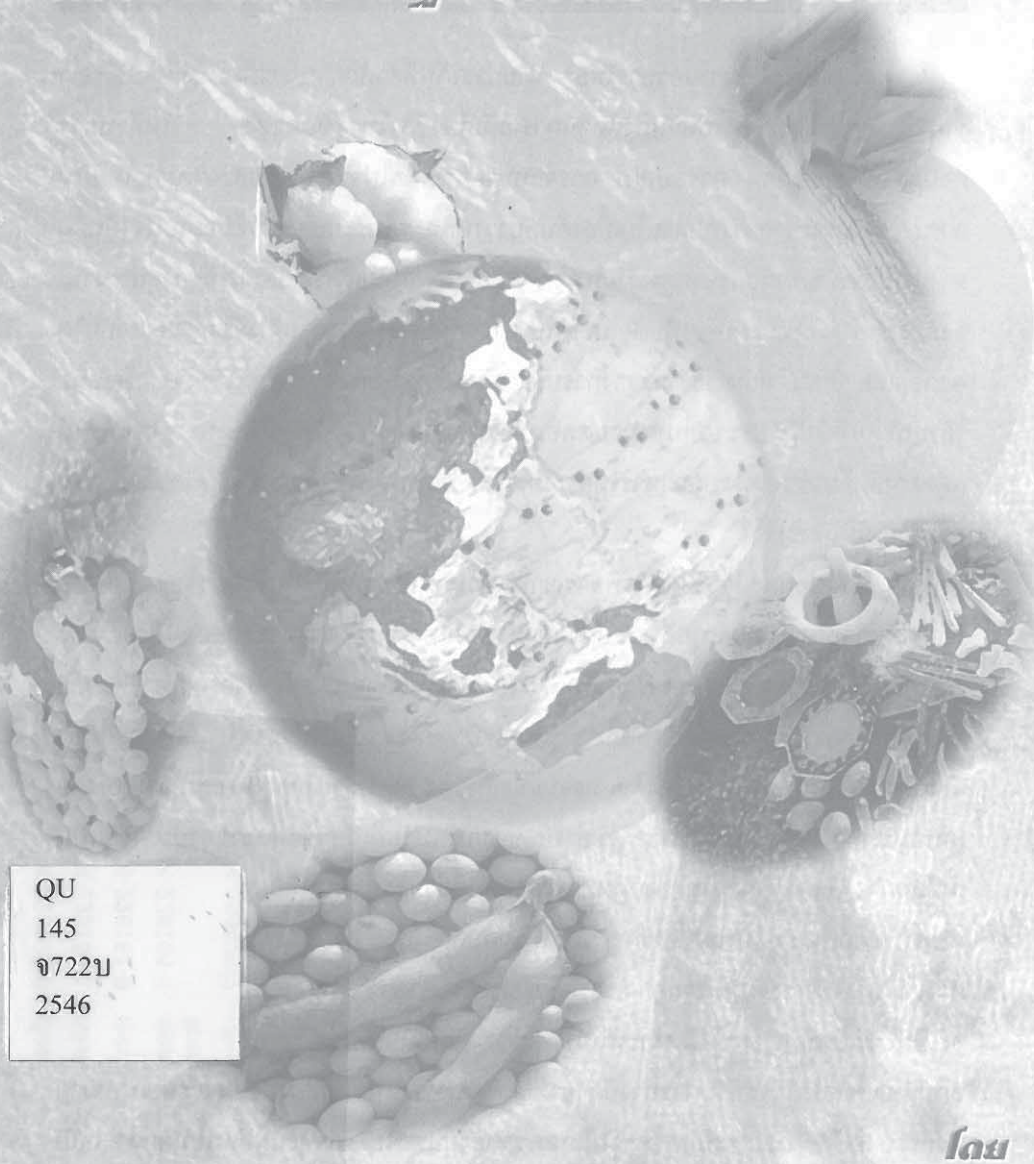


บทวิเคราะห์เบื้องต้น :
กรอบแนวคิด "กฎหมายไทย" ในระบบอาหาร



QU
145
จ722ป
2546

โดย
เจริญ คัมภีรภาพ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ISBN 974 9545 47 8

คำนำ

“กฎหมายในระบบอาหารไทย” เป็นประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในทุกครั้งที่มีการทบทวนถึงสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องในระบบอาหาร ทั้งในด้านการควบคุมปัจจัยการผลิต การแปรรูป การจำหน่าย ตลอดไปจนถึงความสะอาดปลอดภัยในการบริโภค เพราะจากการทบทวนในเบื้องต้นพบว่า กฎหมายในระบบอาหารที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น บางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนของกฎหมายในหลายฉบับอันมีผลให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน/องค์กรภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ซ้ำซ้อนตามไปด้วย ในขณะที่บางส่วนก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดดูแลอยู่เลย อันก่อให้เกิดช่องว่างของการบริหารจัดการระบบอาหาร ดังนั้นจึงเกิด “ข้อเสนอให้ทบทวนเพื่อปฏิรูประบบกฎหมายตลอดทั้งระบบอาหาร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในระบบอาหารไทยจะมีความครบถ้วน ไม่ซ้ำซ้อน มีผู้รับผิดชอบชัดเจน และบังคับใช้ได้จริงจัง

หากก่อนจะก้าวไปสู่การพิจารณาทบทวนกฎหมายรายฉบับที่เกี่ยวข้อง นับเป็นโอกาสดีที่สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร (สยอ.) ได้รู้จัก และได้รับความกรุณาจากอาจารย์เจริญ คัมภีร์ภาพ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มิตรแท้ท่านหนึ่งในกระบวนการพัฒนาข้อเสนอการจัดการระบบอาหารชาติ ได้ทำการศึกษาและเรียบเรียง บทวิเคราะห์เบื้องต้น: กรอบแนวคิดของ “กฎหมายไทย” ในระบบอาหาร โดยเสนอมุมมองในเชิงแนวคิดและสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาพรวม อันเป็นเหมือนการวิเคราะห์รากฐานของกฎหมายทั้งระบบที่ช่วยสะท้อนให้เห็น *แนวคิดนำ* ที่กำหนดทิศทางของกฎหมายในระบบอาหาร ขณะเดียวกันก็สะท้อน *ส่วนขาด* ที่น่ากังวลของประเด็นทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นรากคุณค่าแท้จริงที่ฝังอยู่ในตัวอาหารไทย แม้เอกสารฉบับดังกล่าวจะเป็นการเปิดมุมมองการวิเคราะห์ในภาพกว้าง แต่ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นในการเปิดประเด็นอภิปรายและสร้างกระบวนการทางปัญญาที่จะพัฒนาข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายทั้งกระบวนการเพื่อพัฒนาระบบอาหารให้เกิดความยั่งยืนต่อไป สำหรับผู้ที่สนใจเอกสารฉบับสมบูรณ์สามารถประสานงานได้ที่ สยอ.

สารบัญ

หน้า

คำนำ

๒

ส่วนที่ ๑ แนวคิดและกระบวนทัศน์

๓

- ๑.๑ "อาหาร" มิติของความสัมพันธ์เชิงซ้อน
- ๑.๒ เบื้องหลังแห่งการกระทำการ
- ๑.๓ เมื่อมีศิทางสังคมและวัฒนธรรม(ทุกส)เลย
- ๑.๔ กรอบแนวคิด "กฎหมายไทย" ในปัจจุบัน
- ๑.๕ จุดสมมูลแห่งอำนาจและหน้าที่
- ๑.๖ ประเด็นสำคัญ...ต่อแนวคิดสมมูล
- (๑) ทรัพย์สินทางปัญญา
(Intellectual Property Rights)
- (๒) ความยั่งยืนของทรัพยากรชีวภาพ
- (๓) ความยั่งยืนของระบบการผลิตอาหาร
- (๔) การจัดทำนายและการบริโภค

ส่วนที่ ๒ วิเคราะห์ "กฎหมาย" ที่เกี่ยวข้องกับ "อาหาร"

๒๖

- ๒.๑ กฎหมายเอกชน (Private law)
- ๒.๒ กฎหมายมหาชน (Public Laws)
- มุ่งคุ้มครองผู้บริโภค
 - คุ้มครองความปลอดภัยในอาหาร
 - ควบคุมการจำหน่ายอาหาร
 - คุ้มครองการผลิต

ส่วนที่ ๓ บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

๕๔

- ๓.๑ วิเคราะห์กฎหมายอาหาร
- ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
 - ระหว่างอำนาจ และผู้บริโภค
 - สิ่งที่มาคทายไปในกฎหมายอาหาร
 - ขอลด้นพบจากการศึกษา
- ๓.๒ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

แนวคิดและกระบวนการ (๑)

๑.๑ “อาหาร” มิติของความสัมพันธ์เชิงซ้อน

‘คงไม่มีใครปฏิเสธได้ถึงความสำคัญของ “อาหาร” ว่า มีความสำคัญในฐานะที่เป็น ๑ ในปัจจัย ๔ ที่จำเป็นของมนุษย์ และมีความหมายครอบคลุมถึงรากฐานทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ตลอดจนความสำคัญที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย หากพิจารณาประเด็นเรื่องอาหารอย่างมีพลวัตจะพบว่าสาระสำคัญของตัวอาหารหาได้จำกัดตัวเอง เฉพาะที่เป็นเพียงแค่นี้มาของสารอาหาร (Nutrition) ที่จำเป็นของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังเป็นเบื้องหลังหรือเป็นฐานของตัวกระทำการโดยรัฐ สังคม และชุมชน ในอีกหลากหลายรูปแบบ (Forms) ไม่ว่าจะแฝงอยู่ในลักษณะใด หากเราแยกแยะ “อาหาร” ออกเป็นบริบทต่างๆ จะพบมิติของความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงอย่างสลับซับซ้อน ทั้งในแนวระนาบและแนวลึก ตัวอย่างเช่น ใน บริบททางการค้า ก็จะถูกประกอบด้วยประเด็นย่อยที่สำคัญ ได้แก่ การตลาด อิทธิพลของ “ทุน” วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลไกราคา ระบบภาษีนำเข้าส่งออก กำแพงภาษี การกีดกันทางการค้า การแข่งขัน กฎเกณฑ์กีดกันทางการค้า เงื่อนไขทางการค้า สุขภาพอนามัย ตลอดจนแนวคิดหรือจุดยืนของกลุ่มการค้า ในประเด็นการให้การอุดหนุนทางด้านเกษตร ซึ่ง

ประเด็นต่างๆเหล่านี้ ยังมี ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบทอื่น ๆ อีกด้วย ดังเช่น ประเด็นเรื่องการตลาดในบริบททางการค้า การเคลื่อนไหวทางการตลาดไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง หากกติกาหรือกฎเกณฑ์ทางการค้า ซึ่งเป็นประเด็นย่อยในบริบททางนโยบายไม่เอื้ออำนวยหรือตอบสนองต่อระบบตลาดที่ว่่านั้น

ความเข้าใจต่อสิ่งที่สลับซับซ้อนเชื่อมโยงที่ว่านั้น จะช่วยให้เข้าถึงความจริงอย่างน้อยที่สุดว่า ประเด็นเรื่องอาหารที่เราพิจารณานี้หาได้มีฐานะที่คงที่ ที่จะทำให้สามารถใช้แนวคิดการกำหนดนโยบายได้อย่างอัตตวิสัย (Subjective based) ดังที่ผู้วางแผนอยากจะให้ผลที่ได้รับจากแนวนโยบายเป็นไปในทิศทางที่กำหนดและได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ เช่น (๑) ต้องการให้อาหารมีความปลอดภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย แต่มิได้มีมาตรการควบคุมต่อการใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่ว่านี้ หรือ (๒) ไม่ได้ศึกษาถึงระบบภาษีว่า มีส่วนสัมพันธ์ต่อการผลิตและการใช้อย่างไร หรือ (๓) กรณีตัวอย่างในด้านการผลิตที่เน้นภาคการตลาดที่กว้างขวาง แต่ไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพหรือคุณภาพของการผลิต ตลอดจนแรงกดดันที่มีต่อการบุกรุกเขตพื้นที่ป่า การทำลายพันธุ์กรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ และสถานะที่แท้จริงของเกษตรกรรายย่อย เป็นต้น

๑.๒ เบื้องหลังแห่งการกระทำ

ถึงแม้ว่า จะได้ใช้กรอบและกระบวนการทัศนในการพิจารณาอย่างเป็นระบบ ไม่หยุดนิ่งและเชื่อมโยงบริบทต่างๆ แต่เมื่อจะต้องตัดสินใจนำไปประยุกต์เป็นนโยบายของประเทศ หรือใช้ในการตัดสินใจพิพาทก็ตาม เหตุผลสำคัญอันดับสุดท้ายที่เป็นจุดตัดสินใจของทางเลือก กลับขึ้นอยู่กับว่า ผู้พิจารณามีความโน้มเอียงไปกับเรื่องใด หลังจากได้พิจารณาอย่างรอบด้านแล้วพบว่า ผลประโยชน์เบื้องหลังในทางเศรษฐกิจการค้าภายใต้แนวคิดการค้าเสรี ดูจะเป็นกระบวนการที่ทรงอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายในหลายๆ กรณี และหากพิจารณากว้างออกไปสู่สากล การบังคับใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff barrier) อาทิเช่น มาตรการที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อมภายใต้องค์การการค้าโลก (World trade organization-WTO) ก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประเทศ อันรวมไปถึงกลุ่มประเทศคู่ค้าด้วย

อิทธิพลของกระแสความคิดข้างต้นนี้ จะส่งผลกระทบต่อการทำลายและลดความสำคัญของกระบวนการในการพิจารณาแก้ปัญหาอย่างมีบริบทและองค์รวมไปในที่สุด ซึ่งเท่ากับว่า เหตุผลทางการค้าและผลประโยชน์ทางการค้า อันเกิดจากการกีดกันทางการค้า คือ เบื้องหลังของการตัดสินใจทางนโยบายไม่ว่าในระดับประเทศหรือในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกระบวนการ

ผลิตภายในประเทศมีความเชื่อมโยงและขึ้นอยู่กับตลาดต่างประเทศด้วยแล้ว ความอ่อนไหวของการเลือกตัดสินใจเพื่อมิให้กระทบต่อการค้า จึงเป็นความโน้มเอียงให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เชิงแลกเปลี่ยนทางการค้าเป็นหลักสำคัญ เพราะผลิตภัณฑ์ธัญญาหารทั้งหลายนั้น ถูกกำหนดฐานะให้มีความสำคัญเพียงแค่ "ตัวสินค้า (Goods)" ที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนอย่างไรก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่า จะส่งผลกระทบต่อบริบทอื่น ๆ อย่างไร และการเข้าถึงปัญหาด้านอาหารแบบมีบริบทและมีจัดการอย่างเป็นองค์รวมนั้นจะไม่มีมีความสำคัญ เพราะถึงอย่างไรเสียการขยายตลาดเรื่องนี้ ก็จะมีการพิจารณาจากผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยนกัน ในทางด้านการค้าอยู่นั่นเอง

ฉะนั้นแนวคิดหรือกระบวนทัศน์เช่นว่านี้ จึงมีอิทธิพลเข้าครอบงำแนวคิด การตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐมาเป็นเวลาช้านาน ความในข้อนี้ถูกทำให้มีความเข้มแข็งและทรงอิทธิพลยิ่งขึ้นโดยองค์การเหนือรัฐอย่างองค์การการค้าโลก (WTO) ที่ผลิตความคิดและบังคับใช้กฎเกณฑ์ ทำให้การค้าขายสินค้าหรือบริการภายใต้การค้าเสรี (free trade) ถูกนำไปบังคับใช้อย่างกว้างขวางในทุกๆระดับ นี่ย่อมมีความสำคัญเสมือนเป็นแนวคิดเชิงอุดมการณ์ของรัฐไปโดยไม่รู้ตัว

๑.๓ เมื่อมีทิศทางสังคมและวัฒนธรรมถูกละเลย

กระบวนการนี้ในการพิจารณาของรัฐที่ไม่ให้ความสำคัญต่อบริบทอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่เห็น “อาหารเป็นยา” หรือเห็นความสัมพันธ์กับธาตุต่างๆในร่างกาย หรือให้ความสำคัญต่อรูปแบบการผลิตที่หลากหลาย ฯลฯ กระบวนการนี้เองที่รวมในลักษณะนี้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่ไม่ได้เน้นมิติเพื่อการค้าแต่อย่างเดียว แต่ยังคงคำนึงถึงมิติของการใช้และการแลกเปลี่ยนในสังคมอีกด้วย อันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้กับแนวคิดที่ถือว่า “อาหาร” เป็นเพียงสินค้าที่มีเจ้าของ เช่น กรณีเมล็ดพันธุ์ ปัญหาเกิดจากการขยายความคุ้มครองทางการค้าถักทอเข้าไปสอดคล้องกับวิธีคิดภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights Regimes) ที่กฎหมายได้ก่อตั้งสิทธิผูกขาดอันรวมถึง การใช้ การผลิต นำเข้า ส่งออก ให้เป็นสิทธิแต่ผู้เดียวของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบทรัพย์สินทางปัญญาได้ถูกถักทอใส่เข้าไป (built-in) สู่ตัวอาหาร เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและแสดงถึงความเป็นสินค้าในตัวอาหารเพิ่มสูงมากขึ้น ขณะที่มิติทางสังคมวัฒนธรรมในตัวอาหารถูกมองข้ามและทำให้มีความสำคัญน้อยลงจนไม่มีค่าต่อการพิจารณา ดังนั้น งานศึกษาทางด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตหรืออาหารจึงได้รับความสนใจ และมีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น

เรื่อยๆในสังคมไทย ขณะที่มิติทางสังคมและวัฒนธรรม กลับไม่ได้รับการเอาใจใส่และสนใจมากนักในวงวิชาการไทย จึงเกิดประเด็นคำถามที่ท้าทายว่า เราจะถักทอ (built-in) มิติทางสังคมและวัฒนธรรม หรือบริบทอื่น ๆ เข้าไปสู่ตัวอาหาร ผ่านนโยบายด้านอาหารได้อย่างไร และมีรูปธรรมหรือกลไกในทางปฏิบัติแบบใดถึงจะกระทำเช่นนั้นได้

๑.๕ กรอบแนวคิด “กฎหมายไทย” ในปัจจุบัน

แนวคิดกระแสหลักในการพิจารณาความสัมพันธ์ของกฎหมายและอาหาร ไม่แตกต่างจากอิทธิพลของกระบวนทัศน์ที่กล่าวมาข้างต้น “ผลประโยชน์ทางการค้าและแนวคิดการค้าเสรี” ยังคงปักหลักอิทธิพลครอบงำแนวคิดทางกฎหมาย และนักกฎหมายจำนวนไม่น้อยได้ตกอยู่ในหลุมพรางทางความคิดที่ว่านี้ ทั้งที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ฉะนั้น ฐานะความสำคัญของแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่ควรจะเป็น จึงขึ้นอยู่กับประเด็นข้อขัดแย้งในสาระสำคัญของแนวคิดทางกฎหมายและอาหารจะถูกคลี่คลายออกไปอย่างไรและผู้พิจารณาจะเรียนรู้เข้าใจ และใส่ใจกับข้อห่วงใยของปัญหาหลักอื่น อันเกิดจากปัญหาทางด้านนิติบัญญัติหรือไม่ ดังข้อวิตกของปราชญ์เมธีทางนิติศาสตร์ที่ว่า “การค้นพบวิธีนิติบัญญัติ (การออกกฎหมาย) นั้น มีภัยอันตรายมากกว่าการค้นพบระเบิดปรมาณูเสียอีก” เพราะเมื่อกฎหมายถูกประกาศใช้ จะแผ่ซ่านเข้าไปในทุกอณูของสังคม ผูกพันกับคนนับตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต ไม่เลือกเพศหรือเชื้อชาติภาษาใดๆ ขณะเดียวกันข้อเตือนใจทางสังคมศาสตร์ที่มีต่อการพัฒนาหลักการต่างๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ที่ว่า “จงตัดเกือกให้เหมาะแก่ดิน ไม่ใช่ตัดดินให้เหมาะสมแก่เกือก” ตรงกับสุภาษิตไทยว่า “เห็นช้างขี้ อย่าขี่ตามช้าง” ล้วนแล้วแต่เป็นข้อเตือนใจต่อการกระทำ โดยเฉพาะในเรื่องความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบแนวคิดหรือฐานคิดควบคู่ไป กับสภาพความเป็นจริงในบริบทต่างๆ ของสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ณ เวลานี้ ที่สังคมไทยอยู่ในภาวะที่ต้องมีการตรากฎหมายหรือประกาศใช้กฎหมายอยู่ตลอดเวลา การตรวจสอบแนวคิดของนิติบัญญัติที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องจะต้องทำอย่างไร ถึงจะทำให้เกิดคุณภาพของกฎหมายของรัฐ (State laws)^๑ และกฎหมายชาวบ้าน (People laws)^๒ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายของรัฐนั้น มีเหตุผลและมีที่มาจากพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และเหตุผลในทางเทคนิค อันเต็มไปด้วยผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน ภายใต้อิทธิพลของการค้าการลงทุนระหว่างประเทศภายใต้เสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-liberalism) ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ กติกาที่มาจาก การต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมาย

เมื่อใด ที่ผู้มีหน้าที่ตรากฎหมายเล็งเห็นจุดอ่อนในจุดนี้ และพยายามสร้างกลไกการจัดทำกฎหมายให้มีความรอบคอบ โปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สังคมก็จะมีหลักประกันมากขึ้น อันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ในทางกลับกัน หากการจัดทำกฎหมายขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของสาธารณชน หลักประกันของสังคมก็จะลดน้อยถอยลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดทำนโยบายสาธารณะ

สิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อนโยบายอาหารโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๕๒ ที่ห้ามมิให้เกษตรกรใช้พันธุ์พืชที่ปลูกแลกเปลี่ยนกับเกษตรกรในชุมชน หรือนำพันธุ์ไปปลูก

๑ รัฐได้ใช้วิธีนิติบัญญัติ เพื่อออกกฎหมายที่เข้ม มั่นบังคับใช้บังคับ ซึ่งบางครั้ง (ส่วนใหญ่) จะเข้าไปครอบงำสิ่งที่ สังคมชาวบ้านได้ยึดถือ ปฏิบัติ ที่ยังคงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถี ชีวิตในชุมชนอีกด้วย

๒ ซึ่งผสมผสานแบบเน้น อยู่กับวิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีต ประเพณี ความเชื่อ และศาสนา ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในช่วงเปลี่ยนผ่านของ สังคมที่พัฒนาไปสู่ กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

หรือขยายได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในฤดูต่อไป^๓ ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายได้ก่อตั้งสิทธิแต่ผู้เดียวแก่ผู้เป็นเจ้าของในพันธุ์พืชที่วานี้ และหากมีการฝ่าฝืนเป็นความผิดทางอาญา กรณีเช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการบีบบังคับเกษตรกรให้ต้องพึ่งพิงบริษัทผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชจำหน่ายแต่ฝ่ายเดียว วัฒนธรรมการผลิตอาหารที่เกษตรกรสามารถแลกเปลี่ยน ขยายพันธุ์พืชที่ปลูกตามความสามารถ เพื่อสร้างความหลากหลายทางชีวภาพในการผลิต อันเป็นวิถีชีวิตและกฎหมายชาวบ้านไม่อาจเกิดขึ้นต่อไปได้ เพราะกฎหมายของรัฐกดทับ

ข้อเท็จจริงเช่นนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของผลกระทบที่มีส่วนสำคัญมากต่อแนวคิดการพิจารณา กฎหมายและระบบอาหาร ทั้งนี้หากเราเชื่อว่า ระบบการ ออกกฎหมายของรัฐมีความถูกต้อง และเชื่อว่า กฎหมายของรัฐ คือ ท้ายสุดของความยุติธรรมแล้ว ก็เท่ากับว่าเรากำลังมอบอำนาจให้คนจำนวนน้อยที่มีผลประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจและการเมือง สามารถยกเลิก เพิกถอน รากเหง้าทางสังคมและวัฒนธรรมของชาติได้อย่างง่ายดาย นับ เป็นปัญหาต่อการใช้กรอบแนวคิดทางกฎหมายเพื่อการ พิจารณาประเด็นเรื่องอาหารที่มีความสำคัญยิ่ง จึงต้องมีการตั้งคำถาม และตรวจสอบแนวคิดหรือฐานคิดในการ พิจารณาอยู่เสมอ

^๓ พระราชบัญญัติคุ้มครอง พันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓ (๔) การ เพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ พืชใหม่ที่ได้รับความคุ้มครองโดยเกษตรกร ด้วยการให้ส่วนขยาย พันธุ์ของตนเองเป็นผู้ผลิต และในการนี้ที่รัฐมนตรีโดย ความเห็นชอบของคณะ กรรมการประกาศให้ พันธุ์พืชใหม่เป็นพันธุ์ พืชที่ควรส่งเสริมการ ปลูกพันธุ์ให้ เกษตรกรสามารถเพาะ ปลูกหรือขยายพันธุ์ได้ไม่ เกินสามเท่าของปริมาณ ที่ได้มา

๑.๕ จุดสมดุลแห่งอำนาจและหน้าที่

ในยุคช่วงเปลี่ยนผ่านของสังคมเข้าสู่โลกาภิวัตน์ อำนาจของทุนและพลังของการตลาด ผนวกกับอำนาจรัฐ ที่มากับกฎหมาย ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบการผลิต การ บริโภค การจำหน่ายและกระจายอาหาร สืบเนื่องจาก หน้าที่ใน ๒ฐานะของรัฐที่ต้องกระทำควบคู่กัน คือ (๑) สนอง ต่อต่อพลังผลักดันจากอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การค้า และ ทางการเมืองที่สัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ด้วยเหตุผล ของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี ต่อความสัมพันธ์ต่อกฎกติกา ระหว่างประเทศที่ดี หรือตามกระบวนการปกครองใน ระบบประชาธิปไตยที่ดี และ (๒) รักษาผลประโยชน์ สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผลประโยชน์ของผู้ที่ อ่อนแอกว่าในสังคม การค้นหาจุดสมดุลหรือความพอดี ประกอบกับการมีกระบวนการที่เหมาะสม จึงเป็นหัวใจ สำคัญที่แนวคิดและยุทธศาสตร์ในทางนโยบายจะต้องมีขึ้น เพื่อให้การจัดทำนโยบายสาธารณะสามารถนำพาสังคม ไทยเข้าหาจุดสมดุลนี้ให้ได้ และการหาจุดสมดุล รวมถึง กระบวนการที่เหมาะสม อันเป็นแกนกลางที่สำคัญของ การจัดทำนโยบายด้านอาหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากผู้ พิจารณาไม่มีการสำรวจและแยกแยะความสัมพันธ์ของ ประเด็นทางนโยบายต่างๆว่า มีผลต่อกันอย่างไรในบริบท อาหาร เพราะความสมดุลจะเป็นเป้าหมายหรือหลักการที่ สำคัญของการจัดทำนโยบายอย่างบูรณาการที่แวดล้อม ด้วยบริบทอื่นๆ ขณะที่ตัวกระบวนการจะเป็นเพียงเครื่อง

มือให้การจัดทำนโยบายสาธารณะเอื้ออำนวยและตอบสนองต่อสังคมโดยรวมได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้บริบททางการเมือง

๑.๖ ประเด็นสำคัญ...ต่อแนวคิดสมดุล

ถึงกระนั้นก็ตาม แนวคิดทางกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความสมดุลและกระบวนการที่ว่านี้ ยังต้องพิจารณาประเด็นสำคัญอื่นๆอีกมากมาย ดังนี้

(๑) ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights)

นับว่า เป็นประเด็นแกนกลางหลักของกระแสและวัฒนธรรมอุตสาหกรรม ที่ถูกพัฒนาขยายตัวสอดคล้องกันในโลกแห่งโลกาภิวัตน์ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในบริบทด้านอาหารทั้งในระดับประเทศและระดับโลก อันมีเบื้องหลังที่สำคัญคือ เกิดขึ้นจากความไม่รู้จักพอของมนุษย์ในยุคลัทธิเศรษฐกิจ (Economic homosapiens) ที่พยายามสร้างระบบทางกฎหมายขึ้นมารองรับ ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เหนือสิ่งมีชีวิตที่ตนประดิษฐ์ขึ้นแต่เพียงผู้เดียว โดยเริ่มจาก ความพยายามขยายขอบเขตความคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งประดิษฐ์เครื่องจักรอุตสาหกรรม มาสู่บรรดาสสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็น สัตว์ พืช หรือพวกจุลชีพ (micro-organism) ซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยการผลิตทางอาหาร เชื้อพันธุหรือพันธุกรรมในพืชทุกชนิดถ้อยวลีจากคำพิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาที่เปิดทางให้มีการออกสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตที่ว่า “ทุกสิ่งทุกอย่างภายใต้พระอาทิตย์ส่วนหนึ่ง ส่วนใดของมนุษย์ก็สามารถขอรับสิทธิบัตรได้” สะท้อนแนวความคิดนี้ได้อย่างชัดเจน รูปธรรมที่เห็นชัดได้แก่

การใช้กฎหมายสิทธิบัตร เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.๒๕๒๒ ของไทย ซึ่ง ณ เวลานี้ยังไม่เปิดโอกาสให้มีการให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตเหมือนอย่างที่ใช้กันอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมทั่วไป

แม้ว่า ประเทศส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับระบบกฎหมายสิทธิบัตรที่เปิดทางให้ปัจเจกบุคคลสามารถเป็นเจ้าของสิ่งมีชีวิตได้ แต่บรรดากลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก็หาได้ลดละความพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนไม่ กลุ่มประเทศดังกล่าวได้พยายามพัฒนากฎหมายขึ้นมาอีกระบบหนึ่งซึ่งเรียกและรู้จักกันในนาม “สิทธินักปรับปรุงพันธุ์” (Plant breeder rights) ซึ่งก่อตั้งสิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชที่ถูกพัฒนาขึ้นมาใหม่ ที่มีเนื้อความไม่แตกต่างจากกฎหมายสิทธิบัตรเท่าใดนัก ตัวอย่างกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย ณ ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ หรือกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (plant variety protection act-PVPA) ที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ตามอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants) หรือที่รู้จักกันในโดยทั่วไปว่า “อนุสัญญาอุพอฟ” (UPOV Convention)

ทั้งกฎหมายสิทธิบัตรและสิทธินักปรับปรุงพันธุ์หรือสิทธิในพันธุ์พืชคุ้มครอง ล้วนพัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของกระแสวัฒนธรรมอุตสาหกรรม โดยมุ่งไปที่การปกป้องผลประโยชน์ทางการพาณิชย์ของเจ้าของพันธุ์พืชที่ได้พัฒนา

ขึ้นมาเป็นสำคัญ และเกิดขึ้นพร้อมๆกับการขยายตลาดของผู้ทรงสิทธิบัตรหรือสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ที่จะมีผลประโยชน์แทรกอยู่ในโครงสร้างการผลิตในประเทศนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ประเด็น ทรัพย์สินทางปัญญา จึงเป็นศูนย์กลางของปัญหาที่สำคัญในโครงสร้างการผลิตอาหารควบคู่กับการขยายตลาดของโลกในเวลานี้

(๒) ความยั่งยืนของทรัพยากรชีวภาพ

ฐานะความสำคัญของทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity resources) และทรัพย์สินทางปัญญา อาจเปรียบได้กับคู่แข่งที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจยุคใหม่ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพ (biotechnology) ของอุตสาหกรรมอาหาร การเกษตร เกษษกรรม ฯลฯ ทั้งนี้ เพราะ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพที่มั่งคั่งในประเทศเขตร้อนโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และประเทศไทยนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ในฐานะที่เป็นฐานทางวัตถุดิบ และปัจจัยการผลิตอันจำเป็นต่อโครงสร้างการผลิต อีกทั้งยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นของนวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์ ที่สามารถนำไปพัฒนาต่อยอด เป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะในระบบสิทธิบัตร หรือ แม้แต่สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชก็หนีไม่พ้นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยและพัฒนาไปจากฐานทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่

นอกจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมแล้วมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยนานาชาติ และบริษัทพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ

จากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ก็นำจับตาในประเด็นการแย่งชิง ความพยายามที่จะเข้าถึง (To access) และการทำให้เกิดการใช้ (make use) ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศเขตร้อน โดยผ่านโครงการความร่วมมือในหลากหลายรูปแบบ ที่เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลก (New world economic orders) ดังเห็นได้จาก “อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity ๑๙๙๒-CBD)” และที่เพิ่งจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ กรณีการผลักดันโครงการกองทุนป่าเขตร้อนโดยแปลงหนี้ของประเทศให้เป็นกองทุนฟื้นฟูป่าเขตร้อน (Tropical Forest Conservation Fund) โดยบีบบังคับให้ปรับระบบการจัดการทรัพยากรป่าในรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ในการสำรวจและใช้ประโยชน์ (bioprospecting) สำหรับสหรัฐอเมริกามากขึ้น และที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยแหล่งพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและเกษตรกรรม (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture ๒๐๐๑) ที่ถูกผลักดันในองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization - FAO) นอกจากนี้ ความพยายามในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศป่าเขตร้อนแล้ว ก็ยังมีความพยายามที่จะเข้าถึงภูมิปัญญาชาวบ้าน (Traditional knowledge) อีกด้วย เพราะภูมิปัญญาชาวบ้านนับเป็นแผนที่สายทางชุมทรัพย์ที่จะนำไปสู่นวัตกรรมสิ่งประดิษฐ์ต่อยอดใหม่ๆ ภายใต้ร่วมเงา

ของระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ก่อนแล้ว ขณะที่สิ่งที่
เป็นภูมิปัญญาชาวบ้านนั้น ถูกกีดกันออกไปจากระบบ
ทรัพย์สินทางปัญญากระแสหลักที่ใช้กันเวลานี้

(๓) ความยั่งยืนของระบบการผลิตอาหาร

ทั้งการล่มสลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืช
(Genetic resources) จากทศวรรษที่ ๑๙๖๐ หลังระบบ
การผลิตภายใต้การปฏิวัติเขียว (green revolution) ที่
ถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง อันก่อให้เกิดการ
ทำลายสภาวะแวดล้อมและสารอาหารในหน้าดินจากการ
ใช้สารเคมีทางการเกษตรอย่างเข้มข้นแล้ว ด้วยการ
ใช้เมล็ดพันธุ์มหัศจรรย์ (miracle seed) ซึ่งให้ผลผลิตสูง (High
Yield Varieties-HYVs) โดยได้รับการปรับปรุงและการคัดเลือกพันธุ์โดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ประกอบกับการจัดการด้านชลประทานและการผลิตแบบ
พืชเชิงเดี่ยว (mono-crop) เป็นเหตุให้ การปฏิวัติเขียวยัง
เป็นต้นตอที่สำคัญที่ทำให้พันธุกรรมพืชพื้นบ้านสูญหายไป
จากประเทศไทยจำนวนมาก ผลกระทบที่ตามมาในท้าย
ที่สุดที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึง คือ การกระทำดัง
กล่าวนั้นเท่ากับเป็นการปิดโอกาสการพึ่งพาตนเองจากเชื้อ
พันธุ์พืชพื้นบ้านเพื่อการเกษตรของประเทศเราเอง ฉะนั้น
สถานะภาพความยั่งยืน การมีอยู่จริงของทรัพยากรเชื้อ
พันธุ์พืชและพันธุกรรมพืชทางด้านอาหารของประเทศ จึง
มีฐานะที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในทางนโยบาย โดยเฉพาะ
ในกรอบการพิจารณาเชิงโครงสร้างในนโยบายด้านอาหาร
ของประเทศ

การเกษตรแผนใหม่ที่เป็นไปตามความต้องการของตลาด ยังได้สร้างบาดแผลที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของระบบการผลิตของไทย ได้แก่ **ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน** อันเกิดจากการพึ่งพาปัจจัยการผลิตที่ต้องซื้อหามาแทบทุกอย่าง ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ขณะที่รายได้จากการขายผลผลิตทั้งหมดมีมูลค่าต่ำกว่าต้นทุน **ปัญหาการเสียมูลค่าทางนิเวศ** อันเป็นผลสืบเนื่องจากการใช้สารเคมีอย่างเข้มข้น ทำให้ดินเสื่อมสภาพ สิ่งมีชีวิตในลำน้ำล้มตายและลดจำนวนลง อีกทั้งเกษตรกรก็ได้รับพิษจากสารเคมี เจ็บป่วย ล้มตาย สูญเสียทรัพย์สินเงินทองในการรักษาจำนวนไม่น้อย ขณะที่ผู้บริโภคพืชผักผลไม้ก็ไม่มีทางเลือกในการบริโภคเกิดการสะสมสารพิษในร่างกาย อันเป็นสาเหตุของการเจ็บป่วย **มูลค่าความเสียหายที่ทวีขึ้น** ทั้งต่อผู้เจ็บป่วย ตลอดจนราชการที่ต้องลงทุนในการรักษาเยียวยาในแต่ละปีสูญเสียไปไม่น้อย

ถึงกระนั้นก็ตาม ยังไม่ทันที่ประเทศจะคิดฟื้นฟูบูรณะหาก ณ ปัจจุบันกลับยิ่งเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ๆ จากพลังแม่อิทธิพลของทุน (Capital) กอปรกับความท้าทายจากเทคโนโลยีชีวภาพและพันธุวิศวกรรม (genetic engineering) ดังเช่น กรณีพืชดัดแปลงพันธุกรรม (genetically Modified Organism-GMOs) ที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เหมาะสมและความเห็นพ้องร่วมกันทั้งสังคมว่าจะเปิดทางให้มีการปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมอย่างกว้างขวางภายใต้ระบบนิเวศที่หลากหลายของประเทศหรือไม่อย่างไร จะมีการป้องกันระบบนิเวศมิให้สูญเสียไป

เนื่องจากการแพร่กระจายของพืชดัดแปลงพันธุกรรมได้ หรือไม่ว่าอย่างไร และผลกระทบที่จะเกิดตามมาในอนาคต เป็นอย่างไร

การสร้างเงื่อนไขทางนโยบายและกฎหมายของรัฐ นับเนื่องมาจากอดีต ก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่เปิดทางให้เกิดการกระทำดังกล่าว เช่น การบังคับใช้มาตรฐานการใช้เมล็ดพันธุ์พืชที่ปลูก เงื่อนไขการค้าเมล็ดพันธุ์ในตลาด อันเป็นแนวนโยบายของประเทศในรูปของกฎหมาย โดยนัยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นการสร้างเงื่อนไขหรือบีบบังคับในที ให้เกษตรกรจำต้องพึ่งพาเมล็ดพันธุ์ตามมาตรฐานที่ผลิตจากบริษัท ที่ส่วนใหญ่เป็นบริษัทลูกหรือสาขาของบริษัทยักษ์ใหญ่จากต่างประเทศ ซึ่งต้องใช้สารเคมีควบคู่ไปกับเมล็ดพันธุ์ที่วานี้อีกด้วย ทั้งแนวนโยบายของรัฐเองก็มอบให้บริษัทเอกชนผลิตเมล็ดพันธุ์ให้แก่ทางราชการ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรนำไปปลูกอย่างกว้างขวาง จึงเท่ากับว่าเงื่อนไขทางนโยบายในลักษณะนี้เอง ที่เป็นต้นตอสำคัญที่ทำให้พันธุกรรมพืชพื้นเมืองซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของระบบการผลิตในอนาคต จำต้องหมดสิ้นไปอย่างไม่อาจกลับคืนมา ภาวะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึง ความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนถึงระบบอาหารการผลิต แนวนโยบายและกฎหมายของรัฐได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะความจริงที่ว่า ผู้ผลิตมีทางเลือกน้อยลงเต็มที่ ในอันที่จะเลือกทำการผลิตที่ตนเองสามารถควบคุมได้ ตั้งแต่ชนิดของพืช พันธุ์พืช สารเคมีที่จะใช้ รวมไปถึงอำนาจต่อรองในตลาดการค้า

(๔) การจัดทำนายและการบริโภค

หากพิจารณาอาหารในฐานะที่สัมพันธ์กันในทางนโยบาย ความสำคัญของการจัดทำนายและการบริโภคถือเป็นส่วนสุดท้ายที่แนวนโยบายและกฎหมายของรัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งในกระบวนการทัศน์ของรัฐ ลักษณะความสัมพันธ์นั้นเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการค้าค่อนข้างมาก เพราะครอบคลุมถึงผลประโยชน์ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม อันประกอบด้วย ผู้ประกอบการทั้งรายเล็กรายใหญ่จำนวนมากที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ระบบการผลิต การแปรรูปสินค้าอาหาร ตลอดจนการจัดจำหน่ายให้ถึงมือผู้บริโภค

ด้วยการจัดการทางนโยบายของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนายและการบริโภคอาศัยกรอบทางกฎหมายตั้งอยู่บนหลักการของความปลอดภัย ถูกสุขอนามัย ทั้งต่อมนุษย์และสภาวะแวดล้อมนั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับมิติทางเศรษฐกิจที่มีความอ่อนไหวอย่างยิ่งในสายตาของรัฐ โดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของไทย ที่เน้นการลงทุนและต้องการให้เงินทุนไหลเวียนมาจากนักลงทุนต่างประเทศเป็นปัจจัยหลัก ฉะนั้นประสิทธิผลจากการมีหรือไม่มีกฎเกณฑ์หรือไม่อย่างไร อีกทั้งจะบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ว่านี้ได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจในรัฐจะเอาจริงเอาจังต่อเรื่องนี้อย่างไร เพราะหากเข้มงวดมากไปอาจจะกระทบต่อการลงทุนภายในประเทศหรือมีปัญหากับบรรดานักธุรกิจได้ แต่หากละเลยเกินไป ก็อาจทำให้สังคมและผู้บริโภคสูญเสียประโยชน์เช่นกัน

สภาวะการณ์เช่นนี้จึงทำให้ ประเด็นนโยบายเรื่อง

การจำหน่ายและการบริโภค มีแนวโน้มผูกติดอยู่กับประเด็นทางการเมือง (การเมืองในตัวอาหาร) มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งๆที่แกนกลางสำคัญที่เป็นแนวคิดในทางนโยบายและกฎหมายมุ่งไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงก็ตาม จึงเป็นเรื่องแปลกแต่จริงในทางนโยบาย ที่ขณะนี้จัดได้ว่า สังคมไทยเป็น สังคมที่ถูกหล่อหลอมและเข้าสู่ภาวะสังคมแบบวัฒนธรรมบริโภค (Consumer society) แต่มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคกลับบังคับใช้ได้ยากหรือขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง ที่ขึ้นอยู่กับแนวนโยบายที่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ดังกรณี การเรียกร้องของสังคมและกลุ่มองค์กรผู้บริโภคให้ติดฉลากสินค้าที่ผลิตหรือมีส่วนผสมของพืชดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs)^๕ เป็นเหตุให้ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) จำต้องออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ ๒๕๑ พ.ศ.๒๕๔๕ เรื่อง การแสดงฉลากอาหารที่ได้จากเทคนิคการดัดแปลงพันธุกรรมหรือพันธุวิศวกรรมตามความในมาตรา ๕ และ ๖(๑๐) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งโดยนัยแห่งกฎหมายนี้ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่ายหรือที่จำหน่าย ซึ่งต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก ซึ่งผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่มีส่วนผสมจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมให้อยู่ภายใต้ขอบบังคับของประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ จึงมีผลทำให้สินค้าอาหารจำนวน ๒๒

^๕ GMOs (genetically modified organism) คือ สิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการใช้พันธุวิศวกรรม ดัดต่อยีนจากสิ่งมีชีวิตชนิดเดียวกันหรือต่างชนิดกันใส่เข้าไป เพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการโดยมีผลจากธรรมชาติ

รายการที่มีส่วนผสม จากตัวเหลืองและผลิตภัณฑ์จากตัวเหลือง ข้าวโพดและผลิตภัณฑ์จากข้าวโพด ที่ได้จากเทคนิคการดัดแปลงพันธุกรรมหรือพันธุวิศวกรรมต้องติดฉลาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โดยนัยของประกาศนี้ หากได้ครอบคลุมถึงสินค้าที่มีส่วนผสมจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมเสียทั้งหมด เพราะตามความข้อ ๒ ของประกาศนี้ จำกัดเขตแดนไว้ที่ร้อยละ ๕ ของแต่ละส่วนประกอบที่เป็นส่วนประกอบหลักใน ๓ อันดับแรก และแต่ละส่วนประกอบดังกล่าวนั้น ต้องมีปริมาณตั้งแต่ร้อยละ ๕ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ ซึ่งหากมีส่วนผสมน้อยกว่าอัตราดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องติดฉลาก

ประเด็นที่น่าสนใจอยู่ที่ขั้นตอนการจัดทำประกาศหรือเหตุผลที่ทำให้การออกประกาศนี้เป็นไปอย่างล่าช้าทั้งนี้ เป็นเพราะ การบังคับใช้สิทธิดังกล่าวหาได้เป็นไปโดยทันทีไม่ หากต้องตราเป็นกฎหมายในรูปของประกาศกระทรวง และต้องถูกกลั่นกรองความเหมาะสมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มักจะยกเอาเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้ามาอ้างว่า การบังคับให้ติดฉลากดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของกลุ่มผู้ประกอบการ

คำถามท้าทายจึงอยู่ที่ จะมีมาตรการกำกับควบคุมทางด้านอาหารในรูปแบบอื่นอีกหรือไม่ นอกเหนือจากตัวกฎหมายที่ถูกนำไปบังคับใช้ในลักษณะที่เป็นรายกรณี (case by case) เช่น การค้นหามาตรการควบคุมทางสังคม (social control) หรือมาตรการทางภาษี เป็นต้น โดยเฉพาะหากเชื่อว่า พฤติกรรมการบริโภคของคนไทยอยู่ที่การจัดการในประเด็นเรื่องความรู้ ซึ่งหากจะพัฒนา

จำเป็นต้องมีการพัฒนา และส่งเสริมให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์
ต่อผู้บริโภคกระจายสู่สังคมได้อย่างทั่วถึง ควบคู่ไปกับการ
สนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่มพลังผู้บริโภคให้
เติบโต โดยเฉพาะกับการได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าถึง
ระบบการสื่อสารมวลชนของรัฐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ
ให้การกระจายนั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศได้จริง

ฉะนั้น แนวคิดในการพิจารณาประเด็นทาง
นโยบายในเรื่องอาหาร ที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับมิติการ
กระจายและการบริโภค จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความ
ระมัดระวังเป็นพิเศษ ถึงแนวคิด หลักการ กลไกต่างๆ ที่
กฎหมายก่อตั้งหรืออยากจะมี และต้องสัมพันธ์กับ
สภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ในปัจจุบันมีกฎหมาย
หลายฉบับยังเข้าไม่ถึง “ความเป็นจริงของประชาชน” แม้
จะอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันหากเพราะอยู่ห่างไกล อีก
ทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมายในระดับล่างยังไม่เอื้อ
อำนวยในการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การ
พิสูจน์ถึงภัยอันตรายที่เกิดจากการบริโภคอาหารสำเร็จรูป
บางชนิดที่ชาวบ้านซื้อมารับประทานจากตลาดในชุมชนการ
ใช้กลไกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ผลิตผู้จำหน่ายโดยชาว
บ้านในชนบทไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสามารถทำได้ด้วยลำพัง
ความแตกต่างกันโดยธรรมชาติในหลาย ๆ ด้านระหว่าง
ภาคเมืองและชนบท จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึง
กฎหมายและความยุติธรรม อันเป็นปัญหาพื้นฐานที่
สำคัญอันหนึ่งของชุมชนที่ห่างไกลจากอำนาจรัฐ

วิเคราะห์ “กฎหมาย” ที่เกี่ยวข้องกับ กับ “อาหาร” (๒)

หากพิจารณาในมุมลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับอาหารในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ของรัฐ ที่เข้าไปกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ที่มีผลต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ อันมีมิติความสัมพันธ์ของอาหารแทรกอยู่ได้แก่ **กฎหมายเอกชน (Private law)** **กฎหมายมหาชน (Public law)** และ**กฎหมายระหว่างประเทศ (International law)** ซึ่งได้กำหนดกรอบความสัมพันธ์สิทธิหน้าที่ของบุคคลและองค์กรทางการปกครองที่มุ่งต่อผลการกระทำที่ต่างกันออกไป ในที่นี้จะกล่าวถึงกฎหมายใน ๒ ลักษณะแรก กล่าวคือ

๒.๑ กฎหมายเอกชน (Private law)

หลักการโดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปมีบทบาทต่อความสัมพันธ์ของเอกชนต่อเอกชนเฉพาะกรณีการระงับข้อพิพาทวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นบทบาทของศาลยุติธรรมเท่านั้น การเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางกฎหมายในฐานะกฎหมายเอกชนกรณีอาหาร ถือว่า เป็นรากฐานเบื้องต้นที่บุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันในทางกฎหมายที่อาจจะเริ่มต้นจากนิติสัมพันธ์ในฐานะผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าอาหารในแต่ละประเภท ซึ่งคู่กรณีอาจจะอยู่ในฐานะผู้ผลิต ผู้ประกอบการ หรือผู้บริโภคก็ได้

กรอบความสัมพันธ์ในส่วนนี้ รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงการซื้อขายได้ เพราะขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันของทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายที่มีเสรีภาพในการซื้อขายตกลงกัน อันเป็นหลักการทางกฎหมายที่ซ่อนตัวและทำงานอยู่เบื้องหลังของการค้าเสรีนั่นเอง และแม้ว่า รัฐจะไปสนับสนุนให้เกิดตลาดการค้าขายแลกเปลี่ยนกันตามหลักเสรีนิยมประชาธิปไตย หากรัฐก็เข้าไปเกี่ยวข้องเพียงแค่การเข้าไปไกล่เกลี่ยในเวลาที่คุณสัญญาเกิดการพิพาทกันขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความชำรุดบกพร่อง หรือการเสื่อมสภาพของสินค้า ฯลฯ การยกเว้นข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่คุณสัญญาได้ทำขึ้นจะเข้าข่ายกรณีถือว่า เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.๒๕๔๐ ที่ได้อุดช่องว่างมิให้มีการเอาเปรียบกันโดยข้อสัญญา ข้อตกลงต่างๆที่ได้ทำขึ้น จะสามารถบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น^๕ สุดท้ายศาลก็จะเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินกรณีพิพาทดังกล่าว เพื่อให้ข้อพิพาทที่วุ่นนั้นเป็นอันยุติว่าใครควรปฏิบัติหน้าที่ต่อกันอย่างไร หรือเกิดกรณีความเสียหายทั้งต่อทรัพย์สินและสุขภาพอนามัย อันเกิดจากการบริโภคอาหาร คู่กรณีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายและชดใช้กันอย่างไร

หลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลัง ได้แก่ หลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) หลักสุจริต (the principle of good faith) การจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ฯลฯ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๓๕ ในหมวด

๕: มาตรา ๖ สัญญา ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพที่มีการชำระหนี้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สินไปให้ผู้บริโภค จะมีข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการซ่อนเร้นไม่ได้ เว้นแต่ผู้บริโภครู้ถึง ความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการซ่อนเร้นเสียแล้วในขณะทำสัญญา ในกรณีนี้ให้ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบนั้น มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

เอกเทศสัญญาและลักษณะละเมิด (กรณีหากมีความเสียหายเกิดขึ้น และจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่ว่านั้น) โดยจะอาศัยฐานทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๐^๖ เป็นเครื่องมือ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับอาหารได้เฉพาะระหว่างบุคคลสองฝ่าย รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.๒๕๕๐ ที่มีบัญญัติให้การเขียนข้อตกลง สัญญาที่สร้างขึ้นจะต้องถูกตรวจสอบ เพื่อป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบกันโดยการทำสัญญาหรือข้อตกลง ขอนำสังเกตรณีกการเยียวยาที่จะอาศัยมูลฐานอันเกิดจากการละเมิดนี้ เป็นภาวะของคู่กรณีที่กำลังหาจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเสียหายว่าต้องเกิดจากคู่กรณีอีกฝ่าย เช่น ผู้บริโภคอาหารแล้วเกิดเป็นพิษขึ้นมา ผู้บริโภคจำต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า พิษนั้นมาจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะสามารถพิสูจน์ได้ และผลของการใช้ฐานคิดทางกฎหมายลักษณะละเมิดตามกฎหมายเอกชน ก็สามารถใช้ได้ เฉพาะคู่กรณีเป็นรายๆ ไปเท่านั้น และจะต้องไปทำการฟ้องร้องบังคับกันเองในชั้นศาลที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก จึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่งสำหรับผู้บริโภคที่เป็นคนจนหรือคนขายขอมที่จะสามารถใช้สิทธิเพื่อขอรับการคุ้มครองสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะผู้ถูกละเมิดตามกฎหมายเอกชน

การเข้าไปเกี่ยวข้องกับของกฎหมายเอกชนในเรื่องอาหารในมิติของการผลิต อาจมิได้หลายกรณีที่พบเห็นและถือปฏิบัติกันอาจอยู่ในรูปสัญญาการผลิต การซื้อขายปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบที่พบกันมาก

๖. พ.พ. มาตรา ๒๕๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี หรือทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด ท่านต้องให้ค่าสินไหมทดแทนแก่การนั้น

คือ ในลักษณะสัญญาการผลิตแบบพันธะสัญญา (contract farming) ที่บริษัทเอกชนว่าจ้างให้เกษตรกรทำการผลิต โดยในสัญญาได้กำหนดลักษณะคุณภาพของผลิตผลไว้ล่วงหน้า ตามชนิดขนาดอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการโอนความเสี่ยงไม่ว่าจะเกิดจากดินฟ้าอากาศ ราคาผลิตผลให้แก่เกษตรกร หลักการสำคัญทางกฎหมายเอกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในลักษณะนี้ ได้แก่ หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญา (contract) ซึ่งจะเป็นมาตรฐานเฉพาะกรณี โดยจะขึ้นอยู่กับความสามารถของคู่กรณีโดยเฉพาะเกษตรกรหรือผู้ว่าจ้าง ที่จะนำเสนอต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อสนับสนุนของตนเอง และทั้งนี้ยังจะอยู่ในดุลยพินิจของศาลอีกด้วยว่า จะวินิจฉัยกรณีพิพาทไปในทิศทางใด ข้อสัญญาใดจะสามารถบังคับได้ ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ จึงเท่ากับว่าความสัมพันธ์ทางกฎหมายเอกชนกับอาหารนั้น เป็นภาระที่ยุ่งยากและเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการเข้าถึงความยุติธรรมทั้งในฐานะผู้บริโภคอาหารหรือแม้แต่เกษตรกรผู้ผลิตอาหาร ที่จะใช้ในฐานะการคุ้มครองเยียวยาความเสียหาย หรือสอดคล้องกับวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน ทั้งยังมีขอบเขตที่จำกัดเฉพาะเอกชนคู่กรณีเท่านั้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับคู่กรณีที่มีความสามารถมากกว่าในทางเงินทุนที่สามารถว่าจ้างทนายความและนักกฎหมายเข้าไปจัดการและเป็นที่ปรึกษาแก่ฝ่ายตนได้ ขณะที่เกษตรกรชาวนาผู้ผลิตนั้น ไม่อาจเข้าถึงทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายได้

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับอาหารใน

กฎหมายเอกชนนั้น จึงเป็นไปในลักษณะที่ขาดความสมดุลอย่างเห็นได้ชัด ระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและผู้ว่าจ้างหรือกรณีผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการกับผู้บริโภค อาหารในบริบทของกฎหมายเอกชนจึงตกอยู่ในฐานะของความเสมอภาคที่ไม่เท่าเทียมของบุคคลที่กล่าวมาแล้วแต่กรณี

๒.๒ กฎหมายมหาชน (Public Laws)

ความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับอาหารที่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายมหาชนนั้นกว้างขวางมาก เพราะกฎเกณฑ์ของรัฐที่สะท้อนเหตุผลทางเทคนิค เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การป้องกันการเอารัดเอาเปรียบกันในทางสังคมเศรษฐกิจการค้า และคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) ด้วยการตรากฎหมายที่อยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (written laws) มีเกิดขึ้นอยู่เสมอ ตามเหตุความจำเป็นในแต่ละยุคสมัย อันเป็นผลสืบเนื่องจากพลวัตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมือง และอำนาจต่อรองจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมที่หลากหลายนั่นเอง

ทั้งนี้ จะพบหลักการทางกฎหมายที่เข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่อยู่ในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่ตราขึ้นมากำหนดรายละเอียดตามที่กฎหมายแม่บทได้ให้

อำนาจไว้ ครอบคลุมบริบททางกฎหมายด้านอาหารตั้งแต่ระบบการผลิต การกระจาย และการบริโภค กล่าวคือ

● มุ่งคุ้มครองผู้บริโภค

(ก) ก่อตั้ง “สิทธิผู้บริโภค” (consumer rights)

มิติทางกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในฐานะผู้บริโภคอาหาร สินค้าหรือบริการนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก อาจกล่าวได้ว่า แกนกลางสำคัญของมิติทางกฎหมายอาหารในประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดหลักการนี้ไว้โดยให้อยู่ภายใต้กฎหมาย จึงขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะตรากฎหมายลูกในเรื่องใดๆ ขึ้นมารองรับสิทธิที่ว่านี้ โดยนัยมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ บัญญัติไว้ว่า.. “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรฐานการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

ความสำคัญที่ควรเน้นย้ำไว้ ณ ที่นี้คือ รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งสิทธิผู้บริโภคขึ้นเพื่อให้เป็นฐานในการรับรองคุ้มครองประโยชน์ของบุคคล อันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันองค์การของรัฐทุกองค์กรในอันที่จะ

ให้ความคุ้มครอง” ในฐานะที่ถือว่าเป็น “สิทธิ” (Rights) ที่ต้องได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งจะส่งผลที่สำคัญในทางกฎหมายกรณีบุคคลได้ใช้สิทธิเรียกร้อง (claim) ในฐานะ “สิทธิผู้บริโภค” (consumer rights) อันควรจะได้จากกระบวนการพิจารณา การพิสูจน์นำเสนอหลักฐานต่างๆ ต่อศาล ตลอดจนจากกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลที่น่าจะมุ่งไปสู่ประโยชน์สาธารณะมากขึ้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือการสร้างภาวะผูกพันในทางกฎหมายต่อคู่กรณี ที่ต้องรับผิดชอบความเสียหายในสินค้าและบริการในฐานะผู้ผลิตจำหน่ายหรือผู้ประกอบการ ทั้งที่เกิดจากการกระทำที่แม้มิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในทางกฎหมายว่า “ระบบความรับผิดชอบเด็ดขาด” (strict liability) มีความแตกต่างจากการเรียกร้องสิทธิในฐานะบุคคลธรรมดาในทางแพ่งที่ผู้กล่าวหา (ผู้บริโภค) จะต้องค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ มานำสืบต่อศาล นับว่า เป็นภาระอันหนักหน่วงมากในการดำเนินคดี แต่กรณีที่เป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบเด็ดขาดที่ว่านั่น ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายเพียงแต่นำสืบต่อศาลเพียงว่าตนเองได้รับความเสียหายอย่างไร ส่วนผู้ผลิตจำหน่ายหรือผู้ประกอบการเจ้าของสินค้าโดยหลักจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นๆ ยกเว้นจะต้องพิสูจน์ตนเองให้ได้ว่า ได้ใช้ความระมัดระวัง ไม่ประมาทเลินเล่อในการผลิตหรือจำหน่ายที่เป็นสาเหตุของความเสียหายนั้นๆ

๗ มาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการรณาทฤษฎี ทว่าใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

๘ หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด หรือ strict liability ปัจจุบันยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่จะถูกนำมาใช้มากในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงถือเป็นกฎหมายลูกที่มีความสำคัญมากในการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในฐานะ “ผู้บริโภค” โดยนัยแห่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ขยายความขอบเขตแห่งสิทธิผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประเด็นในเรื่อง "อาหาร" ความว่า.. มาตรา ๔ "ผู้บริโภค" มีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งพรรณาคคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

(๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

(๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

(๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (มาตรา ๓ ทวิ)^๙

(๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันคุ้มครอง "สิทธิของผู้บริโภค" และมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ออกมาขยายความรองรับสิทธิที่ว่านั้น แต่มีข้อน่าเป็นห่วงว่า ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ นั้นเอง กลับจำกัดความหมายของผู้บริโภคในความหมายที่แคบ^{๑๐} กล่าวคือ หมายความว่า "ผู้ซื้อ" หรือ "ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ... ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น บิดามารดาเป็นผู้ซื้อบุตรเป็นผู้บริโภค

^๙ มาตรา ๓ ทวิ เพิ่ม
เดิมโดยมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้บริโภค
(ฉบับที่ ๑) พ.ศ.
๒๕๔๖

^{๑๐} มาตรา ๓. "ผู้บริโภค"
หมายความว่า ผู้ซื้อ
หรือได้รับบริการจาก
ผู้ประกอบการหรือผู้
ซึ่งได้บริการเสนอ หรือ
การโฆษณาจากผู้
ประกอบธุรกิจเพื่อให้
ซื้อสินค้าหรือบริการ
และหมายความรวมถึง
ผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับ
บริการจากผู้ประกอบ
ธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้
เป็นผู้ซื้อหรือผู้ขอแทน
ก็ตาม

ถ้าความเสียหายเกิดแก่บุตรบุตรไม่ใช่ผู้บริโศคตามคำนิยาม
ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้^{๑๑}
ซึ่งไม่น่าจะตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นการ
คุ้มครองสิทธิผู้บริโศคเป็นการทั่วไป โดยสาระสำคัญ (Es-
sence) ของการคุ้มครองผู้บริโศคตามบทบัญญัติใน
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น น่าจะพิจารณาไปในทิศทาง
ที่มุ่งต่อ “บุคคลซึ่งผู้บริโศค” อันจะเป็นบุคคลใดก็ได้ไม่
น่าจะจำกัดเฉพาะผู้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นๆ เท่านั้นอย่างไร
ก็ตามประเด็นปัญหานี้ มีข้อนำติดตามว่า ศาลจะใช้ดุลย
พินิจไปในทิศทางใด

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศค พ.ศ.๒๕๒๒
ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้บริโศค” หมายความว่า “ผู้
ซื้อหรือผู้รับบริการ..” นั้นแสดงให้เห็นถึง การยึดหลักนิติ
สัมพันธ์ทางสัญญา (privities of contract) อย่างเหนียว
แน่น เกิดการจำกัดสิทธิผู้บริโศคที่เสียหายจากการบริโศค^{๑๒}
ซึ่งจะอิงอยู่กับความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเอกชนทางแพ่ง
แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศค พ.ศ.๒๕๒๒ ถือว่า
เป็นกฎหมายมหาชนที่น่าจะมุ่งไปสู่การคุ้มครองประโยชน์
ของมหาชนหรือสาธารณะมากกว่า

(๖) จัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อคุ้มครองผู้บริโศค

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๗ วรรค
สองนี้เอง ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครอง
ผู้บริโศค และเพื่อให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อ
บังคับขัดลัดจนมาตรการต่างๆ โดยจะต้องมีการตราเป็น
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าวขึ้น เพราะ

๑๑ รศ. สุขุม สุขนิสัย,
คำอธิบายกฎหมาย
คุ้มครองผู้บริโศค,
สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, (๒๕๔๐),
หน้า ๑๕๕
๑๒ Ibid., pp. ๑๖๕

เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้มีการดำเนินการจากรัฐบาล

อนึ่ง การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรอิสระที่ว่านี้ หากได้มีนัยความหมายเชิงสถาบันอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่บัญญัติไว้แล้วตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งเป็นคณะบริหารในหน่วยบริหารสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นส่วนราชการภายในของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะองค์กรที่จะจัดตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีความเป็นองค์กรอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล แต่อาจจะมีความสัมพันธ์กันได้โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ และจุดเชื่อมโยงในอันที่จะให้มีความรับผิดชอบในทางการเมือง (Accountability) อย่างเหมาะสมอย่างหนึ่งอย่างใด

(ก) คุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก

การคุ้มครองผู้บริโภคโดยฉลากนั้น สะท้อนถึงแนวคิดสิทธิของผู้บริโภคที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ใน (๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้ โดยในมาตรา ๓๐ ได้กำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานหรือนำเข้ามาเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก^{๑๑} และนอกจากนี้ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๕ และ ๖(๑๐) ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออก

๑๑ มาตรา ๓๐ ให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานควบคุมฉลากว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

ประกาศกระทรวง กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ต้องติดฉลาก^{๑๔} อีกด้วย

มีข้อนำสังเกตว่า มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยกฎหมาย ได้นำกลไกการบังคับติดฉลากมาใช้ทั้งโดยนัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ นั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทยในฐานะผู้บริโภค หรือสามารถครอบคลุมสินค้า หรือกรณีพืชพันธุ์ธัญญาหารที่คนเราบริโภคมาน้อยเพียงใด การใช้มาตรการฉลากน่าจะสะท้อนวิถีชีวิตการบริโภคประเภทอาหารที่บรรจุในกระป๋องหรือภาชนะ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในสังคมเมือง ขณะที่มีความเสี่ยงด้านอาหารอีกเป็นจำนวนมากที่วางจำหน่ายโดยไม่มีการติดฉลาก หรือแม้แต่กรณีการบริโภคอาหารตามร้านอาหารโดยทั่วไป ดังนั้นการมีฉลากอาหารหรือไม่ จึงไม่มีผลในเชิงหลักประกันเพียงอย่างเดียว ในอันที่จะคุ้มครองผู้บริโภคให้บรรลุผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม วิธีการติดฉลากก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้เลือกและตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้า แต่ก็มีจุดบกพร่องที่ไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของความรู้ความเข้าใจของผู้บริโภคเองว่า สินค้าอาหารที่ตนจะรับประทานที่มีรายละเอียดพรรณานี้มันมีความปลอดภัยมากน้อยเพียงใด หรืออย่างกรณีสินค้าอาหารที่มีส่วนผสมของ GMOs เป็นต้น เพราะฉลากไม่อาจจะบรรยายละเอียดสินค้าหรือข้อควรระวังต่างๆได้อย่างละเอียด และไม่ไว้วัตถุประสงค์ของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการที่จำหน่าย

๑๔ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา.....(๑๑) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งต้องมีฉลาก ข้อความในฉลากเงื่อนไขและวิธีการแสดง ฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก

สินค้านั้นๆ ด้วย ซึ่งแน่นอนว่า การจะคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกและมาตรการทางกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมอื่นๆอีก ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

(๖) คุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญานี้ เป็นมาตรการใหม่ที่ถูกบัญญัติเพิ่มเติมเข้าไปในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๑ เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคอันเกิดจากการทำสัญญาและขจัดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคมิให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้ได้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาขึ้นมา เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค วิธีการสำคัญที่นำมาใช้ได้แก่ การกำหนดแบบสัญญา และให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ.๒๕๔๒ อีกทั้งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานรับเงินและลักษณะของหลักฐานรับเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกจะกำหนดเงื่อนไขให้ธุรกิจที่ควบคุมสัญญา บรรจุข้อความบางประการลงในสัญญาที่ผู้ประกอบการจัดทำกับผู้บริโภคและหรือห้ามมิให้ใช้ข้อความบางประการลงในสัญญา ทั้งนี้ หากมีการฝ่าฝืนให้ถือว่าข้อความที่ห้ามใช้นั้นไม่มีอยู่ และข้อความที่บังคับให้ใช้แม้ไม่ใช้ก็ถือว่าไม่มีอยู่แล้วแต่กรณี การฝ่าฝืนอาจมีโทษ

อาญาจำคุกไม่เกินหนึ่งปี^{๑๕} ส่วนพระราชกฤษฎีกาฯ ควบคุมรายการในหลักฐานรับเงินนั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อความอย่างใด ต้องใช้หรือห้ามใช้ ในใบเสร็จรับเงินในประเภทธุรกิจที่กำหนด เช่น “ซื้อแล้วไม่รับคืน” หรือ “ไม่รับผิดชอบต่อการชำรุดเสียหาย” เป็นต้น

การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยสัญญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักการเงื่อนไขถึงข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่ผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคได้ทำไว้ต่อกัน ทั้งนี้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้ข้อตกลงที่ถูกเขียนหรือระบุไว้ในสัญญา เช่น การยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบ การให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การให้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยอีกฝ่ายมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจะบังคับไม่ได้^{๑๖} มีข้อนำสังเกตว่า วิธีการคุ้มครองผู้บริโภคโดยสัญญา^{๑๗} หากได้มีการฝ่าฝืน ก็เป็นภาระหรือหน้าที่ของผู้บริโภคเองที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

(จ) การเยียวยาความเสียหาย

มาตรการเยียวยาความเสียหายนั้น ถือเป็นวิธีการสุดท้ายในการรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ ในมาตรา ๔(๔) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ กล่าวคือ หากเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้บริโภค จะด้วยเพราะการชำรุดบกพร่องในสินค้า (อาหาร) ก็ดี หรือความเสียหายจากการบริโภคสินค้าก็ดี อาศัยสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครอง

๑๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน *ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ ศานต์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด ๒๕๕๓ กรุงเทพฯ*

๑๖ *Ibid.*, pp. ๒๙

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ผู้บริโภค จะได้รับความคุ้มครองความเสียหายใน ๒ ช่องทาง คือ ช่องทางที่ ๑) โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจ แต่งตั้งพนักงานอัยการหรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตาม มาตรา ๓๙ แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒^{๓๗} เพื่อดำเนินคดีแทนผู้บริโภค หรือ ช่องทางที่ ๒) โดยให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันไม่เป็นธรรม ทำการฟ้องร้องคดี เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ถ้าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้คำรับรองสมาคมนั้น^{๓๘}

ในกรณีนี้ถือว่า เป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่ง ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ที่ไม่ได้ให้อำนาจผู้บริโภค เป็นผู้เสียหายดำเนินคดีได้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิในฐานะผู้บริโภคอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากการถูกจำกัดขอบเขตของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายใต้บทนิยามผู้บริโภคที่มีความหมายแคบเพียง "ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการ.." เท่านั้น

นอกจากการเรียกร้องสิทธิเพื่อเยียวยาความเสียหายในฐานะ "สิทธิผู้บริโภค" อาศัยตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว กรณีการได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้า (อาหาร) หรือการปลอมปน ผู้เสียหายในกรณีนี้อาจดำเนินคดี ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาลได้อีกทางหนึ่ง โดยอาศัยฐานความผิด อันเกิดจากการก่อให้เกิดภัยอันตราย ต่อประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญาดังแต่มาตรา

๓๗ มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดี เกี่ยวกับการละเมิด สิทธิของผู้บริโภค หรือ เมื่อได้รับคำร้องขอ จากผู้บริโภคที่ถูก ละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการ อนุญาตเห็นว่า การ ดำเนินคดีนี้จะเป็น ประโยชน์แก่ผู้บริโภค เป็นส่วนรวม คณะ กรรมการมีอำนาจ แต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของ อธิบดีกรมอัยการ หรือ ข้าราชการใน สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคซึ่งคุณสมบัติไม่ ต่างกับผู้พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค เป็นเจ้า หน้าทีคุ้มครอง ผู้บริโภคมีหน้าที่ดำเนิน คดีแพ่งและคดีอาญา แก่ผู้กระทำการละเมิด สิทธิของผู้บริโภคใน ศาล

๓๘ มาตรา ๓๖ ในการ ดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิของผู้ บริโภค ให้สมทบที่ คณะกรรมการรับรอง ตามมาตรา ๓๖ มีสิทธิ ในการฟ้องคดีแพ่ง คดี อาญาหรือดำเนิน กระบวนการทางอาญา ในคดีที่คุ้มครองผู้ บริโภคได้...

๒๓๐ ถึงมาตรา ๒๓๕ ซึ่งผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ต้องพิสูจน์ให้ปรากฏต่อศาลว่า ผู้กระทำความผิดได้กระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาท จึงจะสามารถให้ผู้ทำให้เกิดความเสียหายรับโทษทางอาญาได้ ซึ่งไม่ได้ง่ายเลยที่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายดังกล่าว จะสามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดแจ้งต่อศาล ยิ่งหากจะต้องฟ้องร้องคดีด้วยตนเองด้วยแล้ว การนำพยานหลักฐานเอกสาร หรือวัตถุพยานต่างๆ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น เข้ามานำสืบต่อศาล ไซ้ว่าจะทำได้โดยสะดวก จึงนับได้ว่า เป็นอุปสรรคและมีข้อยุ่งยากมากทีเดียวในการดำเนินคดีอาญาในแนวทางนี้ เพื่อมุ่งหวังต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

● คุ้มครองความปลอดภัยในอาหาร

มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในอาหารโดยวิธีการทางกฎหมายในส่วนนี้รัฐจะเข้าไปแทรกแซงกระบวนการผลิตและนำเข้าอาหารบางประเภทที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภค ด้วยการกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข มาตรการต่างๆ ต่อผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีหลักการ มาตรการ กลไก เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในอาหารที่สำคัญคือ

(ก) กำหนดระดับการควบคุมอาหาร

กลไกสำคัญที่กฎหมายกำหนดขึ้น ได้แก่ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กำหนด

ประเภทอาหารออกเป็นประเภทต่างๆ จากนั้นก็กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเข้าไปควบคุมจัดการตามความเหมาะสม เช่น อาหารควบคุมเฉพาะ อาหารควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐาน การกำหนดอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหาร หลักเกณฑ์และวิธีการใช้วัตถุเจือปนในอาหาร การใช้วัตถุกันเสีย การกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุ การกำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือและเครื่องใช้ในการผลิต การกำหนดอาหารที่ห้ามผลิต ห้ามนำเข้าหรือจำหน่าย และ หลักเกณฑ์เงื่อนไขการตรวจเก็บตัวอย่าง

สำหรับอาหารควบคุมเฉพาะนั้น กฎหมายจะควบคุมเคร่งครัดมากกว่าอาหารประเภทอื่น โดยเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดให้อาหารประเภทใดเป็นอาหารควบคุมเฉพาะแล้ว ผู้ผลิตและหรือผู้ประกอบการที่จะผลิต หรือนำเข้ามาจำหน่าย จะต้องนำอาหารนั้นมาขอขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร^{๓๔} ก่อนที่จะทำการผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายได้ ขณะเดียวกัน หากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต้องการโฆษณา คุณประโยชน์ คุณภาพหรือสรรพคุณของอาหารนั้นๆ ทางสื่อ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ภาพยนตร์ หนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่นๆ ยังต้องขออนุญาตก่อนจึงจะโฆษณาได้^{๓๕}

(ข) ควบคุมการตั้งโรงงานผลิตอาหาร

นอกจากกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของอาหารแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการควบคุมให้สูงขึ้นไปอีก โดยการกำหนดให้การตั้ง

๓๔ มาตรา ๓๑ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๕ ผู้ใดจะผลิตหรือนำเข้าซึ่งอาหารควบคุมเฉพาะ จะต้องนำอาหารนั้นมาขอขึ้นทะเบียนตำรับอาหารต่อผู้อนุญาตเสียก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตำรับอาหารแล้ว จึงจะผลิตหรือนำเข้าได้

๓๕ มาตรา ๓๒ ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีอื่นใดเพื่อประโยชน์ทางการค้า ต้องนำเรื่อง ภาท ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้น ไปผู้อนุญาตตมระเบียบที่กำหนด เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงโฆษณาได้

โรงงานผลิตอาหารและการนำเข้าซึ่งอาหารเพื่อจำหน่าย ต้องได้รับการอนุญาตโดยเลขาธิการคณะกรรมการอาหาร และยา ก่อนถึงจะกระทำได้อ^{๖๑} ซึ่งถือว่า เป็นการเข้ามา ควบคุมกระบวนการผลิตให้ได้มาตรฐาน อันเป็นการ ขยายขอบเขตการควบคุมไปสู่สิ่งอื่น ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะ คุณภาพหรือความปลอดภัยของอาหารเท่านั้น อันเป็น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และเนื่องจาก เป็นการผลิตอาหารในรูปของโรงงาน ฉะนั้น การจะ เข้าข่ายว่าเป็นโรงงานหรือไม่ จะต้องใช้พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบการพิจารณาด้วย

(ค) กำหนดห้ามมิให้มีการผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่ายอาหารที่ กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา

มาตรการโดยนัยพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ ยังกำหนดมาตรการที่เข้มข้นสูงขึ้นถึงขนาดบัญญัติเป็น ข้อห้ามตามกฎหมาย^{๖๒} อันจะส่งผลในทางกฎหมายที่สำคัญ ๒ ประการคือ ๑) เป็นการกำหนดลักษณะความผิด อันเกิดจากการผลิต นำเข้าอาหารที่ไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารผิดมาตรฐาน และรวมถึงอาหารอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งหมายถึง อาหารที่ไม่ปลอดภัยในการบริโภค หรือมี สรรพคุณไม่เป็นที่เชื่อถือ หรือมีคุณค่าหรือคุณประโยชน์ ต่อร่างกายในระดับที่ไม่เหมาะสม ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีโทษ ทางอาญา มีโทษจำคุกหรือปรับ และ ๒) เมื่อกฎหมายได้ บัญญัติให้การกระทำที่มีลักษณะฝ่าฝืนเป็นความผิด จะ ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ฉะนั้น การจะฟ้องร้องให้ บุคคลผู้ผลิตและนำเข้าเพื่อจำหน่ายให้ได้รับโทษ ทาง

๖๑ มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ ผู้ใดตั้งโรงงานผลิต อาหารเพื่อจำหน่าย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต จากผู้อนุญาต...

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ ผู้ใดนำเข้าซึ่งอาหาร เพื่อจำหน่าย เว้นแต่ จะได้รับใบอนุญาต จากผู้อนุญาต...

๖๒ มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ ผู้ใดผลิต นำเข้าเพื่อ จำหน่าย หรือจำหน่าย ซึ่งอาหาร ดังต่อไปนี้ (๑) อาหารไม่บริสุทธิ์ (๒) อาหารปลอม (๓) อาหารผิดมาตรฐาน (๔) อาหารอื่นที่ รัฐมนตรีกำหนด

ราชการจะต้องมีหน้าที่พิสูจน์การกระทำดังกล่าวนี้ต่อศาล ให้เห็นถึงเจตนาและการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้นด้วย ถึงจะเป็นเหตุให้ศาลพิพากษาลงโทษได้

การที่กฎหมายนี้มุ่งใช้มาตรการควบคุมทางอาญาเป็นกลไกที่สำคัญอันหนึ่งเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยผู้บริโภคจากอาหารที่ผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่าย ฯลฯ ย่อมแสดงให้เห็นประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่า กลไกหรือมาตรการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีประสิทธิภาพสอดคล้องกันหรือไม่ และมีวิธีการอื่น ๆ นอกจากนี้หรือไม่ การมุ่งบังคับใช้เพื่อติดตามตรวจสอบไล่จับบุคคลที่ฝ่าฝืน จะเกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายและการจัดการมากนักน้อยเพียงใดในการคุ้มครองด้านอาหาร

วิธีการกำกับควบคุมจากรัฐในเรื่องคุณภาพอาหารตามกลไกข้างต้น เป็นอำนาจที่กฎหมายมีให้ต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการเข้าไปควบคุม ติดตาม และเมื่อพบการกระทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็สามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตผลิต นำเข้า ซึ่งอาหาร ฯลฯ ดัดแปลงแก้ไข สิ่งให้ดผลิต หรืองดนำเข้า และประกาศผลการตรวจพิสูจน์อาหารให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้ทราบ เพื่อประชาชนจะได้ใช้ความระมัดระวังในการบริโภคต่อไป ซึ่งถือว่า เป็นมาตรการทางอ้อมที่สำคัญอันหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ ประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปว่า ประชาชนไทยส่วนใหญ่ในเวลานี้ บริโภคสื่อด้วยวัตถุประสงค์นี้มากน้อยเพียงใด และสื่อที่ทำให้ข้อมูลในลักษณะข้างต้นนี้มีมากเพียงพอ เข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึงหรือไม่อันเป็นประเด็นที่ไม่อาจมองข้ามได้

● ควบคุมการจำหน่ายอาหาร

(ก) ควบคุมภาชนะบรรจุอาหาร

กฎเกณฑ์ของรัฐ นอกจากจะเข้าไปควบคุมกำกับคุณภาพในตัวอาหารแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดเงื่อนไขขยายรวมไปถึงภาชนะบรรจุอาหารอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นหลักประกันก่อนที่อาหารจะถึงมือผู้บริโภคนับแต่วันผลิต พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๖(๖) บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุและการใช้ภาชนะบรรจุ ตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหารด้วย ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการที่ผลิตอาหารต้องปฏิบัติตามในเรื่องของภาชนะให้ได้ตรงตามมาตรฐานที่ประกาศกระทรวงได้กำหนดไว้

(ข) ควบคุมสถานที่สำหรับจำหน่ายอาหาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เป็นกลไกสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายได้แก่ การเข้ากำกับควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหาร ตลาด สถานที่ที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้า(รวมถึงอาหาร)ในที่หรือทางสาธารณะให้ตรงตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดให้ถูกสุขอนามัย ด้วยการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น^{๒๐๑} และยังรวมถึงการควบคุมการอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่เกินกว่า ๒๐๐ ตารางเมตรต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่หากสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร ต้อง

๒๐๑ มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้ง^{๓๔} และห้ามการจำหน่ายสินค้า (รวมถึงอาหาร) ในที่หรือทางสาธารณะเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑

มาตรการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ใช้ระบบอนุญาตเข้ามาควบคุมตรวจสอบ อันเป็นมาตรการที่ประสงค์ให้อาหารที่จำหน่ายสะอาด ไม่เป็นอันตรายเมื่อนำไปบริโภค ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ได้มาตรฐานทางสภาวะแวดล้อมของพื้นที่จำหน่ายอาหาร อันถือว่าเป็นมาตรการแวดล้อมทางอ้อมที่รัฐเข้ามาควบคุมดูแล นอกจากควบคุมในคุณภาพอาหารโดยตรง จึงเป็นมาตรการเกือบจะสุดท้ายปลายทางที่กฎหมายเข้ามามีบทบาทในการจัดการในเรื่องอาหาร

● **คุ้มครองการผลิต**

การพิจารณากฎหมายนอกจากจะตรวจสอบหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่สัมพันธ์กับบริบทของอาหารโดยตรงแล้ว ยังต้องทราบถึงปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอาหารในบริบทย่อยอีกด้วย การศึกษาในส่วนนี้ จะเน้นประเด็นที่เป็นปัจจัยสำคัญในโครงสร้างการผลิตที่มีส่วนและอิทธิพลต่อการพิจารณายุทธศาสตร์อาหารที่สำคัญคือ

(ก) **เมล็ดพันธุ์พืช**

มีความสัมพันธ์และเป็นปัจจัยใกล้ชิดที่ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างการผลิตอาหารของประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะการเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการทางนโยบายที่

๓๔ มาตรา ๓๘ ผู้ที่จะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่สะสมอาหารในสาธารณะหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกิน ๕๐๐ ตารางเมตร และมีใช้เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๓๘ ก่อนจัดตั้ง

เกี่ยวข้องกับเมล็ดพันธุ์พืช จะมีผลโดยตรงต่อวิธีการผลิต และรูปแบบการผลิตอาหารของประเทศ อย่างแยกไม่ออก

พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายและเป็นปัจจัยสำคัญทางนโยบาย ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างการผลิตอาหารเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกฎหมายที่เข้ามาควบคุมคุณภาพของเมล็ดพันธุ์พืชโดยตรง แกนกลางสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งสู่การควบคุมการค้าขาย นำเข้าและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชให้ได้ “มาตรฐาน” คุณภาพ การกำหนดชนิดและอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้ ผสม เจือปน หรือแม้แต่วิธีการเก็บรักษา การโฆษณาเมล็ดพันธุ์ควบคุม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการจำหน่ายพันธุ์พืชที่เสื่อมคุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนแก่เกษตรกร โดยกฎหมายได้แบ่งประเภทพันธุ์พืชออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุม ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ควบคุม เมล็ดพันธุ์รับรอง พันธุ์พืชขึ้นทะเบียน พันธุ์พืชรับรอง พืชสงวน พืชต้องห้ามและพืชอันตราย และใช้ระบบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนมาเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตามกฎหมายนี้ กล่าวคือ

๑) ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิด และชื่อพันธุ์พืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม (มาตรา ๑๒)

๒) ห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมไว้ในสถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ..(มาตรา ๑๔)

๓) บังคับห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า (๑) บรรจุเมล็ดพันธุ์ควบคุมในภาชนะบรรจุนอกสถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือ (๒) ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมที่บรรจุในภาชนะบรรจุไม่ตรงฉลาก (มาตรา ๒๑)

๔) กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์เพื่อการค้า จัดให้มีป้ายแสดงว่าเป็นสถานที่รวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุม ฉลากภาษาไทยที่เป็นภาชนะบรรจุเมล็ดพันธุ์ควบคุมเครื่องหมายการค้าสำหรับเมล็ดพันธุ์ควบคุมน้ำหนักอายุความงอก วัตถุประสงค์สมอยู่ด้วยกับเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น

๕) ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิด และชื่อพันธุ์พืชสงวน และพืชต้องห้าม เพื่อควบคุมการส่งออกและนำเข้าพืชดังกล่าว

๖) กำหนดให้พืชที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเป็นพืชอนุรักษ์ เพื่อเข้ามาควบคุมการส่งออกพืชอนุรักษ์ และซากของพืชอนุรักษ์ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

๗) กำหนดเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้รวบรวม ขาย นำเข้า หรือส่งออกเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการการค้าได้ ต้องปรากฏว่าผู้ขอใบอนุญาต (๑) เป็นผู้มีฐานะดีพอที่จะดำเนินการได้ (๒)... (๕) มีสถานที่ที่เหมาะสมในการรวบรวม ขาย นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมที่ขอรับอนุญาต

๘) บัญญัติให้หลักการหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ว่า

จะด้วยเรื่องเกี่ยวกับ เมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชสวน หรือพืช
ต้องห้าม ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ยกเว้นไม่ใช้บังคับ
กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตร
และสหกรณ์ หรือส่วนราชการอื่น

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘
เป็นกฎหมายที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อเข้ามาจัดการเรื่องการค้า
เมล็ดพันธุ์พืชเป็นสิ่งสำคัญ อันถือว่าเป็นประเด็นทาง
เศรษฐกิจการค้าโดยแท้ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐได้บัญญัติ
เป็นข้อห้ามมิให้บุคคลสามารถรวบรวม ขาย นำเข้า ส่ง
ออกเมล็ดพันธุ์ โดยเฉพาะที่เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมต้อง
ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การฝ่าฝืนถือว่าเป็น
ความผิดมีโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน
๔,๐๐๐ บาท ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดของกฎหมายนี้ยัง
เป็นการตัดหนทางมิให้ผู้ค้าเมล็ดพันธุ์รายย่อย ประเภท
เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้ามาขอรับใบอนุญาตในการ
ค้าขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย
ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้รับอนุญาต ต้องเป็นผู้มีฐานะดี
พอที่จะดำเนินกิจการได้ ซึ่งจะเห็นว่า ผู้รับอนุญาตที่จะ
สามารถเข้าเงื่อนไขนั้น คือ บริษัทขนาดใหญ่ที่มีทุนสูงถึง
จะสามารถทำได้ อันเป็นการบังคับใช้ทางนโยบายที่
ลำเอียงอยู่ในที่ ที่สกัดกั้นเกษตรกรรายย่อยให้เข้ามา
ดำเนินการได้ยากขึ้น การที่เปิดหนทางแก่บรรษัทเมล็ด
พันธุ์ขนาดใหญ่เข้ามาควบคุมการค้าเมล็ดพันธุ์ย่อมส่งผล
กระทบไปถึงระบบการผลิตนั่นเอง

ประเด็นสำคัญที่ยิ่งไปกว่านั้น คือ การกำหนด
มาตรการควบคุมทางการค้าเมล็ดพันธุ์ในกรณีนี้ กลับยิ่ง

เป็นการเปิดทางและเอื้อประโยชน์อย่างสูงต่อบริษัทเมล็ดพันธุ์ขนาดใหญ่ ในการนำเมล็ดพันธุ์ของตนออกจำหน่าย ขณะที่เมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรรายย่อยยากที่จะมีโอกาสได้รับการจำหน่าย ทำให้พันธุกรรมพันธุ์พืชพื้นเมืองของเกษตรกรสูญหายไปจากกระบวนการผลิต อันเป็นการทำลายความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชในที่สุด

(ข) สารเคมีทางการเกษตร

จากโครงสร้างการเกษตรของไทยที่เปลี่ยนจากระบบเกษตรเพื่อยังชีพไปสู่การระบบเกษตรเพื่อการค้าที่ต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ ในยุคปฏิวัติเขียว (Green revolution) ประกอบกับเมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรซื้อหามาปลูกจากบริษัทเมล็ดพันธุ์ที่ได้ถูกดัดแปลงทางพันธุกรรม ให้สามารถทนต่อสารเคมีและสารฆ่าแมลงบางชนิด ทั้งยังเป็นการวางเงื่อนไขการใช้สารเคมีบางชนิดที่ต้องมีการใช้ควบคู่กัน ส่งผลให้ระบบการผลิตของประเทศไทยส่วนใหญ่ในเวลานี้ เป็นระบบการผลิตที่ต้องพึ่งพาสารเคมีในอัตราที่สูง พระราชบัญญัติว่าด้วยอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.๒๕๑๘ จึงเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่เข้ามามีบทบาทควบคุมการใช้สารเคมีและปุ๋ย ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้สารเคมีในภาคการผลิตอาหารของประเทศ

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.๒๕๑๘ มุ่งเข้าไปควบคุมทางด้านการค้าขาย โดยกลไกกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขายเป็นนำเข้าหรือนำผ่าน เว้นแต่จะ

ได้รับใบอนุญาต^{๓๕} ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อควบคุม การผลิตปุ๋ยให้ได้มาตรฐานตรงตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ทั้ง ยังควบคุมให้มีการนำปุ๋ยที่ผลิตได้นั้นขายในสถานที่ที่กำหนด และคุ้มครองเกษตรกรให้สามารถเลือกซื้อปุ๋ยดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้มีป้าย ฉลากภาษาไทยระบุรายละเอียด บ่ง บอกลักษณะและปริมาณของธาตุอาหาร ชื่อผู้ผลิต ฯลฯ เพื่อให้เกษตรกรได้ทราบก่อนการตัดสินใจซื้อ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนผลิตปุ๋ยเคมีปลอม ผิด มาตรฐาน เสื่อมคุณภาพ ไม่ได้ขึ้นทะเบียน หรือปุ๋ยที่มี สารพิษที่อาจอันตรายต่อคน สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ผสม เกินอัตราส่วนที่มีในปุ๋ยเคมีมาตรฐานถือเป็นความผิด^{๓๖} หาก ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมีความผิดมีโทษจำคุกตั้งแต่ ๕-๑๕ ปี และปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาทถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท

ในกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะให้อำนาจรัฐเข้า มาควบคุมปุ๋ยเคมีแล้ว ยังมีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงการ ผลิตปุ๋ยอินทรีย์อีกด้วย กล่าวคือ ในมาตรา ๕๕ แห่งพระ ราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.๒๕๑๙ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ ผลิตปุ๋ยอินทรีย์เพื่อการค้าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วันนับแต่ที่กฎหมายนี้ใช้บังคับหรือ เริ่มดำเนินการ โดยต้องระบุ (๑) ชื่อปุ๋ยอินทรีย์ (๒) เครื่องหมายการค้า (๓) สถานที่ผลิต สถานที่เก็บ สถานที่ขาย และสถานที่ทำการ โดยหากได้มีการเปลี่ยนแปลง ในรายละเอียดดังกล่าวก็ต้องมีกระหนาบที่ต่อแจ้งเป็น หนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วันถึงการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าว หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับ ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

๓๕ มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้าขาย มีไว้ขาย นำหรือตั้งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือผ่านซึ่งปุ๋ยเคมี เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และสำหรับกรณีผู้ผลิตและผู้นำเข้าหรือตั้งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งปุ๋ยเคมี ที่ให้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๑๕ แล้วด้วย

๓๖ มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ขาย มีไว้ขาย หรือนำหรือตั้งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งปุ๋ยเคมี ดังต่อไปนี้ (๑) ปุ๋ยเคมีปลอม (๒) ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน (๓) ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ เว้นแต่กรณี ตามมาตรา ๓๑ (๔) ปุ๋ยเคมีที่ตรงขึ้นทะเบียน แต่มีได้ขึ้นทะเบียนไว้ (๕) ปุ๋ยเคมีที่รุนแรงหรือมีพิษเกินขอบเขต (๖) ปุ๋ยเคมีที่มีสารพิษ ที่อาจเป็นอันตรายแก่คน สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ผสมอยู่ด้วยเกินอัตราส่วนที่มีในปุ๋ยเคมีมาตรฐาน

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐเข้ามากำกับควบคุมสารเคมีโดยตรงและครอบคลุมมากที่สุด แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่มีปัญหาการบังคับใช้มากที่สุดเช่นกัน วัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการนำสารเคมีมาใช้ในกิจการต่างๆ ซึ่งภาคการเกษตรมีการใช้สารเคมีในอัตราที่สูงในการเพาะปลูก โดยจะเห็นได้จากจำนวนพื้นที่การเกษตร ๑๒๑,๗๒๖,๙๓๗ ไร่จากพื้นที่ของประเทศทั้งหมด ๓๒๐.๖ ล้านไร่ แบ่งออกเป็น นาข้าวประมาณ ๖๗.๗ ล้านไร่ พืชไร่ประมาณ ๒๕.๙ ล้านไร่ พื้นที่เพาะปลูกผัก ผลไม้ ดอกไม้ประมาณ ๑.๑ ล้านไร่^{๒๖} ซึ่งล้วนแล้วแต่มีการใช้สารเคมีในการเพาะปลูกแทบทั้งสิ้น การเข้ามาควบคุมวัตถุอันตรายของรัฐนั้น มีหลักสำคัญๆ คือ

๑) กฎหมายบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดเขตท้องที่เพื่อห้ามการครอบครอง การจำหน่ายหรือการใช้วัตถุอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดได้^{๒๗}

๒) แบ่งประเภทวัตถุอันตรายออกเป็น ๔ ประเภทเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมที่เหมาะสมตามลักษณะของวัตถุอันตรายแต่ละประเภทคือ

- วัตถุอันตรายชนิดที่ ๑ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้าการส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

- วัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้าการส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

^{๒๖} สมชัย ภีทรธนาเนทท์ สารเคมีอันตรายคือชีวิตและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก กรุงเทพฯ ๒๕๓๙ หน้า ๑๗

^{๒๗} มาตรา ๑๖ ในกรณีที่มิเห็นจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่เพื่อห้ามการครอบครอง การจำหน่ายหรือการใช้วัตถุอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

● วัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

● วัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

๓) กำหนดมาตรฐานการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ ๑ วัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ หรือวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ โดยห้ามมิให้ผลิต (๑) วัตถุอันตรายปลอม (๒) วัตถุอันตรายผิดมาตรฐาน (๓) วัตถุอันตรายเสื่อมคุณภาพ (๔) วัตถุอันตรายที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้ และ (๕) วัตถุอันตรายที่ถูกสั่งเพิกถอนทะเบียน

วิธีการควบคุมตามกฎหมายวัตถุอันตราย จะให้ความสำคัญกับการควบคุมในเรื่องการผลิต การนำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง ตามชนิดของวัตถุอันตราย ซึ่งดูเหมือนเป็นการควบคุมต้นทาง แต่การเข้ามาควบคุมของกฎหมาย นอกจากวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ แล้ว บุคคลก็สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ประเด็นที่สำคัญอีกส่วนคือ มาตรการการป้องกันการนำสารเคมีไปใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำพวกสารเคมีที่ใช้ทางการเกษตร ซึ่งถูกจัดอยู่ในประเภทวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ที่แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติเข้มงวดมิให้มีการผลิต นำเข้า และมีไว้ในครอบครอง ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดต้องได้รับโทษ

ทางอาญาโดยการจำคุกหรือปรับก็ตาม แต่ปัญหาใหญ่ในเวลานี้คือ การควบคุม การสอดส่อง มิให้มีการผลิต นำเข้า มีไว้ครอบครอง และใช้สารเคมีที่วุ่นเพื่อดำเนินคดีลงโทษ ไขว่จะทำได้โดยง่าย ขณะเดียวกันกับเกษตรกรก็ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการเลือกใช้และใช้ในปริมาณที่เหมาะสม หากเกษตรกรปรารถนาเพียงแต่เพื่อให้ได้ผลผลิตสำหรับนำไปขายให้ได้รายได้สูงสุด โดยไม่คำนึงถึงพิษภัยของสารตกค้างในผลิตผลที่ก่อให้เกิดอันตรายกับผู้บริโภค ย่อมสะท้อนถึงมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ว่าอยู่ในฐานะที่จะป้องกันอันตรายจากการบริโภคได้มากนักน้อยเพียงใด

ฉะนั้น การให้ความสำคัญกับขั้นตอนช่วงการผลิตอาหาร (การปลูก) ในระยะเริ่มต้น จึงเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องค้นหากลไกและมาตรการที่เหมาะสม ที่สามารถปฏิบัติได้และมีประสิทธิภาพในการป้องกัน

บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ (๓)

๓.๐ วิเคราะห์กฎหมายอาหาร

จากการพิจารณากฎหมายที่สัมพันธ์กับ “อาหาร” ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า “กฎหมาย” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งทางตรงและทางอ้อม ตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูปไปจนถึงการจำหน่าย และยังรวมไปถึงผู้บริโภคที่ได้บริโภคอาหาร กฎหมายหลักที่สำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติปศุสัตว์ พ.ศ.๒๕๑๘ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และประมวลกฎหมายอาญารฐานความผิดอันเกิดจากการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ตั้งแต่มาตรา ๒๗๐ ถึงมาตรา ๒๗๕ ที่ล้นแล้วแต่เป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์การใช้อำนาจของรัฐในเรื่องต่างๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในส่วนของกฎหมายอาหารที่แฝงอยู่ในกฎหมายเอกชนนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๗๕ ที่มีบัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญญาหรือละเมิด ฯลฯ โดยเฉพาะในความสัมพันธ์ทางแพ่งที่เกี่ยวกับสัญญา ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งจัดเป็นกฎหมายมหาชน บัญญัติเพิ่มเติมเข้ามาสัมพันธ์ในทางแพ่งของเอกชน เพื่อคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมต่อประชาชน

มากขึ้น และเพื่อขจัดข้อสัญญาต่างๆ ที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนไม่ให้มีผลใช้บังคับหรืออ้างสิทธิได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นที่ต้องพิจารณาให้ลึกลงไปกว่านั้นของความสัมพันธ์ของ "กฎหมาย" และ "อาหาร" นั้น มีความสัมพันธ์ในลักษณะใด เป็นต้นว่า เป็นกฎหมายในฐานะความสัมพันธ์ "ทางเศรษฐกิจ" หรือ "การคุ้มครองผู้บริโภค" หรือเป็นความสัมพันธ์ที่กว้างขวางลึกซึ้งครอบคลุมไปไกลกว่านั้น ที่สะท้อนถึงประเด็นที่ใหญ่กว่านั้น เช่น ในเรื่องอหิปปิทยในอาหาร หรือความมั่นคงและยั่งยืนในอาหาร และสำหรับกรณี "อาหาร" ด้วยแล้ว โดยแท้ที่มีฐานะเพียงแค่ว่า "สินค้า" เพื่อการซื้อขายกันในตลาด ทั้งตลาดภายในประเทศหรือตลาดการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น หรือว่า ความสัมพันธ์ทางอาหารนั้นกว้างขวางกว่าความเป็นสินค้า แต่หมายความครอบคลุมถึง "มิติทางสังคมวัฒนธรรม" หรือแม้แต่ประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยหรือ "สุขภาพะ"

ด้วยอิทธิพลของแนวคิด บางท่านอาจจะเรียกว่า "ฐานคิด" ในการพิจารณาความสัมพันธ์ ที่มาจากแนวคิดและฐานคิดที่แตกต่างกัน อันจะส่งผลให้ภาพที่มองความสัมพันธ์ของกฎหมายอาหารอาจจะแตกต่างกันออกไปได้ ซึ่งเป็นเหตุให้ความเข้าใจต่อแนวสาระสำคัญของกฎหมายที่มีอยู่หรือที่อยากให้มี ย่อมมีความแตกต่างหลากหลายตามไปด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แนวสาระสำคัญของกฎหมายที่ใช้บังคับ และแนวสาระสำคัญกลไกที่อยากให้อกฎหมายอาหารมีนั้น ย่อมมาจากฐานคิดอันเดียวกันคือ "สภาพความเป็นจริงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กอปรกับสภาพการณ์ปัญหาของประเทศเป็นสิ่งสำคัญ" ที่จะบอกเราว่า ควรกำหนดกฎเกณฑ์ หลักการ กลไกของกฎหมายไปในทิศทางใด ถึงจะมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยด้วยเหตุผลนี้เอง ประเด็น "กฎหมาย" และ "อาหาร" จึงเป็นเรื่องที่มีพลวัตในตัวเองสูง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงความ

สัมพันธ์ในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อิทธิพลของทุน และเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศอยู่เสมอ ทำให้เกิดคำถาม ต่อ “กฎหมาย” ที่ใช้บังคับว่า มีความยืดหยุ่นหรือสามารถ ปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างไร อันมีประเด็นนำเสนอที่น่าพิจารณา ดังนี้

● ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กล่าวได้ว่า ประเด็นทางเศรษฐกิจถูกฝังอยู่ในกฎหมาย ทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ตั้งแต่กฎหมายเอกชนประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๗๕ ที่กำหนดความสัมพันธ์ ในทางแพ่ง โดยถือว่า เป็นฐานที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจการค้า ที่รัฐจะจำกัดตนเองในการเข้าไปเกี่ยวข้อง ควบคุมให้น้อยที่สุด หากไม่เกี่ยวข้องเลยจะเป็นการดีที่สุด ในสายตาของนักธุรกิจการค้าหรือจากแนวคิดเสรีนิยมทางการค้า (Trade liberalization) และ “อาหาร” ในบริบทนี้ จะมีสถานะ เป็นเพียง “สินค้า” (goods) หรือวัตถุที่ซื้อขายกัน (commodity) ชัดเจนที่สุด

สำหรับกฎหมายที่จัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชนนั้น แม้ว่าโดยเนื้อหาของกฎหมายนี้จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ (public interested) และสิทธิเสรีภาพของบุคคล ประกอบกับการกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจรัฐก็ตาม แต่ด้วย เหตุที่กฎหมายนี้ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการส่งเสริมพัฒนา เศรษฐกิจการค้าพาณิชย์หรือการค้าขาย ที่เห็นเด่นชัดในเรื่องการ ผลิต เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ ที่เข้าไป ควบคุมการค้าขายเมล็ดพันธุ์พืช อันถือเป็นต้นเหตุที่สำคัญ แห่งการทำลายความหลากหลายทางพันธุกรรมโดยผลของ การบังคับใช้ ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายนี้ยังมีลักษณะลำเอียง และให้ประโยชน์แก่บริษัทเอกชนมากกว่าเกษตรกร และใน กรณิพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ก่อตั้ง

สิทธิผูกขาด (Exclusive rights) แต่ผู้เดียวในการผลิต จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออกซึ่งพันธุ์พืชคุ้มครอง อันเป็นสิทธิที่หวงห้าม และกันบุคคลอื่นเพื่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบริษัทเจ้าของพันธุ์พืชดังกล่าว และได้กำหนดให้เป็นความผิดหากมีการฝ่าฝืน โดยบัญญัติให้มีโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี ปรับไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท แสดงให้เห็นว่า กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีแนวสาระสำคัญโน้มเอียงไปทางเศรษฐกิจอย่างมาก แม้ว่าเหตุผลการใช้กฎหมายฉบับนี้ จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนให้มีการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ ขึ้นมา รวมทั้งสนับสนุนให้มีการนำไปใช้ได้จริงอย่างกว้างขวางและยาวนาน แต่ในทางตรงข้าม กลับก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนที่สังคมไทยเคยมีมาแต่อดีตจะไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เพราะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แนวสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับภาคการผลิตอาหารในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นการเสริมสร้างและตอกย้ำอย่างหนักแน่นต่อสถานภาพของอาหารที่เป็นเพียง "สินค้า" หรือเป็นเพียงแค่วัตถุที่ซื้อขาย (commodity) ให้มีฐานะที่สูงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยที่รัฐจะต้องให้การรับรองต่อไป

ภาวะการดังกล่าวนี้ จะก่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนทางด้านอาหารของประเทศได้อย่างไร ในเมื่อโครงสร้างการผลิตไม่ได้อยู่ที่เกษตรกร ชาวไร่ หรือชุมชน กลับขึ้นอยู่กับการต้องซื้อหาเมล็ดพันธุ์ ในฐานะที่เป็น "สินค้า" ของบริษัทชนิดหนึ่ง ที่มีปัจจัยตัวแปรมากมายทางธุรกิจการค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องต้นทุน ค่าทางตลาด ภาษี หรือค่าสิทธิ (royalty) ตลอดจนเรื่องกลไกราคาของเมล็ดพันธุ์นั้นๆ อันเป็นปัจจัยตัวแปรที่เกษตรกรต้องแบกรับภาระแทบทั้งสิ้น สำหรับรัฐก็ดูจะหมกหมองหรือมีช่องทางการลดน้อยถอยลงในอันที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และแทบจะไม่ต้องคาดหวังเลยถึงกรณีที่เกษตรกรจะมีศักยภาพเพียงพอที่

จะหลีกเลี่ยงจากโครงสร้างเงื่อนปมนี้ได้ ตราบใดที่โครงสร้างการผลิต สมทบด้วยอำนาจของตลาด ไม่ได้อยู่ในเงื้อมมือของเกษตรกรคน ส่วนใหญ่ของประเทศ สถานะการเช่นนี้ จึงสมควรที่จะต้องตั้ง คำถามถึงเรื่อง “อธิปไตยทางอาหาร” (food sovereignty) ที่ แนวคิดและผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจการพาณิชย์สามารถเข้า ครองงำ และหรือมีอำนาจเหนือ (over rule) สิ่งที่เป็นคุณค่าของ สังคมและประเทศ

● ระหว่างอำนาจ และผู้บริโภค

นอกจากประเด็นทางเศรษฐกิจ จะมีอิทธิพลและอำนาจ เหนือคุณค่าอย่างอื่นแล้ว ยังพบว่า กฎหมายส่วนใหญ่ที่ศึกษา มา ยังคงให้ความสำคัญกับ “ผู้บริโภค” “สุขอนามัย” และ “สภาวะแวดล้อม” ซึ่งถือเป็นเหตุผลและเงื่อนไขสำคัญ ของรัฐในการเข้าไปมีอำนาจกำกับควบคุมเหนือสิ่งเหล่านั้น เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งแวดล้อม สุขอนามัย แล้วแต่กรณี ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของกฎหมายยังมีความไม่ แน่นนอนชัดเจนในหลักการพื้นฐานของ “ผู้บริโภค” (consumer) และ “สิทธิผู้บริโภค” (consumer rights) ในกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ให้บทนิยาม ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ซื้อ หรือ ผู้รับบริการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง แนวคิดในทางกฎหมายยังจำกัดเฉพาะผู้ที่ซื้อสินค้าเท่านั้น กรณี นี้ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่ได้ซื้อสินค้าแต่ได้รับความเสียหาย จากการบริโภคสินค้า อันแสดงให้เห็นถึง การยึดหลักนิติกรรม ทางสัญญา (privities of contract) ตามกฎหมายเอกชน ที่มาจากหลักที่ว่า ผู้ซื้อต้องระวังในการซื้อสินค้า แม้ว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ จะบัญญัติก่อตั้ง "สิทธิผู้บริโภค" เอาไว้ ซึ่งสะท้อนสิทธิดังกล่าวจากการเป็นผู้บริโภค ซึ่งบัญญัติควมว่า "สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ..." อันแสดงถึงบุคคล "ผู้บริโภค" มากกว่า "ผู้ซื้อ" โดยนัยความหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ และที่ยิ่งไปกว่านั้น ในกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้รับรองให้บุคคลที่ได้รับความเสียหาย จากการบริโภคอาหารหรือสินค้าจะฟ้องร้องในฐานะผู้บริโภคตามกฎหมายนี้ เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากจะใช้สิทธิฟ้องร้องตามสิทธิ จะต้องดำเนินการร้องขอผ่านคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ ให้เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นเพราะในกฎหมายนี้ยังถือว่า รัฐเป็นผู้เสียหายซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการแทนประชาชนผู้บริโภค นับว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายก่อตั้งให้แก่ "รัฐ" (state) ที่ล้นเหลือในการคุ้มครองประโยชน์มหาชน หากแต่ฐานะความสำคัญของผู้บริโภคในฐานะที่เป็น "สิทธิ" (rights) ที่ควรจะสามารถดำเนินการเรียกร้องจากรัฐได้โดยตรงนั้นมีบทบาทที่ลดลง ดังนั้น คำว่า "ผู้บริโภค" โดยนัยแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงถูกตีกรอบในความหมายที่แคบ อันส่งผลตามมาถึงสิทธิผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะที่จำกัด

● สิ่งที่ขาดหายไปตามกฎหมายอาหาร

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอาหารของประเทศไทย มีแกนความคิดหลักอยู่ ๒ เรื่องใหญ่ๆ คือ ๑) ประเด็นทางเศรษฐกิจ และ ๒) ต่อเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคถึงแม้ฐานะของสิทธิผู้บริโภคยังคงมีอยู่ไม่มากดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายหลัก ๓ ฉบับที่อาศัยแกนจากผู้บริโภคโดยตรง ได้แก่

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ เนื่องด้วยกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับได้บัญญัติแนวสาระสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้อาหารบริสุทธิ์ สะอาด ปราศจากการปนเปื้อน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักประกันว่า ผู้บริโภคได้รับสิทธิอะไรบ้าง ก่อนการเลือกซื้อสินค้านั้นๆ และหากเกิดความเสียหายชำรุดบกพร่องจากการใช้สินค้านั้นแล้ว กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองประโยชน์ต่อผู้บริโภคอย่างไร ใครจะต้องรับผิดชอบต่อบริโภคอย่างไร ส่วนพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น กฎหมายควบคุมตั้งแต่ทะเบียนอาหารที่ตรวจสอบส่วนผสมที่ไม่เป็นอันตราย การผลิต การโฆษณา การติดฉลาก การใช้ภาชนะบรรจุ ฯลฯ และกำหนดเป็นข้อห้ามในการผลิตอาหารที่ไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารผิดมาตรฐาน รวมถึงอาหารที่รัฐมนตรีกำหนด หากฝ่าฝืนถือเป็นความผิด ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ก็กำหนดมาตรการควบคุมในขั้นตอนการจำหน่ายอาหารสู่ตลาด โดยควบคุมสถานที่ที่จำหน่ายอาหารให้มีสุขลักษณะและสภาพแวดล้อม ตรงตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ทางราชการกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ ทั้งหมดเหล่านี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดหลักของกฎหมายมุ่งประสงค์อยู่ที่การคุ้มครองประโยชน์ต่อบริโภคเป็นสิ่งสำคัญ จากการประมวลข้อมูลทั้งหมด ก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่า มาตรการและกลไกที่กฎหมายกำหนด สามารถคุ้มครองและสร้างหลักประกันต่อบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอมากน้อยเพียงใด อันมี

ข้อพิจารณาประการที่ ๑ คือ กลไกและมาตรการทางกฎหมายเป็นเพียงทางเลือกทางเดียวหรือไม่ ที่จะสามารถทำให้อาหารมีความบริสุทธิ์ สะอาดปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค ซึ่งหากว่า กลไกการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการใช้สารเคมี

โดยเฉพาะที่จัดอยู่ในประเภทวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่เกิดผล คือ ไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดสารตกค้างในสินค้าอาหารมากแล้ว กลไกมาตรการควบคุมปลายทาง ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ หรือการควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

ข้อพิจารณาในประการที่ ๒ ที่สำคัญยิ่ง คือ ระบบการบริหารจัดการเพื่อการควบคุมนั้น มาจากหน่วยงานที่ต่างกระทรวง ทบวง กรม ย่อมเกิดข้อขัดแย้งจากความซ้ำซ้อนทั้งในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมาย

ประเด็นคำถามประการต่อมา ก็คือ แนวคิดทางกฎหมายอาหารควรบรรจุเงื่อนไขอะไรใหม่ๆ หรือไม่ นอกเหนือจากประเด็นเพื่อผู้บริโภคและนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ หรือมาตรการอื่นใดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ และเงื่อนไขใหม่ๆ ที่ว่านี้ ควรบรรจุเพิ่มเติมเข้าไปในกฎหมายใดในโครงสร้างของระบบอาหารของประเทศไทย

คำถามที่ท้าทายเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ทำนายต่อแนวคิดในการพัฒนายุทธศาสตร์อาหารของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับหนทางที่ว่า...การทำให้เกิดการบูรณาการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอาหารนั้น จะต้องเริ่มต้นจากที่ภาคบริหารจัดการในโครงสร้างระบบอาหาร หรือจากการตรวจสอบแนวคิดหลักการสำคัญทางกฎหมายในบางเรื่องที่ขาดหายไปในการสร้างกฎหมายอาหาร

● ข้อค้นพบจากการศึกษา

เมื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงและการเผชิญความท้าทาย กระแสโลกาภิวัตน์แล้วจะยิ่งเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยสมควรเร่งรีบดำเนินการจัดระเบียบพัฒนาถิ่นเสียใหม่ อันมีประเด็นสำคัญที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษานี้ใน ๒ ประการด้วยกัน คือ

ประการที่ ๑ : การขาดหายไปของแนวคิดและสาระสำคัญทางกฎหมายที่สะท้อนในเรื่อง อธิปไตยในอาหาร (Food Sovereignty) ที่นำไปสู่ความยั่งยืนและมั่นคงในอาหาร (Food Security) ซึ่งแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเป็นตัวสร้างความสมดุล (balance manner) ในเป้าหมายและเหตุผลสนับสนุนทางเศรษฐกิจที่ฝัง (embedded) อยู่ในกฎหมายอาหาร

ประการที่ ๒ : การถักทอแนวคิด ขณะเดียวกับการฟื้นฟูประเด็นทางสังคมวัฒนธรรมที่ฝัง (Embedded) อยู่ในตัวอาหารเช่นกัน ให้สามารถมีพื้นที่ในโครงสร้างกฎหมายอาหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มสถานะในตัวอาหารให้เป็น "สินค้า" อย่างเด็ดขาดบริบูรณ์

การจะทำให้ข้อเสนอ ๒ ประการที่ว่าเป็นจริงขึ้นมาได้นั้น ต้องกระทำไปพร้อม ๆ กับการสร้างความเป็นบูรณาการในการบริหารยุทธศาสตร์อาหารของประเทศ จึงเป็นเรื่องใหม่ที่ท้าทายยิ่ง

๓.๒ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับอาหารพบว่า แนวสาระสำคัญของกฎหมายอาหารในโครงสร้างทางกฎหมายอาหารของไทยนั้น ครอบคลุมตั้งแต่ การผลิต การจำหน่าย จนถึง การบริโภค โดยกฎหมายทั้งหมดที่มีได้ให้ความสำคัญกับหลักคุณค่า ๒ เรื่อง คือ ๑) ทางเศรษฐกิจ และ ๒) การคุ้มครองผู้บริโภค โดยกลไกการกำกับควบคุมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อการนี้มีได้อยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ อำนาจการจัดการ

บริการควบคุมอยู่ต่างกระทรวงกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการบูรณาการการจัดการเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ยังพบว่า โครงสร้างกฎหมายอาหารที่กล่าวมายังขาดแนวสาระสำคัญ หรือหลักการทางกฎหมายที่สะท้อนอธิปไตยในอาหาร (Food sovereignty) อันจะนำไปสู่เป้าหมายความยั่งยืนและมั่นคงทางอาหาร (food security) ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากกฎหมายได้ให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจมากเกินไป ประกอบกับหลักการแนวสาระสำคัญทางกฎหมายอาหารที่ว่านี้ ยังเสริมสร้างความเข้มแข็งให้อาหารมีฐานะเป็นสินค้าหรือวัตถุที่ซื้อขาย (commodity) ทั้งที่ "อาหาร" ในบริบทของสังคมเศรษฐกิจไทย มีความสัมพันธ์กว้างขวางรวมถึง ประเด็นสังคม สุขภาพ และวัฒนธรรมที่ฝัง (embedded) อยู่ในอาหาร มาเป็นเวลาช้านาน

สมควรให้มีการบูรณาการในทางกฎหมาย เพื่อให้โครงสร้างกฎหมายอาหารของไทย มีแนวสาระสำคัญหรือหลักการทางกฎหมายที่สะท้อนอธิปไตยทางอาหาร ประกอบกับการทำให้คุณค่าของอาหารในมิติทางสังคมวัฒนธรรม มีพื้นที่อยู่ในโครงสร้างทางกฎหมายอาหาร ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการสร้างยุทธศาสตร์อาหารของประเทศไทย ให้สอดคล้องเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในเวลานี้

"สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร (สยอ.) ก่อกำเนิดขึ้นเมื่อปลายปี ๒๕๔๔ เป็นหน่วยงานเล็กๆทำหน้าที่รวบรวมผู้คนที่สนใจในศึกษา เรียนรู้ เกี่ยวข้อง ปฏิบัติการและเคลื่อนไหวเกี่ยวกับอาหาร หรือระบบอาหารทุกอย่างระบบทุกส่วน รวมทั้งระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบอาหารไว้ด้วยกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้ ประสบการณ์ ความก้าวหน้า ความเคลื่อนไหว การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วยอาหาร และร่วมกันพัฒนาไปสู่การกำหนด หรือการปรับตัวในเชิงยุทธศาสตร์ของชาติในเรื่องอาหาร ตลอดจนไปเฝ้าติดตามการนำยุทธศาสตร์ไปปรับเปลี่ยนเป็นแผนงาน และการปฏิบัติการต่างๆในที่สุด

หากจะเปรียบว่า การกำเนิดของคณะกรรมการหรือองค์การยุทธศาสตร์ชาติด้านอาหารเป็นหลักชัยในอนาคต สยอ. ก็เป็นเสมือนผงปูนและเม็ดทรายที่จะเชื่อมโยง อีฐ หิน เหล็กและองค์ประกอบอื่นๆ เข้าด้วยกัน เพื่อมุ่งไปสู่ความแข็งแกร่งของชาติไทยทางด้านอาหาร ซึ่งกำหนดโดยยุทธศาสตร์แห่งชาติ ฉะนั้น และนี่คือ ปณิธานของ สยอ."



จัดทำโดย

สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร (สยอ.)
ชั้น ๓ ภายใน สพทส. อาคารด้านทิศเหนือของสวนสุขภาพ (ถนนเสาวดารนุสุข ๖)
กระทรวงสาธารณสุข ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐
โทร ๐ ๒๕๙๐ ๒๓๕๗, ๐ ๒๕๙๐ ๓๔๙๐ โทรสาร ๐ ๒๕๙๐ ๒๔๙๐

E-mail Address : onfsp@yahoo.com

สนับสนุนโดย

สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)



00012777

ที่ปรึกษา

นพ.ลือชา วรรัตน์
นพ.ศิริวัฒน์ จิพย์ธราดล

จำนวนพิมพ์ : ๔,๐๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งแรก : พฤษภาคม ๒๕๔๖
จัดรูปเล่มและพิมพ์ที่ : บริษัท ชีทรี มีเดีย จำกัด

๒๙/๒๑๓ ซอยรามอินทรา ๑๔ ถนนรามอินทรา
แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพฯ
โทร/โทรสาร ๐ ๒๕๔๓๓ ๖๗๗๖