

“กฎหมายเพื่อการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เพื่อความมั่นคงทางอาหารและการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน”

“Legal Reform of Agricultural Systems for Food security and
Sustainable Self-sufficiency”

เสนอโดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

○ สภาพปัญหาระบบเกษตรกรรมไทย

- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- สถานการณ์ด้านการค้าและการแข่งขันในตลาดโลกมีความผันผวน
- การขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรที่เพียงพอและต่อเนื่อง
- การขาดแคลนแรงงานภาคเกษตร
- ความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงที่ดินเพื่อการเกษตร ทุน แหล่งน้ำ
- การขาดอำนาจในการตัดสินใจวางแผนการผลิตด้วยตนเอง
- การพึ่งพาสารเคมีทางการเกษตรที่เป็นอันตราย
- ปัญหาหนี้สินและความยากจนที่เพิ่มสูงขึ้น
- การเลิกประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น

ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

○ วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาทบทวนถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในการพัฒนาเกษตรกรรม และความมั่นคงทางอาหาร โดยศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของข้อกฎหมายหรือการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
- 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดทางกฎหมายในการพัฒนาระบบเกษตรกรรม
- 3) เพื่อนำเสนอมาตรการ การแก้ไขและประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบเกษตรกรรมและส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร

ข้อค้นพบในการศึกษา

1. ปัจจัยที่สนับสนุนให้พัฒนาระบบเกษตรกรรมของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการเกษตรของไทย 3 ปัญหาหลัก

1) มิติเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- เป็นผลจากการทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ยังไม่บังเกิดผลลัพธ์
- เกิดการแสวงหาทางเลือกใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากเกษตรกรรมกระแสหลัก และเปลี่ยนไปหาแนวทางในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมทางเลือก

2) การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสุขภาพ

- การปนเปื้อนสารเคมีของผลผลิตทางการเกษตรก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอัตราการเจ็บป่วยของผู้บริโภค
- ผู้บริโภคจึงหันมาให้ความสนใจในการเลือก โดยซื้อผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัยจากสารพิษ ส่งผลให้การผลิตและตลาดเกษตรกรรมยั่งยืนมีการขยายตัว

3) ปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- สารเคมี ปุ๋ยเคมี เป็นตัวการสำคัญยิ่งในการทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรดินและน้ำจนเสื่อมโทรม ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพวิถีชีวิตของผู้คน วัฒนธรรม ประเพณี และจิตวิญญาณของเกษตรกร
- มีการนำแนวคิดการทำเกษตรกรรมตามแนวทาง “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เข้ามาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในโครงสร้างการเกษตรกระแสหลักไปสู่โครงสร้างการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน

2. การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมภาคเกษตรกรรม เพื่อความมั่นคงทางอาหารและการพึ่งพาตนเอง

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน

1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกร

ปัญหาในการถือครองที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาในการพัฒนาที่ดิน ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและส่งเสริมด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐและของเอกชน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง และการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายที่ดิน

แนวทางในการแก้ปัญหา รัฐควรรับรองสิทธิในที่ดินที่ตนเองครอบครองทำประโยชน์ โดยเสนอให้รัฐออกเอกสารสิทธิในที่ดินแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลผู้ครอบครองทำประโยชน์ และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชุมชน โดยพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 ให้เป็นพระราชบัญญัติ

2) แนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน

ปัญหาการขาดที่ดินทำกินของชาวบ้าน ที่ดินทำกินของชาวบ้านบางพื้นที่ในปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาตินั้นเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านอยู่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม

แนวทางในการแก้ปัญหา แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยอนุญาตให้ชุมชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน เขตป่าสงวนแห่งชาติได้ หรืออนุญาตให้ชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตอุทยาน ภายใต้การกำกับของพนักงานเจ้าหน้าที่ และสร้างจิตสำนึกแก่ชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในรูปของ “ป่าชุมชน”

3) แนวทางการแก้ปัญหาการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ปัญหาการละเมิดการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและปัญหาการครอบครองพื้นที่เกษตรกรรม

แนวทางในการแก้ปัญหา

- บังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างจริงจัง
- สนับสนุนการขยายเขตจัดรูปที่ดินและให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น
- กำหนดเงื่อนไขการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ถือครองพื้นที่เกษตรกรรม ควรให้เฉพาะที่เป็นเกษตรกรที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทำเกษตรกรรมรายย่อย
- ส่งเสริมการจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชนหรือโฉนดรวมที่จัดการโดยสหกรณ์เพื่อให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับกลุ่มทุน
- สร้างมาตรการในการตรวจสอบการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติและชาวไทยเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ใช้กลไกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เร่งรัดออกกฎหมาย กระทรวง ระเบียบ ประกาศ

2.2 ปัญหากฎหมายด้านวัตถุดิบทางการเกษตร

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวัตถุดิบทางการเกษตร พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงประสบปัญหาในทางกฎหมายและการใช้บังคับ

1) ปัญหาด้านวัตถุดิบทางการเกษตรที่นำมาขึ้นทะเบียน

วัตถุดิบที่มีความเป็นพืชสูงยังได้รับการขึ้นทะเบียน มีวัตถุดิบทางการเกษตรที่ไม่ถูกกฎหมายจำหน่ายในท้องตลาด การมีชื่อทางการค้าหลายชื่อทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ใช้

มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

- ใช้หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนที่เข้มงวดสำหรับผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปของวัตถุดิบทางการเกษตรที่มีพืชสูง
- กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงตามหลักสากลก่อนการขึ้นทะเบียน และดำเนินการเฝ้าระวังติดตามข้อมูลวัตถุดิบทางการเกษตรหลังการขึ้นทะเบียน พร้อมประเมินความเสี่ยงต่อผู้บริโภคและผู้ใช้หลังการขึ้นทะเบียน รวมทั้งพัฒนาบุคลากรในการประเมินความเสี่ยง
- กำหนดให้มีบุคลากรเฉพาะ อันได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ร้านค้าและผู้ประกอบการดูแลการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุดิบทางการเกษตร
- กำหนดให้ชื่อสามัญบนฉลากต้องมีขนาดใหญ่กว่าชื่อการค้าอย่างชัดเจนรวมถึงเพิ่มเติมหมายเลขกลุ่มของสารเคมีกำกับไว้บนฉลาก
- กำหนดและรณรงค์ให้เรียกชื่อวัตถุดิบทางการเกษตรด้วยชื่อสามัญแทนการใช้ชื่อการค้า

2) ปัญหาด้านหน่วยงานการกำกับดูแลการขึ้นทะเบียน

อำนาจกำกับดูแลการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบรายชนิดเดียวกันอยู่ในหลายหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ดังต่อไปนี้

- กำหนดให้การขึ้นทะเบียนวัตถุดิบรายทางการเกษตรมีมาตรฐานเดียวกันหรือสอดคล้องกัน
- เสนอให้ขึ้นทะเบียนที่เดียวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางแบบ Single window โดยเป็นการขออนุญาตขึ้นทะเบียนที่จุดเดียว (Single submission)
- สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลการขึ้นทะเบียนและการขออนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกรและผู้ใช้วัตถุดิบรายทางการเกษตรในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช สัตว์ และประมงที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

3) ปัญหาด้านการจำหน่ายวัตถุดิบทางการเกษตร

พบว่า ขาดกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการจำหน่ายโดยเฉพาะ

- ปรับปรุงมาตรการและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายหรือกำกับดูแลให้เข้มงวดมากขึ้น หรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับปัญหาและเป็นผู้อยู่ในพื้นที่
- พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือจัดทำประกาศในรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของ FAO
- กำหนดให้มีบุคลากรซึ่งครอบคลุมทุกระดับ รวมถึงร้านจำหน่าย ต้องมีคุณสมบัติที่ผ่านการอบรมและสอบขึ้นทะเบียนเป็นผู้ดูแลให้คำแนะนำ โดยกำหนดระยะเวลาให้ร้านจำหน่ายเตรียมการ

4) ปัญหาการใช้วัตถุดิบทางการเกษตร

พบว่า ไม่มีการใช้กฎหมายบังคับกับเกษตรกรโดยตรง หรือผู้ใช้ขาดความรู้ ความเข้าใจในวิธีการใช้วัตถุดิบทางการเกษตรอย่างถูกต้อง และขาดความตระหนักถึงอันตรายและความจำเป็นในการใช้วัตถุดิบทางการเกษตรอย่างถูกต้อง

- กำหนดบทลงโทษหรือบังคับใช้กฎหมายเรื่องความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
- กำหนดให้การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารเคมีและระบบการผลิตเป็นมาตรฐานบังคับ

2.3 ปัญหากฎหมายด้านความปลอดภัยทางอาหาร (Food Safety)

1) ปัญหาส่วนผสมต้องห้ามปนเปื้อนในอาหารสัตว์

พบว่า มีการปนเปื้อน เช่น สารเร่งเนื้อแดง (Beta-agonist) หรือ “วัตถุที่เติมในอาหารสัตว์” มีส่วนผสมต้องห้าม เช่น Growth Hormone ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสัตว์หรือต่อผู้บริโภค โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558

แนวทางในการแก้ปัญหา

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) ต้องตรวจสอบความปลอดภัยของวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตอาหารสัตว์อย่างเข้มงวด โดยสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบขั้นต้นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และหากตรวจพบสารต้องห้ามต้องร่วมแก้ปัญหา กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด อปท. บริษัท ผู้ประกอบการผลิตเนื้อสัตว์ เป็นต้น
- ภาคเอกชนผู้ประกอบการควรต้องมีมาตรการตรวจสอบของตนเองด้วย เช่น การพัฒนาห้องปฏิบัติการตรวจวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์ให้ได้มาตรฐานสากล หรือการใช้มาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GMP: Good Manufacturing Practice), HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) หรือ ISO9000 (International Standardization Organization) เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) แหล่งที่มาของวัตถุดิบอาหารสัตว์นั้นได้

2) ปัญหามาตรฐานของโรงฆ่าสัตว์

พบว่า โรงฆ่าสัตว์ในชนบทยังไม่ได้มาตรฐานหรือไม่เหมาะสม ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์การจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2558

แนวทางในการแก้ปัญหา

- ควรจัดให้มีชุดเฉพาะกิจของกรมการปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ และของกรมปศุสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาหารสัตว์ ลงไปตรวจสอบโรงฆ่าสัตว์ในพื้นที่ให้มากขึ้น
- หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ กรมการปกครอง และกรมปศุสัตว์ จะต้องพัฒนาและให้การรับรองโรงฆ่าสัตว์และร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ เพื่อให้ได้มาตรฐาน มีระบบการผลิตที่ปลอดภัย และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้

ขอขอบคุณ