปฏิรูประบบ  
สุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.  
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.  
พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522.  
พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้สด ไปสหภาพยุโรป.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : เกษตรอินทรีย์ เล่ม 1 : การผลิต แปรรูป แสดงฉลากและจำหน่ายผลิตผลและผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุผักและผลไม้สด ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าผักและผลไม้สดไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546.

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : สารพิษตกค้าง : ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด พ.ศ. 2551  
ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการตรวจรับรองมาตรฐานโรงงานผลิตสินค้าพืชตามมาตรฐานหลักปฏิบัติที่ดีในการผลิตสินค้าเกษตรด้านพืช พ.ศ. 2553.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมวิชาการเกษตร. รู้จักกรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2555, จาก

[http://www.doa.go.th/th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=74](http://www.doa.go.th/th/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=74)

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก

<http://www.acfs.go.th/news/docs/standard.pdf>

เจโทร. การนำเข้าสินค้าอาหารในประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก

[http://www.jetro.go.jp/thailand/thai/thailand/t\\_survey/fqtpfoodimport.html](http://www.jetro.go.jp/thailand/thai/thailand/t_survey/fqtpfoodimport.html)

ไทยออร์แกนิก. สัญลักษณ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก

<http://www.thai-organic.com/standards.html>

มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค. แนะนำองค์กร. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2555, จาก

[http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26:2008-12-25-04-26-26&catid=20:2008-12-15-07-09-10&Itemid=9](http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=26:2008-12-25-04-26-26&catid=20:2008-12-15-07-09-10&Itemid=9)

มูลนิธิชีววิถี. แลบริษัทยาคีนนำเข้า 4 เคมีเกษตรอันตราย จ้องแก้กฎหมายไม่ใช้หนังสือรับรองการผลิต.

สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://www.biothai.net/news/12302>

ฝ่ายข้อมูลเครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. การกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด.

สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556, จาก

[http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555\\_0\\_07.pdf](http://www.thaipan.org/sites/default/files/conference2555/conference2555_0_07.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2551). แนะนำสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555, จาก

[http://www.fda.moph.go.th/www\\_fda/FdaIntro/FDAIntro.pdf](http://www.fda.moph.go.th/www_fda/FdaIntro/FDAIntro.pdf)

สำนักมาตรฐานเกษตรอินทรีย์. บริการของเรา. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก

<http://www.actorganic-cert.or.th/services>

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. การส่งออกผักและผลไม้ไปญี่ปุ่น.

สืบค้นจาก 5 ตุลาคม 2555, จาก

[http://regulation.acfs.go.th/japan\\_reg1.php](http://regulation.acfs.go.th/japan_reg1.php)

สำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. Codex Thailand. สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2555, จาก

<http://www.acfs.go.th/codex/index.php>

Food Network Solution. GMP ความหมายและความสำคัญ. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2556, จาก

[http://www.foodnetworksolution.com/news\\_and\\_articles/article/0115/gmp-%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D](http://www.foodnetworksolution.com/news_and_articles/article/0115/gmp-%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D)

## ภาษาต่างประเทศ

**BOOKS**

- Borrie Gordon and Diamond L. Aubrey . (1973). *The consumer Society and The Law*” 3<sup>rd</sup> Edition. Penguin Book London.
- Even Luard. (1967). *The Origins of International Concern Over Human Rights*. New York: F.A. Praeger.
- Rhoda E. Howard and Jack Donnelly. (1989). *Human Dignity, Human Rights and Political Regimes*. London: Cornell University Press.
- Rhoda E. Howard. (1992). *Dignity, Community and Human Rights*. USA: Philadelphia.
- Wilson N.S.. (1965). *Freedom of Contract and Adhesion Contract*. Cambridge University Press William L. Prosser. (1946). *Law of Torts*” 4<sup>th</sup> Edition. West Publishing.

**ELECTRONIC SOURCES**

- Consumers Union of Japan. Retrieved November 7, 2012 from  
[http://www.nishoren.org/en/?page\\_id=82](http://www.nishoren.org/en/?page_id=82)
- Consumers International. Retrieved November 7, 2012 from  
<http://www.consumersinternational.org/>
- Crime and Punishment: An Economic Approach. Retrieved Febuary 10, 2013 from  
[www.nber.org/chapters/c3625.pdf](http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf)
- Pesticides. Retrieved March 4, 2013 from  
[http://ec.europa.eu/food/plant/plant\\_protection\\_products/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/plant_protection_products/index_en.htm)



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ- นามสกุล  
ประวัติการศึกษา

ชินเชาวน์ เอื้ออารีตระกูล  
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปีการศึกษา 2547  
เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62

