

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2538¹ และได้มีการบังคับใช้ความตกลงด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ซึ่งกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร ควบคุมการส่งออก นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการปรับองค์กร โดยจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานและการตรวจสอบสินค้าเกษตร (สมก.) ขึ้นเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานและพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มุ่งให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใหม่จึงมีการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ขึ้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545² เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยกำหนดตรวจสอบรับรอง ควบคุม และส่งเสริมมาตรฐานสินค้าเกษตรตั้งแต่ระดับเพาะปลูกจนถึงผู้บริโภค ตลอดจนการเจรจาแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อให้มีคุณภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล สามารถแข่งขันกับเวทีโลกได้ แต่ในขณะนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

¹ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. *องค์การ/กฎระเบียบความปลอดภัยอาหารของไทย และต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.acfs.go.th/foodsafety/foodsafety_org_regulations.php [2557, 19 กุมภาพันธ์].

² สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. (2558) *ความเป็นมา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.acfs.go.th/about.php> [2558, 10 มีนาคม].

ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารจนกระทั่งปี พ.ศ. 2551 ได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551³ ขึ้นและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นกลไกในการพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรของประเทศไทยเพื่อยกระดับให้ได้มาตรฐาน มีคุณภาพและความปลอดภัยครอบคลุมทั้งสินค้าพืช ปศุสัตว์ และประมง และใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจกรรมอื่นที่ต่อเนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตรด้วย เช่น การขนส่งสินค้าเกษตร คลังสินค้าเกษตร สะพานปลา โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตร ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานและปลอดภัยแก่ประชาชนและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ นอกจากพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ที่เป็นกลไกในการควบคุมความปลอดภัยของสินค้าแล้วในประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรและอาหารอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการควบคุมการผลิตอาหารให้เหมาะสมเพื่อป้องกันความเสียหายและให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร โดยอาหารทั่วไปที่ผลิตในโรงงานต้องมีใบอนุญาตผลิต

การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างมาตรฐานบังคับ หรือมาตรฐานทั่วไป ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรให้ความเห็นชอบ⁴ โดยการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดในเรื่องอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้เกี่ยวกับวิธีการ กรรมวิธี หรือ

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก หน้า 1 22 กุมภาพันธ์ 2551.

⁴ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

มาตรา 15 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรใด ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการเพื่อจัดทำร่างมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นให้คณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการวิชาการเสนอร่างมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับรายละเอียดของร่างมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นและเห็นสมควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปตามที่คณะกรรมการวิชาการเสนอก็ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นเป็นมาตรฐานบังคับหรือออกประกาศกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้านั้นเป็นมาตรฐานทั่วไป แล้วแต่กรณี

กฎกระทรวงที่ออกตามวรรคสองจะกำหนดให้สินค้าเกษตรใดอยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

กระบวนการจัดการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ ภายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชหรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก การตรวจสอบ ประเมิน ทดสอบ วิเคราะห์ หรือวิจัยที่เกี่ยวข้อง หรือข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร⁵ ในการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปของสินค้าเกษตรจะมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ มาตรฐานสินค้า มาตรฐานระบบการผลิต และมาตรฐานข้อกำหนดทั่วไป

กรณีมาตรฐานสินค้าเกษตรเรื่องใดเป็นมาตรฐานบังคับผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจะต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ทุกกรณี เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องได้รับใบอนุญาต⁶ นอกจากต้องขอรับใบอนุญาตแล้วผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ ต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานที่ได้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 หรือจากหน่วยงานของรัฐ

⁵ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

มาตรา 16 ในการกำหนดมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรจะกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้

(1) วิธีการ กรรมวิธี หรือกระบวนการจัดการการผลิตหรือคุณลักษณะของสินค้าเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมี ชีวภาพ ภายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลาก

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

(4) ข้อกำหนดรายการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁶ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

มาตรา 20 ในกรณีที่มิถกกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ห้ามผู้ใดเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรนั้น เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจากสำนักงาน

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งก็ได้

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมาย⁷ เช่น กรมประมง กรมการข้าว กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น สำหรับมาตรฐานทั่วไปนั้นเป็นมาตรฐานภาคสมัครใจถ้าผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใดสนใจสามารถขอรับการตรวจสอบรับรองจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมายก็ได้⁸

จากการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พบว่ายังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาในทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ

ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรเป็นมาตรฐานบังคับเพื่อควบคุมสินค้าและผู้ประกอบการค้าสินค้าเกษตร โดยกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรฐานบังคับ คือ การขอใบอนุญาต เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการผลิต ส่งออก หรือนำเข้าสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานและเพื่อความปลอดภัย รัฐจึงยินยอมให้เอกชนประกอบกิจการภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด เพื่ออำนวยความสะดวกกำกับดูแล เมื่อเกิดปัญหาสินค้าเกษตรไม่ปลอดภัยรัฐสามารถตรวจสอบได้ว่าสินค้านั้นมาจากผู้ผลิตรายใดเพื่อสั่งให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เก็บ ยึดอายัด หรือทำลายสินค้าเกษตร และเรียกชดเชยค่าเสียหายได้

⁷ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

มาตรา 27 ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นต้องขอรับการตรวจสอบและได้ใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน

การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

มาตรา 31 ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานก็ได้

การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำมาตรา 29 และมาตรา 30 มาใช้บังคับกับการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรตามมาตรฐานทั่วไปโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มาตรา 20 วรรคสาม⁹ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของสินค้าเกษตรให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับได้ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันไม่ได้มีการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวในการกำหนดยกเว้นใบอนุญาตในการประกอบกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตร เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ เป็นหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจนแน่นอน เป็นมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาขออนุญาต จึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขออนุญาตขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตรให้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ

ดังนั้นการที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตร จึงทำให้เกิดผลเสียกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่มีขนาดหรือลักษณะของกิจการที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับซึ่งไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาขออนุญาตล่วงหน้า และชัดเจนแน่นอน ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการพิจารณาขออนุญาตได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยนำมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางโดยนำมาตรฐานที่ใช้คุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ของ Codex (Codex Alimentarius commission; Codex) หรือคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้คุ้มครองสุขอนามัยพืชของ IPPC (International Plant Protection convention; IPPC) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืชที่มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards Phytosanitary Measures : ISPMS) และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้คุ้มครองสุขอนามัยสัตว์ของ OLE (Office

⁹ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

มาตรา 20 วรรคสาม กฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งก็ได้

International des Epizooties; OIE) หรือองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ มาปรับใช้และกำหนดเป็นมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้คุณภาพ มีมาตรฐาน ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพ สุขอนามัยของประชาชน พืช และสัตว์ เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ไม่มีมาตรการบังคับให้ต้องนำสินค้าเกษตรเฉพาะที่เป็นมาตรฐานทั่วไปไปขอรับการตรวจสอบและรับรอง ทำให้สินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดและตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศกับสินค้าเกษตรที่ส่งออกไปต่างประเทศมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน สินค้าที่จำหน่ายในตลาดสดและตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศมีมาตรฐานที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่องค์การระหว่างประเทศหรือที่คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรกำหนด แตกต่างจากสินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อขายในห้างสรรพสินค้าที่ผู้ผลิตจะถูกบังคับจากห้างสรรพสินค้าว่าสินค้าที่จำหน่ายต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับใบรับรองมาตรฐาน หรือบางกรณีผู้ผลิตจะสมัครใจขอรับการตรวจสอบและรับรองเพื่อเพิ่มราคาและนำไปใช้ในการโฆษณา สินค้าเกษตรของตน หรือกรณีการผลิตเพื่อการส่งออกที่จะต้องมีการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานก่อนการส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศทุกครั้ง

ดังนั้นการที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศจึงทำให้เกิดผลเสียกับประชาชนผู้บริโภค โภคสินค้าเกษตรและเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตร เนื่องจากสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสดหรือตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศไม่มีการบังคับให้ผู้ผลิตต้องขอรับการตรวจสอบและรับรองตามมาตรฐาน ขาดการควบคุมความปลอดภัย จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรที่มีการปนเปื้อนของสารเคมีในปริมาณที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย นอกจากนี้ผู้บริโภคสินค้าเกษตรแล้วเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ไม่มีการควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานก็มีความเสี่ยงต่อการได้รับสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย และส่งผลกระทบต่อดินและน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรกรรมของประเทศไทยด้วย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

ปัจจุบันประเทศไทยกำหนดให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและหน่วยงานต่าง ๆ นั้นสังกัดกระทรวงที่แตกต่างกัน โดยในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรจำนวน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยที่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์ในการควบคุมคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยของสินค้าเกษตร ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร

การที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารหลายหน่วยงานนั้นทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับนิยามคำว่าสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีความหมายซ้ำซ้อนกับนิยามคำว่า อาหาร ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากต่างฝ่ายต่างอ้างอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานสินค้า ก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมาตรฐานสินค้าเกษตรและกฎหมายอาหาร และการที่มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเรื่องเดียวกันมีความซ้ำซ้อนกันจึงส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานตามกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความทับซ้อนในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงทำให้เกิดผลเสียกับการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยที่ขาดความเป็นเอกภาพ มีปัญหาในการตีความกฎหมายเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานสับสนและไม่เข้าใจนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” และ “อาหาร” ทำให้ทั้งสองหน่วยงานกำหนดมาตรฐานซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานที่ทั้งสองหน่วยงานกำหนดด้วยจึงสามารถผลิตและจำหน่ายสินค้าได้ ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องบริโภคสินค้า กระทบต่อความเชื่อถือในคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะมุ่งศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคภายใต้หลักนิติรัฐ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ความเป็นนิติบุคคลมหาชน และการควบคุมความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร การจัดรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่เป็นเอกภาพ การบังคับใช้กฎหมายมาตรฐานสินค้าเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สินค้าเกษตรมีคุณภาพได้มาตรฐาน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาคภายใต้หลักนิติรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และความเป็นนิติบุคคลของรัฐ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551
4. เพื่อศึกษาหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุงการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเกิดปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขปัญหาค่าการไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ ปัญหาการนำมาตรฐานสินค้าเกษตรไปบังคับใช้กับผู้ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อจำหน่ายในตลาดสดและตลาดกลางซื้อขายสินค้าภายในประเทศ และปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตสินค้าเกษตร ให้ได้รับยกเว้นใบอนุญาต และให้ส่งเสริมเกษตรกรเข้าสู่ระบบมาตรฐานโดยขอการรับรองมาตรฐานแบบกลุ่ม อีกทั้งควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำสินค้าเกษตรที่ผลิตมาสุ่มตรวจเพื่อประเมินความเสี่ยงก่อนวางจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค และการรวมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานมาตรฐานอาหาร อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติ

มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และใช้บังคับเฉพาะพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยนำแนวความคิดของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อส่งเสริมให้สินค้าเกษตรของประเทศไทยมีคุณภาพได้มาตรฐาน มีความปลอดภัย และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร ในส่วนที่เกี่ยวกับการยกเว้นการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเกษตร มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรภายในประเทศ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ส่วนหลักกฎหมายของต่างประเทศศึกษาจากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ และเครือรัฐออสเตรเลีย และการสัมภาษณ์เชิงลึกของบุคคลผู้เชี่ยวชาญ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดมารวบรวมให้เป็นระบบ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ จากบทบัญญัติของกฎหมาย บทความทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์เชิงลึกของบุคคลผู้เชี่ยวชาญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาคภายใต้หลักนิติรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และความเป็นนิติบุคคลของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของต่างประเทศและประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

4. ทำให้ทราบถึงข้อสรุปและข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุงการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ