

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และแนวทางแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก หรือ WTO และได้มีการบังคับใช้ความตกลงด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดมาตรการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร ควบคุมการส่งออก นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร โดยการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อควบคุมสินค้าเกษตรให้ได้คุณภาพ มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค เป็นที่เชื่อถือต่อการประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรทั้งภายในและต่างประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ การบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศ และการทับซ้อนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับและแนวทางแก้ไขปัญหา

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมีการทำการเกษตรหลายรูปแบบ เช่น การกสิกรรม การปศุสัตว์ การประมง เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรนานาชนิด ในอดีตการเกษตรกรรมทำเพื่อพึ่งพาตนเองใช้ในครัวเรือน ต่อมาจึงมีการพัฒนาเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์ประกอบกับสถานการณ์ความต้องการบริโภคอาหารของประชาชนทั่วโลกทำให้รัฐมีแผนงานที่มุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจภาคการเกษตร ธุรกิจเกี่ยวกับการเกษตรจึงมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการผลิตสินค้าเกษตรจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคทำให้ผู้ผลิตบางรายไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคทำให้รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการเกี่ยวกับเกษตรกรรมโดยการกำหนดมาตรฐานบังคับและห้ามมิให้ผู้ประกอบการเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐ

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการควบคุมผู้ประกอบการค้าสินค้าโดยการกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตในหลายลักษณะ เช่น การขออนุญาตผลิตอาหาร การขออนุญาตผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อควบคุมสินค้าและผู้ประกอบการค้าสินค้าเกษตร โดยกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรฐานบังคับ คือ การขอใบอนุญาตเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการผลิต ส่งออก หรือนำเข้าสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานและเพื่อความปลอดภัย รัฐจึงยินยอมให้เอกชนประกอบการภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด เพื่อง่ายต่อการควบคุมกำกับดูแล เมื่อเกิดปัญหาสินค้าเกษตรไม่ปลอดภัยรัฐสามารถตรวจสอบได้ว่าสินค้านั้นมาจากผู้ผลิตรายใด เพื่อสั่งให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เก็บ ยึดอายัด หรือทำลายสินค้าเกษตร และเรียกชดเชยค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐจะรวบรวมข้อมูลการขอรับใบอนุญาตดังกล่าวเพื่อใช้เป็นสถิติประกอบการพิจารณา กำหนดมาตรการหรือนโยบายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้าสินค้าเกษตรให้สอดคล้อง และมีศักยภาพเพียงพอต่อความต้องการบริโภคอาหารของประชาชนทั่วโลก

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พบว่าเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเห็นชอบให้กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรเป็นมาตรฐานบังคับ ให้ดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับ ทั้งนี้กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับจะกำหนดให้สินค้าเกษตรอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ตามมาตรา 15¹ โดยในการกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดในเรื่องอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง คือ วิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี

¹ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 15 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรใด ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการเพื่อจัดทำร่างมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นให้คณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการวิชาการเสนอร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับรายละเอียดของร่างมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นและเห็นสมควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปตามที่คณะกรรมการวิชาการเสนอก็ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนด มาตรฐานสำหรับสินค้านั้นเป็นมาตรฐานบังคับหรือออกประกาศกำหนดมาตรฐาน สำหรับสินค้านั้นเป็นมาตรฐานทั่วไป แล้วแต่กรณี

กฎกระทรวงที่ออกตามวรรคสองจะกำหนดให้สินค้าเกษตรใดอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ชีวภาพ ภายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือวิจัย หรือข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามมาตรา 16 ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับ สินค้าเกษตรแล้วมาตรา 20 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดห้ามไม่ให้ผลิต ส่งออก หรือนำเข้าสินค้าเกษตรเว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 วรรคสอง และสามารถกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาตได้ตามมาตรา 20 วรรคสามด้วย²

จากการศึกษาทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่นักคิดหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ได้ ปกครอง ที่วางหลักการทางกฎหมายไว้ ดังนี้

เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับ และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ โดยวางเงื่อนไขรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจไว้วินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่อง ๆ เมื่อมีกรณี เกิดขึ้นโดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าย่อมทำไม่ได้ เนื่องจากการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครอง ออกกฎบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปย่อมเป็นหลักประกัน อย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในกฎหมาย เพราะเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าโดยไม่ได้ คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับ

² พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 20 ในกรณีที่มิออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ห้ามผู้ใดเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรนั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจากสำนักงาน

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับ ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งก็ได้

เป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป ย่อมไม่ให้หลักประกันแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่ง แตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่งทั้งที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้ นอกจากนี้เอกชนย่อมไม่สามารถรู้ ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่เหมือนกับกรณีที่มีกฎระเบียบวางไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจบิดเบือนเป็นอย่างอื่นได้ ถ้าปล่อยให้ไปเป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจสั่งการได้ตามที่ เห็นสมควรและจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ จึงอาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลปฏิบัติที่ให้แก่ บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง³

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า เกษตร พ.ศ. 2551 แล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับจะผลิต ส่งออก หรือนำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออก ใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ พ.ศ. 2553 และสามารถกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตได้ตามมาตรา 20 วรรคสาม แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันไม่ได้มีการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวในการกำหนดยกเว้นใบอนุญาต ในการประกอบกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตร เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตร ตามมาตรฐานบังคับ จึงทำให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับที่อาจเข้าข่ายได้รับการยกเว้น ใบอนุญาตเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับนั้น ไม่ได้ทราบหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ยกเว้นใบอนุญาตของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณายกเว้น ใบอนุญาตผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับด้วย มีแต่เพียงกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า สินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับไว้ เท่านั้นทำให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับต้องขอรับใบอนุญาตทุกราย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการที่มาตรา 20 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า เกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ออกกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิต

³ ประยูร กาญจนกุล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 42-43.

สินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่อาจอยู่ในขอบข่ายของการยกเว้นได้ทราบถือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้นต้องไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า และเป็นการเลือกปฏิบัติ และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าที่กำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานที่ประเทศสมาชิกจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 20 วรรคสาม แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ไม่ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตซึ่งระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่าเจ็ดปีแล้วนับแต่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2551 การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากเมื่อบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับ และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ จึงก่อให้เกิดผลเสียกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่มีขนาดหรือลักษณะของกิจการที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับซึ่งไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์ล่วงหน้าและชัดเจนแน่นอน

จากการศึกษาเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์พบว่าประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตร ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

นายอนุ เพ็ชรรัตน์ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มนิติการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2558 เวลา 17.00 น. ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาตรฐานสินค้าเกษตร⁴โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

กรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับนั้น เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 สามารถเลือกกำหนดมาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามมาตรา 16 และสามารถกำหนดให้สินค้าเกษตรอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับ

⁴ อนุ เพ็ชรรัตน์. (2558, 1 กันยายน). นิติกรชำนาญการพิเศษ. สัมภาษณ์.

ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ มาตรฐานสินค้าเกษตรที่กำหนดจึงแยกควบคุมกระบวนการผลิตในแต่ละขั้นตอนซึ่งผู้ประกอบการที่อยู่ได้บังคับจะเป็นผู้มีศักยภาพในการขอรับใบอนุญาตอยู่แล้ว

สำหรับการไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับแล้วจะไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่นั้น เห็นว่าควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอนเพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นใบอนุญาตได้ทราบและให้เจ้าหน้าที่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาขกเว้นใบอนุญาตของผู้ผลิตสินค้าเกษตรด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจนแน่นอน เป็นมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาขกเว้นใบอนุญาต จึงส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขกเว้นขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรให้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับการกระทำดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ

ดังนั้นการที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตร จึงทำให้เกิดผลเสียกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่มีขนาดหรือลักษณะของกิจการที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับซึ่งไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาขกเว้นใบอนุญาตล่วงหน้าและชัดเจนแน่นอน ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการพิจารณาขกเว้นใบอนุญาตได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาตออกเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจนแน่นอน และผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ตนต้องปฏิบัติตามและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่กำหนดไว้ตามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่ามีกำหนดให้จดทะเบียนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่

สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการจัดการด้านอาหารที่ปลอดภัยที่สุดของโลกเนื่องจากมีระบบการควบคุม กำกับดูแล และเฝ้าระวังการผลิตและการกระจายสินค้าอย่างเข้มงวด ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับประเทศ การควบคุมความปลอดภัยสินค้าเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการภายใต้กฎหมาย Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 1938 : FFCA ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร โดยกฎหมาย Food Safety Modernization Act 2010 : FSMA หรือ Food Safety Bill การควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารโดยในกฎหมาย Food Safety Modernization Act 2010 ได้กำหนดมาตรการป้องกันความปลอดภัยในการผลิตอาหารโดยให้เจ้าของ ผู้ดำเนินการ หรือตัวแทนของโรงงานผลิตอาหาร (food facilities) ทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศที่ส่งออกสินค้า ต่ออายุการจดทะเบียนโรงงานผลิตสินค้าทุก ๆ สองปี แทนการจดทะเบียนครั้งแรกเพียงครั้งเดียว หากโรงงานหรือผู้ส่งออกไม่ได้จดทะเบียนสินค้าจะถูกปฏิเสธการนำเข้าจากสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากจดทะเบียนแล้ว หากมีเหตุให้เชื่อได้ว่าสินค้าอาหารนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคในสหรัฐ สำนักงานอาหารและยาสามารถเพิกถอนใบทะเบียนของโรงงานผลิตอาหารนั้นได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการออกใบอนุญาตให้ผลิตสินค้าเกษตรของประเทศไทยกับต่างประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา พบว่าในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการกำหนดมาตรฐานสินค้าโดยให้ผู้ผลิตอาหารต้องดำเนินการจดทะเบียนและมีการต่ออายุทะเบียนทุกสองปี โดยไม่มีการยกเว้นการจดทะเบียนของผู้ผลิตขนาดเล็ก หากปรากฏว่าโรงงานหรือผู้ส่งออกไม่ได้จดทะเบียนสินค้าจะถูกปฏิเสธการนำเข้า และภายหลังจากจดทะเบียนแล้วปรากฏว่าสินค้าที่ผลิตไม่ปลอดภัยจะมีการเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าวด้วย แตกต่างจากประเทศไทยที่กำหนดขนาดหรือกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรได้ จึงต้องนำหลักการและแนวคิดมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจน

ดังนั้นหากประเทศไทยมีการนำแนวคิดและหลักการในการควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรโดยการกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรต้องขอรับใบอนุญาตทุกขนาดของกิจการของต่างประเทศมาปรับใช้จะส่งผลให้การควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เมื่อสินค้าเกษตรมีความปลอดภัยประชาชนจะมีความเชื่อถือในระบบการควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรของประเทศไทย และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้และแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานบังคับ เนื่องจากผู้ผลิตผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับต้องขอรับใบอนุญาตและขอรับ

การตรวจสอบและได้รับใบรับรองมาตรฐานทุกกรณี ประชาชนจึงได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและสวัสดิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรฐานบังคับอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 20 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยกำหนดรายละเอียดในกฎกระทรวงแบ่งออกเป็นลักษณะและกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับตามประเภทของการผลิตสินค้านั้นๆ คือ การผลิตพืช การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการเพาะเลี้ยงสัตว์บก พร้อมทั้งกำหนดขนาดของพื้นที่เพาะปลูกหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและสัตว์บกแยกตามชนิดของพืชและสัตว์ที่ทำการผลิต

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศและแนวทางแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่อดีตประเทศไทยทำการเกษตรมาตั้งแต่ก่อนสมัยกรุงสุโขทัย จนถึงปัจจุบันมีผู้ถือครองเนื้อที่ทำการเกษตรประมาณ 114 ล้านไร่⁵ โดยร้อยละ 96.4 ทำการเพาะปลูกพืช⁶ แต่เดิมการเกษตรกรรมของประเทศไทยจะทำในครัวเรือน มีพื้นที่เพาะปลูกขนาดเล็กใช้เพื่อการดำรงชีวิต ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวความต้องการในการบริโภคสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น การเกษตรกรรมในประเทศไทยจึงเน้นการผลิตเพื่อการจำหน่ายในประเทศและส่งออก เมื่อความต้องการในการบริโภคเพิ่มสูงขึ้นเกษตรกรจึงต้องเร่งผลิตสินค้าให้ทันต่อความต้องการของตลาดทำให้มีการใช้ปุ๋ยเคมี และสารกำจัดศัตรูพืชเพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมความปลอดภัยด้วยการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อควบคุมการใช้สารเคมี คุ้มครองความปลอดภัยไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน พืช หรือสัตว์

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยนำมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางโดยนำมาตรฐานที่ใช้คุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ของ Codex (Codex Alimentarius commission; Codex) หรือคณะกรรมการมาตรฐาน

⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556) รายงานผลเบื้องต้น สัมมนาการเกษตร พ.ศ. 2556 กรุงเทพฯ: บางกอกบลิ๊อค. หน้า vii

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า xii.

อาหารระหว่างประเทศ มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้คุ้มครองสุขอนามัยพืชของ IPPC (International Plant Protection convention; IPPC) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืชที่มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards Phytosanitary Measures : ISPMs) และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้คุ้มครองสุขอนามัยสัตว์ของ OIE (Office International des Epizooties; OIE) หรือองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ มาปรับใช้และกำหนดเป็นมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ โดยกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป และมีผลใช้บังคับแล้วจำนวน 243 เรื่อง⁷ ประกอบด้วยมาตรฐานสินค้า จำนวน 94 เรื่อง มาตรฐานระบบ จำนวน 115 เรื่อง และมาตรฐานข้อกำหนดทั่วไป จำนวน 34 เรื่อง เป็นการกำหนดระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะต่าง ๆ ของตัวสินค้าเกษตร วิธีและขั้นตอนการผลิต รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้คุณภาพ มีมาตรฐาน ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพ สุขอนามัยของประชาชน พืช และสัตว์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พบว่ามาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรเป็นมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไป โดยกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก การตรวจสอบ การประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือวิจัย ตามมาตรา 16⁸ เมื่อกำหนดมาตรฐานบังคับแล้วผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตร

⁷ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. (2558) *มาตรฐานสินค้าเกษตร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.acfs.go.th/agri_standards.php [2558, 6 กรกฎาคม].

⁸ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 16 ในการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้

(1) วิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก

(3) การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือวิจัยที่เกี่ยวกับ (1) หรือ (2)

ตามมาตรฐานบังคับต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 20 และต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรา 27⁹ กรณีกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปถ้าผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรมีความประสงค์จะขอรับการตรวจสอบและขอรับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปให้ดำเนินการยื่นคำขอรับการตรวจสอบรับรองมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานที่ได้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ หรือจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมายตามมาตรา 31¹⁰

จากการศึกษาทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ แนวคิดเรื่องหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ที่วางหลักการทางกฎหมายไว้ ดังนี้

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีจุดเริ่มต้นจากสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่ค่าที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงและเพิกถอนไม่ได้เว้นแต่ธรรมชาติจะเรียกคืน ในยุคแรกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจะเน้นรับรองให้แก่ปัจเจกชน ต่อมาเมื่อรัฐกำเนิดขึ้นรัฐจึงต้องใส่ใจต่อสิทธิเสรีภาพของคนที่อยู่ใต้อำนาจปกครองในรัฐ โดยนำแนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสำนักกฎหมายธรรมชาติมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะใช้อำนาจปกครองโดยคำนึงถึง

(4) ข้อกำหนดราชการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁹ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 27 ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้านั้น ต้องขอรับการตรวจสอบและได้ใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน

การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁰ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 31 ในกรณีที่มี ประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้านั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานก็ได้

การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำมาตรา 29 และมาตรา 30 มาใช้บังคับกับการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรตามมาตรฐานทั่วไปโดยอนุโลม

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร¹¹ ในทางประวัติศาสตร์พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในช่วงแรกจะเป็นการพัฒนาเกี่ยวกับเสรีภาพในทางศาสนา ช่วงที่สองเป็นการพัฒนาของสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำสัญญาและการประกอบอาชีพ ช่วงที่สามเป็นการพัฒนาของสิทธิเสรีภาพในทางประชาธิปไตยเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม และช่วงที่สี่เป็นการพัฒนาของสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตหรือสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม ได้แก่ การมีงานทำ การให้หลักประกันสำหรับอนาคต การดูแลด้านสุขภาพ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การศึกษา เป็นต้น¹² เมื่อสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งติดตัวมนุษย์และเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มนุษย์จึงต้องการหาหลักประกันในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินให้แก่ตนเองเพื่อความมั่นคง อยู่รอด และปลอดภัยรัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมดูแล กำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิให้แก่มนุษย์

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรเป็นมาตรฐานทั่วไปผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องขอรับการตรวจสอบและขอรับใบรับรองมาตรฐานจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ทำให้มาตรฐานสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดไม่ได้มีการนำไปใช้ภายในประเทศอย่างแพร่หลาย ไม่มีการบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศต้องขอรับการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนด แตกต่างจากสินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อขายในห้างสรรพสินค้าที่ผู้ผลิตจะถูกบังคับจากห้างสรรพสินค้าว่าสินค้าที่จำหน่ายต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรองมาตรฐาน หรือบางกรณีผู้ผลิตจะสมัครใจขอรับการตรวจสอบและรับรองเพื่อเพิ่มราคาและนำไปใช้ในการโฆษณา สินค้าเกษตรของตน หรือกรณีการผลิตเพื่อการส่งออกที่จะต้องมีการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานก่อนการส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศทุกครั้ง โดยผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดโดยประเทศคู่ค้า กรณีประเทศคู่ค้าไม่ได้กำหนดจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นมาตรฐานกลางจึงสามารถส่งออกสินค้าเกษตรได้

เมื่อไม่มีการบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศนำมาตรฐานสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดไปใช้ในการผลิต ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างสินค้าประเภทเดียวกัน เนื่องจากสินค้าเกษตร

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 197-198.

¹² บรรณเจ็ด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 37-41.

ที่กำหนดในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศผลิตโดยไม่มี การตรวจสอบ รับรองตามมาตรฐาน แตกต่างจากสินค้าเกษตรที่ส่งออกซึ่งผ่านกระบวนการผลิตตามมาตรฐาน และได้รับการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐาน ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประชาชน ในประเทศทำให้ต้องบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตต่ำกว่ามาตรฐานที่องค์การระหว่างประเทศหรือ คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของสารเคมีและโรคที่มาจากพืช หรือสัตว์ที่ติดต่อกับมนุษย์ได้ ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ชีวิต สุขอนามัยประชาชนขาดความเชื่อถือ ในระบบการควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรของรัฐ เนื่องจากไม่มีการบังคับให้นำมาตรฐานสินค้า เกษตรไปใช้ สินค้าเกษตรจึงไม่ได้รับการตรวจสอบและรับรอง ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง ความปลอดภัยในการบริโภคสินค้า และก่อให้เกิดภาระแก่รัฐในการจัดสรรงบประมาณในการ บริหารจัดการด้านสาธารณสุขที่เพิ่มสูงขึ้น

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตร ที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศต้องขอรับการตรวจสอบ และได้รับใบรับรองตามมาตรฐานแต่บังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศต้องขอรับ การตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานทำให้สินค้าเกษตรภายในประเทศมีมาตรฐาน ต่ำกว่าเกณฑ์ที่องค์การระหว่างประเทศหรือคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนด เมื่อมาตรฐานสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศ กับสินค้าเกษตรที่ส่งออกไปต่างประเทศแตกต่างกันการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ สอดคล้องทฤษฎีหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภค และผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ต้องรับความเสี่ยงในการบริโภคสินค้าเกษตรที่อาจปนเปื้อนสารเคมี จากการที่รัฐไม่มีการบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขาย สินค้าภายในประเทศต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐาน การควบคุม การผลิตสินค้าเกษตรไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาขั้นต้นพบว่าประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรฐานสินค้าเกษตรในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง ข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1 รายงานการเฝ้าระวังความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร โดยห้องปฏิบัติการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ประจำปี

พ.ศ. 2554-2557 ภาพรวมความเสี่ยงของการปนเปื้อนอันตรายในสินค้าเกษตรชนิดต่าง ๆ ประกอบด้วย¹³

การปนเปื้อนวัตถุอันตรายทางการเกษตรในสินค้าด้านพืชพบว่า พริกสดมีการปนเปื้อนที่เกิดขึ้นมาตรฐานในทุก ๆ ปี ส่วนมะม่วงพบการปนเปื้อนของวัตถุอันตรายทางการเกษตรในปี พ.ศ. 2556 ช่วงที่พบการปนเปื้อนสูง คือ เดือนพฤษภาคมถึงธันวาคม และในปี พ.ศ. 2557 พบการปนเปื้อนของวัตถุอันตรายทางการเกษตรสูงในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน

การปนเปื้อนจุลินทรีย์ในสินค้าด้านปศุสัตว์ส่วนใหญ่พบการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ในเนื้อไก่สดและผลิตภัณฑ์ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 พบการปนเปื้อนสูงในเดือนสิงหาคม ส่วนปี พ.ศ. 2555 พบการปนเปื้อนสูงในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม ในปี พ.ศ. 2556 พบการปนเปื้อนของจุลินทรีย์สูงในเดือนมกราคม และสิงหาคม และในปี พ.ศ. 2557 พบการปนเปื้อนของจุลินทรีย์สูงในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน ส่วนในเนื้อหมูสดและผลิตภัณฑ์ พบการปนเปื้อนจากจุลินทรีย์ในปี พ.ศ. 2554 – 2556 แนวโน้มคงที่ แต่มีแนวโน้มพบการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ที่สูงขึ้นในปี พ.ศ. 2557

การปนเปื้อนจากสารเคมีที่ใช้ในการผลิตในสินค้าประมง ส่วนใหญ่พบการใช้ยาสัตว์ในปู พบปริมาณสูงในเดือนกันยายน และในปี พ.ศ. 2556 พบการปนเปื้อนของยาสัตว์สูงในเดือนมกราคม พฤศจิกายน และธันวาคม และในปี พ.ศ. 2557 พบการใช้ยาสัตว์สูงในเดือนมกราคม และมีแนวโน้มลดลงในเดือนต่อมา ส่วนการใช้ยาสัตว์ในกุ้งมีค่าคงที่ตลอดปี พ.ศ. 2555 – 2556 และในปี พ.ศ. 2557 พบการใช้ยาสัตว์สูงในเดือนมกราคม และในเดือนต่อมาไม่พบการปนเปื้อนจากยาสัตว์ และในปี พ.ศ. 2554 ไม่พบการปนเปื้อนของยาสัตว์เนื่องจากห้องปฏิบัติการที่ส่งข้อมูลวิเคราะห์อันตรายฯ ไม่มีการวิเคราะห์อันตรายในสินค้าดังกล่าว

ผลการเฝ้าระวังจำนวน 13,195 ตัวอย่าง พบแบคทีเรียซาลโมเนลลา (*Salmonella* sp.) ร้อยละ 2.27 ของตัวอย่าง ในผักสดและเนื้อสัตว์ พบอีโคไล (*E. coli*) ในผักบุง ตะไคร้ ชะอม ผักสด ร้อยละ 0.95 ของตัวอย่าง พบอะฟลาทอกซิน (*Aflatoxin*) ในถั่วลิสง ลูกเดือย และข้าวโพด ร้อยละ 0.14 ของตัวอย่าง พบสารคลอไพริฟอส (*Chlorpyrifos*) ในมะม่วง พริก และผักชี ร้อยละ 0.61 ของตัวอย่าง พบสารไซเพอร์เมทริน (*Cypermethrin*) ในพริก ผักชี และใบมะกรูด ร้อยละ 0.48 ของตัวอย่าง พบสารเอ็นโดซัลแฟน (*Endosulfan*) ที่เป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่ห้ามใช้

¹³ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. รายงานการเฝ้าระวังความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร โดยห้องปฏิบัติการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2554-2557. (2557).

ในประเทศไทย ในพริก ผักและผลไม้ ร้อยละ 0.15 ของตัวอย่าง และพบสารเมโทมิล (Methomyl) ในพริก มะม่วง และทุเรียน ร้อยละ 0.13 ของตัวอย่าง¹⁴

ข้อเท็จจริงที่ 2¹⁵ ข้อมูลการแจ้งเตือนความปลอดภัยสินค้าอาหารไทยที่ส่งออกในสหภาพยุโรประหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 โดยการแจ้งเตือนผ่านระบบการแจ้งเตือนสินค้าอาหารของสหภาพยุโรป (Rapid Alert for Food and Feed System; RASFF) จะมีการแจ้งเตือนกรณีนำเข้ามะละกอกที่ผ่านการตัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตจำนวนมาก สำหรับการแจ้งเตือนการปนเปื้อนของสารเคมีและจุลินทรีย์ในพืช ผักสด และเนื้อสัตว์ พบว่าผลการเฝ้าระวังพบแบคทีเรียซาลโมเนลลา (*Salmonella* sp.) ในผักสดและเนื้อสัตว์ จำนวน 32 ครั้ง พบอีโคไล (*E. coli*) ในผักสด จำนวน 1 ครั้ง พบอะฟลาทอกซิน (*Aflatoxin*) ในถั่วลิสง จำนวน 1 ครั้ง พบสารคลอไพริฟอส (*Chlorpyrifos*) ในพริกและผักชี จำนวน 1 ครั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศมีคุณภาพมาตรฐานที่ต่ำกว่าสินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นผลจากการที่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อจำหน่ายภายในประเทศต้องนำมาตราฐานสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดไปใช้ในการผลิต และไม่มีมาตรการในการส่งเสริมหรือจูงใจให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรนำสินค้าเกษตรมาขอรับการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐานส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศ ประชาชนที่บริโภคสินค้าเกษตรของประเทศไทยไม่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้บริโภคสินค้าเกษตรภายในประเทศกับต่างประเทศ

ดังนั้นการที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศจึงทำให้เกิดผลเสียกับประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรและเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตร เนื่องจากสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศไม่มีการบังคับให้ผู้ผลิตต้องขอรับการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐาน ขาดการควบคุมความปลอดภัย จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรที่มีการปนเปื้อนของสารเคมีในปริมาณที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย นอกจากผู้บริโภคสินค้าเกษตรแล้วเกษตรกร

¹⁴ อานันท์ วิเศษธนาและจันนิภา ศรีชัยวาลย์. เอกสารประกอบการบรรยายการประชุมวิชาการเพื่อเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชประจำปี 2558 “ฝ่าวิกฤตสารเคมีกำจัดศัตรูพืช: สถานการณ์และแนวทางการจัดการตลอดห่วงโซ่” ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพฯ.

¹⁵ บริษัท รับตรวจสินค้าโพ้นทะเล จำกัด. *OMIC Food Safety Newsletter*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.omicbangkok.com> [2558, 26 กรกฎาคม].

ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ไม่มีการควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานก็มีความเสี่ยงต่อการได้รับสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย และส่งผลกระทบต่อดินและน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรกรรมของประเทศไทยด้วย

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ แนวทางที่หนึ่ง การใช้มาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีศักยภาพในการเข้าสู่การระบบมาตรฐานโดยการรับรองมาตรฐานแบบกลุ่ม และแนวทางที่สอง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงของสินค้าเกษตรโดยมีการสุ่มตรวจก่อนการจำหน่ายเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรให้มีความปลอดภัยและเป็นไปตามมาตรฐาน เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีการบังคับเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อจำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าในประเทศต้องผลิตสินค้าเกษตรให้เป็นไปตามมาตรฐานและขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานก่อนจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ทำให้ประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรและเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรมีความเสี่ยงในการได้รับอันตรายสินค้าเกษตรที่ผลิตไม่ได้มาตรฐาน

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่ามีกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน ได้แก่

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการจัดการด้านอาหารที่ปลอดภัยที่สุดของโลก เนื่องจากมีระบบการควบคุม กำกับดูแล และเฝ้าระวังการผลิตและการกระจายสินค้าอย่างเข้มงวด ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับประเทศ โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบอาหารที่ครอบคลุมทั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาหาร นักจุลชีววิทยา นักระบาดวิทยา นักวิทยาศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจสอบอาหาร มีการทำงานร่วมกันเป็นคณะทำงานด้านความปลอดภัยอาหารของสหรัฐอเมริกา (U.S. food safety team) ระบบความปลอดภัยด้านอาหารของสหรัฐอเมริกามีหลักการที่สำคัญ คือ มีเฉพาะอาหารที่ปลอดภัยเท่านั้นที่จะวางจำหน่ายในตลาดได้ และกระบวนการกำกับดูแลมีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ระบบความปลอดภัยด้านอาหารของสหรัฐอเมริกาได้รับความเชื่อถือในระดับสูงจากประชาชนในประเทศ เดิมการควบคุมความปลอดภัยสินค้าเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกาคำเนินการภายใต้กฎหมาย Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 1938 : FFDC Act ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร โดยกฎหมาย Food Safety Modernization Act 2010 : FSMA หรือ Food Safety Bill ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภาและประธานาธิบดีได้ลงนามรับรองเพื่อประกาศใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2554 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 101 กำหนดให้สำนักงานอาหารและยามีอำนาจในการตรวจบันทึกที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่รวมถึงการยอมให้มีการตรวจบันทึกอาหารที่สำนักงานอาหารและยามีเหตุผลสมควรที่จะเชื่อว่ามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะที่คล้ายคลึงกับอาหารที่ถูกปนเปื้อนสกปรก และบังคับให้แต่ละบุคคล ผู้ซึ่งทำการผลิต จัดการ บรรจุ จัดส่ง รับ เก็บครอบครองไว้ หรือนำเข้าสินค้าอาหารต้องยินยอมให้ตรวจบันทึกต่าง ๆ ถ้าสำนักงานอาหารและยาเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ที่มีเหตุผลที่สมควรว่าการใช้หรือการเข้าถึงอาหารเหล่านั้นจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพและอาจจะถึงชีวิตได้ในภายหลัง

มาตรา 103 บังคับให้เจ้าของผู้ดำเนินการ หรือตัวแทนที่รับผิดชอบโรงงานผลิตสินค้าอาหารต้องประเมินความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออาหาร ระบุและกำหนดการควบคุมที่เป็น การป้องกัน สอดส่องควบคุมปฏิบัติการของการควบคุม และเก็บรักษายบันทึกของการสอดส่องควบคุมไว้

โรงงานผลิตที่ถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานอาหารที่เฉพาะเจาะจงลงไปจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ระบุในมาตรานี้ โดยกำหนดให้สำนักงานอาหารและยา ออกประกาศกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นการกำหนดมาตรฐานระดับต่ำสุดที่เป็นไปตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับจัดทำกรวิเคราะห์ความเสี่ยง การจดบันทึกความเสี่ยง การกำหนดการควบคุมที่เป็น การป้องกัน และการทำบันทึกการกำหนดดังกล่าว ห้ามการดำเนินงานของโรงงานผลิตที่ทำการผลิต จัดการ บรรจุภัณฑ์ หรือเก็บสินค้าอาหารสำหรับขายในสหรัฐฯ ถ้าเจ้าของโรงงาน ผู้ดำเนินการ หรือตัวแทนที่มีหน้าที่รับผิดชอบโรงงานนั้น ๆ ไม่กระทำตามกฎระเบียบที่ระบุไว้ในมาตรานี้

มาตรา 105 จัดทำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผลิตที่ปลอดภัย รวมถึงกำหนดให้สำนักงานอาหารและยาจัดทำมาตรฐานที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์สำหรับการผลิตที่ปลอดภัยและการเก็บเกี่ยวพืชผักผลไม้ที่เป็นสินค้าเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพหรือชีวิต ให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด และจัดพิมพ์การปฏิบัติที่ดีด้านการเกษตรและแนวทางสำหรับการผลิตและการเก็บเกี่ยวที่ปลอดภัยสำหรับผลิตผลทางการเกษตรที่เป็นผลิตผลสดแต่ละชนิด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทย กับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา พบว่าในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดบังคับให้เจ้าของผู้ดำเนินการ หรือตัวแทนที่รับผิดชอบโรงงานผลิตสินค้าอาหารต้องประเมินความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออาหาร ระบุและกำหนดการควบคุมที่เป็น การป้องกัน สอดส่องควบคุมปฏิบัติการของการควบคุม และเก็บรักษายบันทึกของการสอดส่องควบคุมไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบด้วย และในกรณีมีการกำหนดมาตรฐานอาหารที่เฉพาะเจาะจงสำหรับ โรงงานผลิตอาหารหากไม่ปฏิบัติ

ตามที่กำหนดจะมีการสั่งห้ามทำการผลิต จัดการ บรรจุภัณฑ์ หรือเก็บสินค้าอาหารสำหรับขายด้วย แตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่ได้กำหนดบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่วางจำหน่ายภายในประเทศ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานจึงต้องนำหลักการและแนวคิดมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการนำมาตรฐานสินค้าเกษตร ไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการนำแนวคิดและหลักการในการควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรโดยการกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรต้องมีการประเมินความเสี่ยงของอาหารก่อนการจำหน่ายของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลให้การนำมาตรฐานสินค้าเกษตรไปบังคับใช้ภายในประเทศจะส่งผลให้สินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อวางจำหน่ายภายในประเทศได้มาตรฐานผ่านระบบการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐาน ปัญหาสินค้าเกษตรไม่ปลอดภัยไม่ได้มาตรฐานจะลดน้อยลงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้บริโภคสินค้าเกษตรในประเทศและต่างประเทศ ลดความเสี่ยงในการได้รับอันตรายจากการปนเปื้อนของสารเคมีของเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรและผู้บริโภคมีสุขภาพที่ดีลดภาระของรัฐในการจัดสรรงบประมาณในด้านสาธารณสุข และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขปัญหาโดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1) แนวทางที่หนึ่งการใช้มาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีศักยภาพในการเข้าสู่การระบบมาตรฐานโดยการรับรองมาตรฐานแบบกลุ่ม

2) แนวทางที่สองโดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 31 ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้วผู้ผลิตผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอรับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานก็ได้

กรณีที่ผู้ผลิตไม่ขอรับการตรวจสอบและขอรับใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน จะต้องนำสินค้าที่ผลิตมาสุ่มตรวจเพื่อประเมินความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตร ระบุและกำหนดการควบคุมที่เป็นการป้องกัน สอดส่อง ควบคุมปฏิบัติการของการควบคุม และเก็บรักษาบันทึกของการสอดส่องควบคุมไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบด้วย

การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำมาตรา 29 และมาตรา 30 มาใช้บังคับกับการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรตามมาตรฐานทั่วไปโดยอนุโลม”

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและแนวทางแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการผลิต ส่งออก และนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและอาหารเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคจำนวนมาก ทำให้ประสบปัญหาสินค้าไม่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต สุขอนามัยของมนุษย์ พืชและสัตว์ การค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้รัฐดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐาน และควบคุมตรวจสอบสินค้าให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนและควบคุมให้สินค้ามีคุณภาพ ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับแก่นานาชาติ เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนจึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

ปัจจุบันการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรนั้นอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงที่ต่างกัน ทำให้มีภารกิจหน้าที่ทับซ้อนกันเกิดปัญหาในการกำหนดมาตรฐานที่ขาดความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ต้องติดต่อหน่วยงานหลายหน่วยงาน ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรจำนวน 2 หน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 เกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยกำหนด ควบคุม และส่งเสริมมาตรฐานสินค้าเกษตรตั้งแต่ระดับเพาะปลูกจนถึงผู้บริโภค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อให้มีคุณภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกโดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติถือเป็น

หน่วยงานที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย มีภารกิจในการกำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน ควบคุมกำกับดูแลสินค้าเกษตรเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตร ส่งเสริมให้เกษตรกรนำมาตรฐานสินค้าเกษตรที่สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติกำหนดไปใช้ตลอดห่วงโซ่อาหาร เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน มีความปลอดภัยต่อประชาชนและพัฒนาให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารของโลก

2. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 เกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีคุณภาพและปลอดภัยโดยดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานวิธีการควบคุมการผลิตอาหารให้เหมาะสมตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนในการบริโภคอาหารและผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยกำหนดมาตรฐาน ควบคุม กำกับดูแลอาหาร ส่วนผสม วัตถุเจือปนอาหาร วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตอาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพให้ได้คุณภาพ มีมาตรฐานและปลอดภัย ส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคอาหารและผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องตามข้อมูลวิชาการ และพัฒนาการผลิตอาหารให้เท่าเทียมมาตรฐานสากลเพื่อส่งเสริมการส่งออกเป็นการยกระดับอาหารให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐานระหว่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามที่ได้กำหนดนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” ไว้ว่าเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการกลั่นกรอง การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และผลพลอยได้ของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรเห็นสมควรกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อจัดทำร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อเสนอให้คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรพิจารณา

มาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อควบคุมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานหรือมาตรฐานทั่วไปเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานในเรื่องดังต่อไปนี้ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้ คือ การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับวิธีการ กรรมวิธี หรือ

กระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพ และความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือการวิจัยที่เกี่ยวกับวิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพ และความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก หรือข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทแรก มาตรฐานสินค้า คือ การกำหนดคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่ผลิต เป็นเกณฑ์ในการผลิตการค้า และการตรวจสอบรับรองที่ครอบคลุมความปลอดภัยและคุณภาพ ประเภทที่สอง มาตรฐานระบบการผลิต คือ การกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติที่ดีในการผลิตและการตรวจรับรองการผลิตในระดับฟาร์ม โรงคัดบรรจุ โรงงานแปรรูป เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี และการปฏิบัติทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดี (Good Agriculture Practices : GAP) มาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ดีสำหรับกระบวนการผลิต และการปฏิบัติที่ดีสำหรับโรงคัดบรรจุ (Good Manufacturing Practice : GMP) มาตรฐานเกี่ยวกับระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis Critical Control Point : HACCP) มาตรฐานเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ (Organic) เป็นต้น และประเภทที่สาม มาตรฐานข้อกำหนดทั่วไป คือ การกำหนดเกณฑ์ทั่วไปต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขอนามัยสัตว์และพืช เช่น สารพิษตกค้าง ข้อปฏิบัติการควบคุมการใช้ยาสัตว์ การชันสูตรโรค วิธีการชักตัวอย่างเพื่อตรวจหาสารพิษตกค้าง เป็นต้น

เมื่อคณะกรรมการวิชาการที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรแต่งตั้งจัดทำร่างมาตรฐานเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เสนอคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร พิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศร่างมาตรฐานนั้น เป็นมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปตามที่คณะกรรมการวิชาการเสนอ กรณีคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรมีมติเห็นชอบให้เป็นมาตรฐานทั่วไป ให้ดำเนินการโดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป กรณีคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรมีมติเห็นชอบให้เป็นมาตรฐานบังคับ โดยก่อนออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ในการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐาน

สินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ

2. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานและควบคุมการผลิตอาหารให้ได้มาตรฐาน มีคุณภาพ และปลอดภัยต่อผู้บริโภค โดยพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “อาหาร” ไว้ว่า “อาหาร หมายความว่า ของกินหรือเครื่องสำอางมีชีวิต ได้แก่ (1) วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือรูปลักษณะใด ๆ แต่ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษ (2) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมถึงวัตถุเจือปนอาหาร สี และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส”

การควบคุมอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจในการประกาศกำหนดอาหารควบคุมเฉพาะ กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารควบคุมเฉพาะตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารนั้น ๆ ที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารที่มีใช้เป็นการควบคุมเฉพาะและจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้ กำหนดอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย รวมทั้งการใช้สีและเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้วัตถุเจือปนในอาหาร การใช้วัตถุกันเสีย และวิธีป้องกันการเสีย การเจือสี หรือวัตถุอื่นในอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหาร กำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหารเพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก โดยการดำเนินการควบคุมอาหารสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งการกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพหรือมาตรฐานตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 นั้น กำหนดให้สามารถควบคุมคุณภาพและมาตรฐานอาหารได้อย่างกว้างขวาง ทั้งอาหารควบคุมเฉพาะ

และอาหารไม่ควบคุม และยังสามารถกำหนดเงื่อนไข วิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย ซึ่งอาหารดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ แนวคิดความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ที่วางหลักการทางกฎหมายไว้ ดังนี้

ความเป็นรัฐเกิดขึ้นเมื่อเข้าลักษณะ 4 ประการ คือ มีประชากร ดินแดน อำนาจอธิปไตย และมีระเบียบการปกครอง สังคมมนุษย์ที่เข้าลักษณะทั้ง 4 อย่างนี้ก็เกิดเป็นรัฐขึ้น และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายมหาชนภายในก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่ว่าหลักข้อนี้กฎหมายมหาชนของไทยไม่ได้ถือตาม ถือแต่เพียงว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายมหาชนภายในไม่ได้กล่าวถึงรัฐ แต่จำแนกออกไปว่ากระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลไม่พุดถึงรัฐ แต่หลักกฎหมายมหาชนของต่างประเทศถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม ไม่ได้เป็นนิติบุคคล¹⁶ การที่รัฐไทยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง สาเหตุจากแนวความคิดที่พัฒนามาตั้งแต่ดั้งเดิมที่ประเทศไทยปกครองโดยกษัตริย์ในสมัยสุโขทัยที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก สมัยกรุงศรีอยุธยาที่กษัตริย์เป็นสมมติเทพ เป็นเจ้าชีวิตทุกคนในแผ่นดิน มีอำนาจมากในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการ อย่างไรก็ตามแม้กษัตริย์จะมีอำนาจมากมายแต่ก็ทรงปกครองด้วยทศพิธราชธรรม จึงทำให้ประชาชนมีความรักความผูกพัน เคารพและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประการที่สองเกิดจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ปี พ.ศ. 2490 ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 724/2490 เกี่ยวกับการที่รัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ในคดีที่มีการยื่นฟ้องรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า การที่ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต่อมาเครื่องบินของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้มาทิ้งระเบิดตกถูกบ้านเรือนของโจทก์ทำให้ได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยตรงและโดยใกล้ชิดให้อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเข้ามาทำลายทรัพย์สินของโจทก์โดยไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ดังนั้น การที่กฎหมายภายในประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในขณะที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และหน่วยงานอื่นของรัฐอีกจำนวนหนึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองที่ทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดินลดน้อยลง

¹⁶ ประยูร กาญจนกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 129.

หรือปัญหาที่ทำให้เกิดการตั้งกระทวง ทบวง กรม ตามความต้องการหรือตามนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างยากลำบากไม่ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว¹⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์ในการควบคุมคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยของสินค้าเกษตร ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร แต่ปรากฏว่านิยามคำว่าสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ที่หมายถึง ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการกสิกรรม การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และนิยามคำว่า อาหาร ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่หมายถึง วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือรูปลักษณะใด ๆ นั้นมีความหมายที่ทับซ้อนกัน โดยคำว่าอาหารย่อมรวมถึงสินค้าเกษตรด้วยเนื่องจากผักและผลไม้ซึ่งเป็นผลผลิตที่เกิดจากการกสิกรรมนั้นเป็นวัตถุที่มนุษย์กินเข้าสู่ร่างกายได้ซึ่งตรงกับนิยามคำว่าอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

การที่สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการกำหนดมาตรฐานอาหาร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 แม้ทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินการกำหนดมาตรฐานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายคนละฉบับและมาตรฐานที่กำหนดนั้นมุ่งหมายควบคุมสินค้าที่แตกต่างกัน แต่ปรากฏว่านิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และนิยามคำว่า “อาหาร” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มีความหมายที่ทับซ้อนกันเนื่องจากนิยามคำว่าอาหารมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงสินค้าเกษตร เช่น ผัก ผลไม้ หรือเนื้อสัตว์ที่คนกินด้วยส่งผลให้ทั้งสองหน่วยงานกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารซ้ำซ้อนกัน เป็นการสร้างภาระกับผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร ตัวอย่างเช่น อาหารแช่เยือกแข็ง เมื่อโรงงานผลิตอาหารประสงค์จะผลิตอาหารแช่เยือกแข็งจะถูกบังคับให้ต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และเมื่อมาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็งมีผลใช้บังคับเป็นมาตรฐานบังคับแล้วผู้ผลิตจะต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานที่ได้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานสินค้า

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72-74.

เกษตรและอาหารแห่งชาติ หรือจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมายด้วย

การที่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารต้องขอรับใบอนุญาตและขอรับการรับรองมาตรฐานจากทั้งสองหน่วยงานเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของต้นทุนการผลิตที่จะส่งผลกระทบต่อราคาของสินค้าเกษตรและอาหารที่มีราคาเพิ่มสูงขึ้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและอาจส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร และระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกันก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร

อนึ่ง การที่กฎหมายภายในประเทศไทยไม่กำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลแต่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และหน่วยงานอื่นของรัฐอีกจำนวนหนึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงก่อให้เกิดปัญหา และความขัดแย้งของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในประเทศต่างใช้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานสินค้าตามกฎหมายของตน ทำให้ส่งผลกระทบต่อมาในเรื่องการฟ้องคดีและการทับซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายภายในประเทศกำหนดให้ประเทศไทยเป็นนิติบุคคลหนึ่งเดียวไม่มีการกำหนดกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นนิติบุคคลด้วยนั้นจะทำให้ปัญหาการทับซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานได้รับการแก้ไขและทำให้การดำเนินการด้านการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยกำหนดให้มีหน่วยงานสองหน่วยงานมีภารกิจในการกำหนดมาตรฐาน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ความหมายของคำว่า “สินค้าเกษตร” และ “อาหาร” มีความซ้ำซ้อนกันจึงทำให้เกิดความทับซ้อนของภารกิจและการปฏิบัติงานตามกฎหมายซึ่งการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีหลักนิติบุคคลของรัฐ ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ก่อให้เกิดภาระเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของต้นทุนการผลิตที่จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตรและอาหารที่เพิ่ม

สูงขึ้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและอาจส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร และระบบเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษาขั้นต้นพบว่าประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันของมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรที่มีลักษณะเป็นอาหารตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เรื่องเสรีจที่ 712/2552 โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้ขอให้คณะกรรมการอาหารและยาเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทำหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการวิชาการพิจารณาจัดทำร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตร ซึ่งสินค้าเกษตรดังกล่าวมีรายการที่เป็นอาหารจำนวน 6 รายการ ได้แก่ ชาใบหม่อน ซอสพริก เนื้อไก่ปรุงสุกแช่แข็ง ปลาเค็ม พริกป่น และพริกแห้ง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่าการจะกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรในลักษณะที่เป็นอาหารดังกล่าวของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 4 (2)¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่มาตรฐานสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาว่า ชาใบหม่อน ซอสพริก เนื้อไก่ปรุงสุกแช่แข็ง ปลาเค็ม พริกป่น และพริกแห้ง ได้มีการกำหนดมาตรฐานตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นมาตรฐานที่ใช้บังคับกับทุกผลิตภัณฑ์ เช่น มาตรฐานอาหารที่มีสารปนเปื้อน อาหารที่มีสารพิษตกค้าง หรือวัตถุที่ห้ามใช้ในอาหาร และมาตรฐานตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์ เช่น ซอสพริก เป็นต้น หากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติมีความประสงค์จะให้มีการทบทวนการจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์ในลักษณะที่เป็นอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ตามที่กล่าวมาข้างต้นเพิ่มเติม โดยเห็นว่ามาตรฐานที่กำหนดในปัจจุบันไม่เหมาะสมสามารถ

¹⁸ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(2) มาตรฐานสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว

ประธานสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพื่อขอให้มีการปรับปรุงมาตรฐานได้ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงขอหารือการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรสำหรับอาหารจำนวน 6 รายการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) แล้วเห็นว่ามาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ไม่ใช่บังคับแก่มาตรฐานสินค้าผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิเจตนารมณ์เพื่อมิให้พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เกิดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นอันจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

ดังนั้นในการพิจารณากำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามมาตรา 16¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มาประกอบการพิจารณาด้วยว่าในการกำหนดมาตรฐานเรื่องดังกล่าวนี้ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วหรือไม่ สำหรับมาตรฐานสินค้าเกษตรประเภทอาหารนั้น เมื่อปรากฏว่าในเรื่องเกี่ยวกับอาหารมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ได้แก่ มาตรา 6²⁰ แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁹ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 16 ในการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้
อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้

(1) วิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ กายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก

(3) การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ ทดลอง วิเคราะห์ หรือวิจัยที่เกี่ยวกับ (1) หรือ (2)

(4) ข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²⁰ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดอาหารควบคุมเฉพาะ

อาหาร พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่จะประกาศควบคุมอาหารซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานของอาหารกำหนดมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจสอบอาหาร การกำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหาร และการกำหนดประเภทและชนิดอาหารที่จะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 จึงต้องใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอาหาร ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม หากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติหรือคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรพิจารณาแล้วเห็นว่า สินค้าเกษตรบางประเภทยังไม่ได้มีการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยอาหารนั้น สมควรจะได้มีการกำหนดให้ควบคุมสินค้าเกษตรตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าว เพื่อให้สินค้าเกษตรนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว

(2) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารควบคุมเฉพาะตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารนั้น ๆ ที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย

(3) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารที่มีใช้เป็นส่วนประกอบตาม (1) และจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้

(4) กำหนดอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย รวมทั้งการใช้สีและเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้วัตถุเจือปนในอาหาร การใช้วัตถุกันเสีย และวิธีป้องกันการเสีย การเจือสี หรือวัตถุอื่นในอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย

(6) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหารด้วย

(7) กำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหารเพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้

(8) กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย

(9) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง

(10) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติหรือคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรก็อาจประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อเท็จจริงที่ 2 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2557 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (239) พ.ศ. 2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ที่กำหนดหลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็งประเภทเนื้อสัตว์ เครื่องในสัตว์ ไข่ สัตว์น้ำ ผักผลไม้ ตามพิกัดศุลกากร HS 02 (ประเภทเนื้อสัตว์) HS 03 (ประเภทสัตว์น้ำ) HS 04 (ประเภทไข่) HS 05 (ประเภทเครื่องในสัตว์) HS 07 (ประเภทผัก) และ HS 08 (ประเภทผลไม้) เฉพาะสินค้าเกษตรที่ผ่านการแช่เย็นจนแข็ง ซึ่งครอบคลุมการรับวัตถุดิบ การเตรียม การแช่เยือกแข็ง การจัดการ การเก็บรักษาและการขนส่ง

ในปัจจุบันมาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง มีผลใช้บังคับเป็นมาตรฐานทั่วไป แต่ขณะนี้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติอยู่ระหว่างดำเนินการยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การดำเนินการก่อนออกกฎกระทรวงกำหนดให้มาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็งเป็นมาตรฐานบังคับนั้น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ได้มีประกาศลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดมาตรฐานบังคับตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง และได้ประกาศเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 2-4 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และหนังสือพิมพ์รายเดือนจำนวน 2 ฉบับ คือ หนังสือพิมพ์สยามเศรษฐกิจและหนังสือพิมพ์สยามวิเคราะห์ ฉบับเดือนพฤษภาคม ลงประกาศดังกล่าวทางเว็บไซต์

ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นเวลา 30 วัน และขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นเวลา 60 วัน เพื่อรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและเป็นไปตามพันธกรณีของการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO)

ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างมาตรฐานดังกล่าวนั้น ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ สช 1010.4/6676 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีความเห็นคัดค้านว่ามาตรฐานสินค้าเกษตร เรื่อง หลักปฏิบัติสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรแช่เยือกแข็ง มีรายละเอียดซ้ำซ้อนกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้อาหารแช่เยือกแข็งที่ได้ผ่านการเตรียม (prepared) หรือการแปรรูป (processed) เป็นอาหารที่กำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษา และขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 (2) ว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่มาตรฐานสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ประกอบกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มีลักษณะเป็นอาหารว่าต้องใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอาหาร

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารหลายหน่วยงานนั้นทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานเนื่องจากต่างฝ่ายต่างอ้างอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานสินค้า ก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมาตรฐานสินค้าเกษตรและกฎหมายอาหารและการที่มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเรื่องเดียวกันมีความซ้ำซ้อนกันจึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความทับซ้อนในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงทำให้เกิดผลเสียกับการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยที่ขาดความเป็นเอกภาพ มีปัญหาในการตีความกฎหมาย

เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานสับสนและไม่เข้าใจนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” และ “อาหาร” ทำให้ทั้งสองหน่วยงานกำหนดมาตรฐานซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ส่งออก สินค้าเกษตรและอาหารซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานที่ทั้งสองหน่วยงานกำหนดด้วยจึงสามารถผลิตและจำหน่ายสินค้าได้ ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องบริโภคสินค้า กระทบต่อความเชื่อถือในคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยกำหนดให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น เนื่องจากหากมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานหลายหน่วยงานแล้ว ทำให้มาตรฐานที่กำหนดขึ้นจะมีความซ้ำซ้อนกันส่งผลให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายของผู้ปฏิบัติงาน และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่ามีมีการกำหนดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่

เครือรัฐออสเตรเลีย มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของออสเตรเลียส่วนใหญ่อ้างอิงมาจากมาตรฐานที่กำหนดโดยสำนักงานมาตรฐานอาหารออสเตรเลียนิวซีแลนด์ (Food Standard Australia New Zealand: FSANZ) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานอาหารร่วมเป็นหน่วยงานที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เพื่อกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันภายใต้ข้อตกลงเรื่องการควบคุม และจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารร่วมกัน (Food standards Australia New Zealand Act 1991) โดยมาตรฐานร่วมที่กำหนดคนั้นมีผลเป็นมาตรฐานบังคับสำหรับอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร สำนักงานมาตรฐานอาหารออสเตรเลียนิวซีแลนด์มีหน้าที่พัฒนาและเสนอมาตรฐานอาหารตามแนวทางของสภารัฐมนตรี (The ministerial Council) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ทบทวนมาตรฐานตามความร้องขอของสภารัฐมนตรี พร้อมรายงานผลต่อสภารัฐมนตรี คณะกรรมการ และเลขาธิการด้านระเบียบอาหาร (The Food Regulation secretariat) ในการประกาศมาตรฐานอาหาร (Gazetted Standard) เป็นอำนาจของสภารัฐมนตรีออสเตรเลียนิวซีแลนด์ (Australia New Zealand Food Regulation Ministerial Council: ANZFRMC) โดยมีสำนักงานมาตรฐานอาหารออสเตรเลีย

นิวซีแลนด์เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกำหนดมาตรฐาน ในการดำเนินการทุกขั้นตอนจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะพร้อมจัดทำรายงานการประเมินแต่ละขั้นตอนด้วย เมื่อมาตรฐานตามที่กำหนดขึ้นได้รับการยอมรับแล้วสำนักงานมาตรฐานอาหารออสเตรเลียนิวซีแลนด์จะเสนอต่อสภารัฐมนตรีออสเตรเลียนิวซีแลนด์เพื่อประกาศใช้ต่อไป

ประเทศนิวซีแลนด์ มีสำนักงานอาหารปลอดภัยแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Food Safety Authority: NZFSA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาหารและผลิตภัณฑ์ตลอดการผลิตทุกขั้นตอนรวมถึงการผลิตผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับอาหาร สำนักงานอาหารปลอดภัยแห่งนิวซีแลนด์บริหารงานภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ Agricultural Compounds and Veterinary Medicines Act 1997, Animal Products Act 1999, Dairy Industry Act 1952, Meat Act 1981 มีหน้าที่จัดทำระเบียบเพื่อให้การควบคุมอาหารมีความสอดคล้องตลอดการผลิตอาหารทุกขั้นตอน สำนักงานอาหารปลอดภัยแห่งนิวซีแลนด์เป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Body : SAB) รวมอยู่กับกระทรวงเกษตรและป่าไม้ มีรัฐมนตรีด้านความปลอดภัยอาหารรับผิดชอบโดยตรงจึงสามารถประสานงานด้านความปลอดภัยอาหารได้อย่างคล่องตัวทั้งในระดับนโยบายและหน่วยงานผู้ปฏิบัติ

ประเทศแคนาดา มีกระทรวงสาธารณสุข (Health Canada) ทำหน้าที่ในการออกกฎระเบียบด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหารทุกชนิด เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบพิสูจน์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับอุปทานอาหาร ประเมินความรุนแรงและความเป็นไปได้ของอันตรายและพัฒนากลยุทธ์ในระดับประเทศด้านการบริหารความเสี่ยง โดยดำเนินการภายใต้กฎหมายความปลอดภัยอาหาร (Food And Drug Act) กฎหมายดังกล่าวครอบคลุมอาหารทุกประเภท รวมทั้งยา เครื่องสำอาง และอุปกรณ์ทางการแพทย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจความปลอดภัยของสินค้าแก่ผู้บริโภค กำหนดความต้องการขั้นต่ำเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย การแสดงผลจาก มาตรฐานสินค้า ส่วนประกอบ ความบริสุทธิ์ คุณภาพของอาหาร โดยออกกฎระเบียบภายใต้กฎหมายความปลอดภัยอาหารแยกเป็นรายสินค้า

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยต้องนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ครอบคลุมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารทุกขั้นตอนตั้งแต่การเพาะปลูกจนถึงผู้บริโภคของต่างประเทศ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ที่มีสำนักงานอาหารปลอดภัยแห่งนิวซีแลนด์เป็นหน่วยงานในการจัดทำระเบียบเพื่อให้การควบคุมอาหารมีความสอดคล้องตลอดการผลิตอาหารทุกขั้นตอนที่ครอบคลุมด้านการผลิต กระบวนการผลิตและการสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารเพื่อให้การผลิต

การจำหน่าย และการขนส่งอาหารมีความปลอดภัย หน่วยงานมีความเป็นอิสระเป็นเอกเทศสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นได้อย่างคล่องตัว แตกต่างจากประเทศไทยที่มีหน่วยงานสองหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแบ่งออกเป็น 2 ส่วนจึงทำให้มาตรฐานที่กำหนดมีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อเตรียมพร้อมส่งการเป็นสินค้าอาหาร จึงส่งผลให้การควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร ไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการปรับปรุง โครงสร้างส่วนราชการ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพียงหน่วยงานเดียวโดยการนำแนวคิดของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการแปรรูป เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานมีความสอดคล้องต่อเนื่องกันทั้งกระบวนการ จึงส่งผลให้การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกันในการควบคุมความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหารทั้งประเทศ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยโดยรวมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่กำหนด ควบคุม กำกับดูแลงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตั้งแต่ระดับเพาะปลูก กระบวนการผลิต การแปรรูป การขนส่ง และการจำหน่ายแก่ผู้บริโภคไม่เกิดความทับซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมาย และสามารถกำกับดูแลงานด้านความปลอดภัยอาหารได้ตั้งแต่เพาะปลูกจนถึงผู้บริโภค