

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการผลิตพืชอาหารที่มีการรับรอง คุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย : ศึกษากรณีผู้ว่าจ้างผลิตภายใต้ ระบบเกษตรพันธสัญญา

ศิริเกศ กสิการ*
รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์**

บทคัดย่อ

การผลิตพืชอาหารของเกษตรกรรายย่อยหรือกลุ่มเกษตรกรจำนวนมากในปัจจุบันอยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา โดยบางกรณีมีการกำหนดให้การเพาะปลูกของเกษตรกร ผลผลิตที่ได้ต้องได้รับการรับรองคุณภาพและมาตรฐานจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรับรองด้วย ประกอบกับในปัจจุบันผู้บริโภคคำนึงถึงความปลอดภัยในการบริโภคอาหารมากขึ้น จึงพิจารณาเลือกซื้อพืชอาหารที่มีหน่วยงานรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย โดยเชื่อว่าพืชอาหารที่มีการรับประกันความปลอดภัยด้วยการรับรองดังกล่าว นั้น จะปลอดภัยจากการปนเปื้อนของสารเคมีตกค้างทางการเกษตร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงสภาพปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการปรับบังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างผลิต และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษา พบว่ามีปัญหาตั้งแต่ต้นทางของการผลิตพืชอาหารในระบบเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากมีความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาระหว่างบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจอาหารและเกษตรกร ซึ่งกำหนดการจัดการหรือจำหน่ายปัจจัยการผลิตในลักษณะการผูกขาด ไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่มีคุณภาพ ทั้งมีความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะของบริษัทผู้ว่าจ้างผลิตเพื่อกำหนดความรับผิดชอบ และเกษตรกรผู้ผลิตที่แท้จริงมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดชอบไว้ นอกจากนี้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอำนาจทับซ้อน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการตรวจสอบรวมถึงบุคลากรซึ่งมีความเชี่ยวชาญมีจำนวนจำกัด และการสุ่มตรวจจากหน่วยงานบางแห่งพบว่าพืชอาหารที่มีการรับรองพบสารเคมีตกค้างเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคพืชอาหารที่ไม่ปลอดภัยขึ้นการฟ้องร้องคดียังมีอุปสรรคและยังไม่มีระบบการชดเชยเยียวยาเบื้องต้นที่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้นใช้เฉพาะ เสนอให้มีการแก้ไข

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เพิ่มเติมคำนิยามในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และกำหนดมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดพืชอาหารที่ไม่ปลอดภัยตั้งแต่การเพาะปลูกในฟาร์ม บังคับใช้ระบบการประกันคุณภาพของสถานที่ผลิตด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ให้มีการนำมาตรการที่มีการใช้ในระดับสากลมาบัญญัติบังคับใช้ และเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ รวมถึงการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยของพืชอาหาร ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด ทั้งนี้รวมถึงจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคซึ่งไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคพืชอาหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1. บทนำ

สืบเนื่องจากความพยายามของรัฐบาลในการหาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากความยากจนและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ มีการกำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศขึ้นเพื่อปรับระบบการผลิตทางการเกษตร ให้มีปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิต โดยประกาศเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และเนื่องด้วยแนวคิดของระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นการจัดการการผลิตร่วมกันระหว่างเกษตรกรที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภท เช่น ที่ดิน แรงงานที่เอื้อต่อการผลิต กับบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจอาหารที่มีความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัยซึ่งเชื่อว่าจะเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ เกษตรกรสามารถผลิตได้มากขึ้นและมีตลาดรับซื้อที่แน่นอนส่งผลให้ความผันผวนทางด้านรายได้ลดลง ส่วนบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจอาหารก็จะลดต้นทุนในการผลิตลงแต่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตผ่านการใช้เทคโนโลยีและการจัดการเพื่อให้สินค้ามีคุณภาพตามที่ตลาดต้องการ และปัจจุบันผู้บริโภคตระหนักถึงความปลอดภัยในการบริโภคอาหารมากขึ้น โดยพิจารณาเลือกบริโภคพืชอาหารที่ได้รับการรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย แต่พืชอาหารเหล่านี้เกษตรกรมิได้เป็นผู้จำหน่ายโดยตรง บริษัทผู้ว่าจ้างผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นผู้จำหน่ายสินค้าดังกล่าวแก่ผู้บริโภค หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคขึ้น จึงก่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัทผู้ว่าจ้างผลิต เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้ยังขาดความชัดเจน ทั้งตัวบทกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ รวมทั้งมีข้อสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างผลิตกับเกษตรกรอันเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายผู้ว่าจ้างผลิต พืชอาหารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการบริโภคพืชอาหารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานและก่อให้เกิดความเสียหาย

การบริโภคพืชอาหารของคนไทยก่อนมีความตื่นตัวในการเลือกบริโภคอาหารที่มีการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยถูกละเลยมาตลอด จนกระทั่งปัจจุบันการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ยืนยันได้ว่าสารเคมีทางการเกษตรที่ตกค้างในพืชอาหารมีอันตรายต่อผู้บริโภคจริงและเป็นต้นเหตุของการเกิดโรคร้ายไข้เจ็บที่ร้ายแรง และจากการที่หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบทำการสุ่มตรวจพืชอาหารที่วางจำหน่ายบางแห่ง โดยส่งไปตรวจสอบสารเคมีตกค้างในห้องทดลองที่ได้รับการรับรองตามมาตรฐานสากล และสามารถตรวจสอบชนิดสารเคมีได้ครอบคลุม พบการตกค้างของสารเคมีในพืชอาหารบางชนิดเกินกว่าค่ามาตรฐานปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่สามารถมีได้ (Maximum Residue Limits : MRLs) ซึ่งทำให้เห็นว่าพืชอาหารอาจเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายของผู้บริโภคได้ บุคคลซึ่งเป็นผู้ผลิตจึงต้องรับผิดชอบพืชอาหารก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค แต่ประเทศไทยนั้นผู้ผลิตซึ่งได้แก่เกษตรกรได้รับการยกเว้นตามกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เนื่องจากเกษตรกรผู้รับจ้างผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นเพียงเกษตรกรรายย่อยหรือกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น ส่วนบริษัทผู้ประกอบธุรกิจอาหารซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างผลิตหรือผู้รับซื้อผลผลิตที่มีการจำหน่ายภายใต้เครื่องหมายการค้าของตนเองก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหาย แต่เนื่องด้วยการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญามีความซับซ้อนกว่าการผลิตโดยทั่วไป มีผู้เกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตไปจนถึงการจัดจำหน่ายแก่ผู้บริโภคหลายฝ่าย หากบริษัทเป็นเพียงผู้กระจายสินค้าไปยังผู้ค้าปลีกผู้ค้าส่งอีกที มิได้เป็นผู้จำหน่ายต่อผู้บริโภคโดยตรง บริษัทก็อาจหาช่องทางในการหลุดพ้นจากความรับผิดได้ไม่ยาก และยิ่งความไม่เท่าเทียมกันในสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการดังกล่าวกับผู้บริโภค และลักษณะของการเกิดความเสียหายที่ต้องใช้ระยะเวลาในการแสดงอาการจากการสะสมของสารเคมีที่ตกค้างในพืชอาหารที่บริโภค การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและการพิสูจน์ความเสียหายที่แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 จะลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์ลงโดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่ผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์อาจต้องประสบกับปัญหาในการพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการบริโภคพืชอาหารของผู้ประกอบการซึ่งเป็นเรื่องที่พิสูจน์ให้เห็นได้ยาก ต้องอาศัยการตรวจทางวิทยาศาสตร์โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางศาลก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคหรือผู้ซึ่งได้รับความเสียหายได้ และมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคในการฟ้องคดี พบว่าปัจจุบันมีคดีค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก อีกทั้งความล่าช้าในการดำเนินคดีที่พยายามแก้ไขโดยพระราชบัญญัตินี้ก็พบว่ายังมีอยู่ด้วยเหตุนี้การเรียกร้องของผู้บริโภคด้วยการดำเนินคดีทางศาลจึงอาจไม่เหมาะสมและไม่ได้รับการเยียวยาตามสมควร

2. หลักการพื้นฐาน แนวคิด เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างผลิตพืชอาหารที่มี การรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา

2.1 ความหมาย ลักษณะของเกษตรพันธสัญญาในการผลิตพืชอาหารที่มีการ รับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) ให้ความหมายของการทำเกษตรพันธสัญญาว่า หมายถึง ระบบการผลิตทางการเกษตรซึ่งทำตามข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและเกษตรกร โดยกำหนด เงื่อนไขในการผลิตและการตลาดของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยปกติแล้วเกษตรกร ยินยอมที่จะผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามปริมาณ คุณภาพและเวลาตามที่ผู้ซื้อกำหนด ในทาง กลับกันผู้ซื้อก็ต้องซื้อผลผลิตทางการเกษตร และในบางกรณีก็ต้องสนับสนุนการผลิตด้วย เช่น ปัจจัยการผลิตของเกษตรกร การเตรียมดิน และการให้คำแนะนำทางเทคนิค เป็นต้น

รูปแบบของการว่าจ้างเกษตรกรผลิตพืชอาหารหรือรับซื้อผลผลิตของบริษัทประกอบ ธุรกิจอาหารตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ในสัญญาระหว่างบริษัทกับเกษตรกร ในปัจจุบันสัญญา ระหว่างบริษัทกับเกษตรกรบางสัญญามีการกำหนดเงื่อนไขในการผลิตไว้ในสัญญา ซึ่งนอกจากมี การระบุชนิดของพืชอาหารที่ต้องการ รูปแบบ สายพันธุ์ตามมาตรฐานที่บริษัทเป็นผู้กำหนดเอง (Private Standards) ระยะเวลาการเก็บเกี่ยว สถานที่ผลิต ปริมาณการผลิต และราคาตามที่ตกลง กันแล้ว ยังมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้เกษตรกรทำการผลิตโดยกำหนดให้ผลผลิตต้องได้รับ การรับรองคุณภาพและมาตรฐานจากหน่วยงานอีกด้วย

2.2 ความหมายของพืชอาหาร และความแตกต่างของผักปลอดสารพิษ ผัก อนามัย ผักไฮโดรโปนิคส์และผักเกษตรอินทรีย์

พืชอาหารเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ผู้บริโภคทุกคนจำเป็นต้องซื้อหามารับประทานในชีวิตประจำวัน และจากการส่งเสริมให้ผู้บริโภคควรบริโภคพืชผัก ผลไม้ในปริมาณที่เพียงพอต่อ วัน พืชอาหารต่าง ๆ จึงมีความสำคัญต่อสุขภาพของผู้บริโภคทุกคน พืชอาหารที่วางจำหน่ายอยู่ใน ปัจจุบันมีมากมายหลายชนิด โดยเฉพาะผักและผลไม้ ซึ่งมีการระบุชื่อที่แตกต่างกันออกไป เช่น ผักปลอดสารพิษ ผักอนามัย ผักไฮโดรโปนิคส์ หรือผักเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งผักเหล่านี้ หมายถึง ผักที่สะอาด ไม่มีสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชตกค้างอยู่ หรือยังคงมีสารพิษตกค้าง ปนอยู่บ้าง แต่ไม่เกินค่ามาตรฐานปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่สามารถมีได้ (Maximum Residue Limit : MRLs) ซึ่งเป็นเครื่องมือตรวจวัดระดับของสารพิษตกค้างที่กำหนดโดยองค์การอนามัย โลก เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

2.3 แนวคิด ความเป็นมาเกี่ยวกับความปลอดภัยในขั้นตอนการผลิตพืชอาหาร

วิกฤตการณ์ความปลอดภัยของอาหารเกิดขึ้นทั่วโลก ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สุขภาพอนามัยของผู้บริโภค และมีผลถึงภาพลักษณ์อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับผู้บริโภคให้ความสำคัญกับตนเองและครอบครัวมากขึ้น มีความต้องการอาหารที่มี

คุณภาพและความปลอดภัยมากขึ้นตามลำดับ การควบคุมระบบความปลอดภัยโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบเพื่อให้ปลอดภัยไปจนถึงตลอดห่วงโซ่อาหารและได้รับการตรวจรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงเป็นหลักประกันที่จะสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคได้ดีที่สุด ซึ่งผลผลิตที่ได้รับการตรวจรับรองมาตรฐานจะได้รับสิทธิในการแสดงเครื่องหมาย "Q" (Quality) ซึ่งเครื่องหมายนี้แสดงให้เห็นว่าสินค้าเกษตรและอาหารมีคุณภาพและความปลอดภัยพร้อมทั้งยังสื่อไปถึงผู้บริโภคภายในประเทศและประเทศคู่ค้าให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบการผลิตสำหรับผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรและอาหารให้เป็นไปตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ โดยหน่วยรับรองได้ให้การรับรอง ตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค (From Farm To Table) เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่มีคุณภาพและมีความปลอดภัย รวมถึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้ประกอบการสินค้าเกษตรรวมทั้งอาหารของไทย ได้ตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของเครื่องหมายรับรอง "Q" ที่แสดงถึงคุณภาพและปลอดภัย ดังนั้นจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมกำกับดูแลการนำเครื่องหมายรับรอง "Q" ไปใช้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีระบบการจัดรหัสประกอบการแสดงเครื่องหมาย เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ในกรณีที่มีการปลอมแปลงเอกสารใบรับรองหรือ กรณีตรวจพบสินค้ามีปัญหาด้านคุณภาพที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

2.4 หลักการพื้นฐานของความรับผิดชอบเกี่ยวกับสินค้าไม่ปลอดภัย

การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในการเลือกสินค้าที่ปลอดภัยนี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในฐานะของประชาชนซึ่งมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี สำหรับสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีนั้นไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่สิ่งแวดล้อมในฐานะทรัพยากรทางธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังคงหมายความถึงสิ่งที่จะกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนจากการใช้สินค้าด้วยการรับรองสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทยและสากลมีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ย่อมหมายความว่าผู้บริโภคสมควรได้บริโภคพืชอาหารที่มีคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัย ไม่ก่ออันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และเมื่อเกิดอันตรายหรือความเสียหายจากการบริโภคขึ้น ผู้บริโภคก็สมควรได้รับการคุ้มครองและชดเชยความเสียหายตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้บริโภคทุกคนพึงได้รับโดยชอบธรรม

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายและการปรับบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบผู้ว่าจ้างผลิตพืชอาหารที่มีการรับรองคุณภาพและมาตรฐานการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทย

3.1.1 หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะนิติกรรมและสัญญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจ้างแรงงาน จ้างทำของ

ลักษณะของการทำสัญญาในการทำการเกษตรแบบพันธสัญญาอันมีลักษณะรูปแบบที่ซับซ้อนแตกต่างจากสัญญาโดยทั่วไป มีลักษณะผสมผสานกันหลายสัญญา มีความคลุมเครือไม่ชัดเจนว่าจะเป็นสัญญาใดสัญญาหนึ่งเพียงสัญญาเดียว วัตถุประสงค์ของสัญญาในสัญญาเดียวมีมากกว่า 1 วัตถุประสงค์ ซึ่งมีผู้อธิบายถึงสัญญาในลักษณะนี้ซึ่งเรียกว่า “สัญญาที่มีวัตถุประสงค์แบบผสม”

3.1.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองคุณภาพและมาตรฐานการผลิตพืชอาหาร

3.1.2.1 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้เปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทที่ใช้ควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องอาหารทั้งหมดในประเทศไทย ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิต การจัดตั้งโรงงาน การนำเข้าและส่งออกเพื่อจำหน่าย อีกทั้งดูแลด้านฉลากและการโฆษณา รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เพื่อควบคุมคุณภาพของอาหารให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค การดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัตินี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตผลิต นำเข้า และจำหน่าย ในการกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารควบคุมเฉพาะตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารนั้น ๆ ที่ผลิตเพื่อจำหน่าย

3.1.2.2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตรายทุกประเภท จึงถือเป็นกฎหมายกลางที่มีผลบังคับใช้กับวัตถุอันตรายโดยทั่วไป วัตถุอันตรายที่ใช้ในทางการเกษตร เช่น สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ควบคุมการเจริญเติบโตของพืช โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.1.2.3 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรของไทยทั้งผลิตผลและผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการกลั่นกรอง การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และผลพลอยได้ของผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ ทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนจนถึงการตรวจสอบและรับรองคุณภาพและมาตรฐานผลิตผลเกษตรกรรมให้มีความปลอดภัยตั้งแต่ในระดับฟาร์มไปจนถึงมีผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดแก่เกษตรกรหรือกิจการการค้าสินค้าเกษตร หรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร หรือเครื่องหมายรับรอง “Q” (Quality) เป็นสื่อไป

ยังผู้บริโภค โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรให้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด

3.1.3 หลักกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างผลิตในความเสียหายอัน เกิดจากพืชอาหารที่มีการรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยในการผลิตต่อผู้บริโภค

3.1.3.1 ความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายซื้อขาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 472 กำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความ ชำรุดบกพร่องของสินค้าอันเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขาย เพราะเมื่อผู้ขายมีหน้าที่ส่งมอบสินค้าที่ขายให้แก่ผู้ ซื้อ เพื่อผู้ซื้อจะได้นำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ตามความต้องการของผู้ซื้อ ผู้ขายจึงต้องส่งมอบ ทรัพย์สินที่ขายในสภาพที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องแก่ผู้ซื้อด้วย

3.1.3.2 ความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายละเมิด

หลักความรับผิดชอบตามมูลละเมิดคุ้มครองผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากสินค้าในฐานะผู้ ถูกทำละเมิดโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นคู่สัญญากับผู้ผลิตหรือผู้ขาย ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้อง ผู้ทำละเมิดตามมาตรา 420 ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคู่สัญญากับผู้ผลิตหรือผู้ขาย หลักเกณฑ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 นำมาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากสินค้าโดยผู้บริโภคสามารถฟ้องผู้ผลิตให้รับผิดชอบได้หากการกระทำครอบ องค์กรประกอบความผิด

3.1.3.3 ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก สินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สินค้า” และ “ผลิตผลเกษตรกรรม” ไว้ว่า

“สินค้า” หมายความว่า สัหาริมทรัพย์ทุกชนิดที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้ง ผลิตผลเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้า ยกเว้นสินค้าตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง

“ผลิตผลเกษตรกรรม” หมายความว่า ผลิตผลอันเกิดจากเกษตรกรรมต่างๆ เช่น การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เลี้ยงผึ้ง เพาะเห็ด แต่ไม่รวมถึง ผลิตผลที่เกิดจากธรรมชาติ

จากความหมายของคำว่า “สินค้า” และ “ผลิตผลเกษตรกรรม” ดังกล่าว แสดงให้ เห็นว่า พืชอาหารรวมอยู่ในผลิตผลเกษตรกรรมและเป็นสินค้าตามความหมายของคำว่า “สินค้า” ตามพระราชบัญญัตินี้ และหากสินค้าเกิดจากความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งในสามอย่าง คือ ความบกพร่องในการผลิต ความบกพร่องในการออกแบบ หรือความบกพร่องในการเตือน และ สินค้าก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นย่อมเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย เมื่อความเสียหาย เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบใน ความเสียหายที่เกิดขึ้น ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา เกษตรกรเป็นผู้รับจ้างผลิต เป็นเพียง เกษตรกรรายย่อยหรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งมีกฎกระทรวงยกเว้นความรับผิดไว้ ผู้ประกอบการซึ่งเป็น

ผู้ว่าจ้างผลิตและจำหน่ายจึงเป็นผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบ หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคพืชอาหารที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

สืบเนื่องจากผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยก่อนมีพระราชบัญญัติฉบับนี้มักประสบปัญหาในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย หรืออาจไม่มีโอกาสในการฟ้องร้องเสียเลย จึงมีการกำหนดสิทธิตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในการมีหน่วยงานของรัฐที่ช่วยดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิและมีการร้องขอ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 39 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคซึ่งถูกละเมิดสิทธิ โดยคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

3.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศ

3.2.1 สหรัฐอเมริกา

1. กฎหมายเกี่ยวกับการทำเกษตรพันธสัญญา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการและการเติบโตของอุตสาหกรรมเกษตรมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรใช้บังคับเป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาว่าการทำเกษตรพันธสัญญาเป็นเอกเทศสัญญาหรือไม่ อยู่ในลักษณะใด ยกตัวอย่างถึงกฎหมายของมลรัฐไอโอวา (Iowa) ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ผลิต (Producer Protection Act) ที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรแบบมีสัญญาหรือเรียกว่า “The Producer Protection Act : PPA” ซึ่งได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ผลิต (Producer) ที่เข้าทำสัญญาผลิตสินค้าการเกษตรในอนาคต และกำหนดโทษไว้สำหรับการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

2. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร ได้แก่

กฎหมายว่าด้วยอาหาร ยา และเครื่องสำอางของรัฐบาลกลาง (The Federal Food, Drug and Cosmetic Act) กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้บริโภคมั่นใจได้ว่าอาหารที่ผลิตบริสุทธิ์ สมบูรณ์ ปลอดภัยสำหรับการบริโภค มีการผลิตอย่างถูกต้องลักษณะ ใช้สีเจือปนอาหารเฉพาะที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ จัดทำจากส่วนประกอบที่เหมาะสม ฉลากและหีบห่อแสดงข้อความ เป็นภาษาอังกฤษ ที่ให้ข้อเท็จจริง และข้อมูลความรู้ที่ผู้บริโภคสมควรได้รับและไม่ชี้แนะให้เข้าใจผิด โดยองค์กรที่กำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการกำกับดูแลระเบียบเกี่ยวกับอาหารและสินค้าเกษตร ทั้งที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้า ได้แก่ คณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา (United States Food and Drug Administration : USFDA) และ กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture : USDA)

สำหรับอำนาจของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา จะมีกฎหมายหลายบทที่เกี่ยวข้องซึ่งหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการตลาดผลผลิตการเกษตร (Agricultural Marketing Act) ซึ่งรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่กระทรวงเกษตรฯที่สำคัญ คือ การกำหนดระบบเกรด (Grading) ระบบตรวจสอบ และระบบให้ใบรับรองคุณภาพของสินค้าเกษตร โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงความปลอดภัยทางด้านอาหารให้ทันสมัย (Food Safety Modernization Act : FSMA) เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่สำนักงานอาหารและยา ในการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ กับผู้ประกอบการ ควบคุมและตรวจสอบกระบวนการผลิตสินค้าอาหารให้เข้มงวดมากขึ้น เพื่อเน้นให้การควบคุมเป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Preventive Measure) แทนการตอบโต้ภายหลังเกิดปัญหา ทั้งยังเพิ่มการจัดทำมาตรฐาน และการฝึกอบรมฝ่ายบริหาร รวมถึงโปรแกรมการศึกษาสำหรับพนักงานของรัฐ ท้องถิ่น เขตปกครอง และเผ่าต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัยอาหารที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบต่อกฎระเบียบต่างๆ และนโยบายต่างๆ ที่กฎหมายนี้จัดทำขึ้นอีกด้วย

3. กฎหมายความรับผิดในสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของสหรัฐอเมริกา

กฎหมายความรับผิดในสินค้า (Product Liability Law) กำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งผลิต หรือจำหน่ายสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคต้องรับผิดตามกฎหมาย และไม่มีข้อยกเว้นสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตผลผลิตเกษตรกรรม

3.2.2 สหภาพยุโรป

1. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร

สหภาพยุโรปมีการตรากฎระเบียบทั่วไปว่าด้วยอาหาร (EU General Food Law) ของสหภาพยุโรป (ค.ศ. 2002) หรือ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety เป็นกรอบกฎระเบียบหลักเกี่ยวกับนโยบายความปลอดภัยของอาหารในสหภาพยุโรป

กฎระเบียบทั่วไปว่าด้วยอาหารเน้นหลักการสำคัญที่ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจตลอดห่วงโซ่การผลิต รวมถึง การแปรรูป และการกระจายของสินค้าอาหาร และอาหารสัตว์นั้นๆ จะต้องรับภาระและความรับผิดชอบในการควบคุมและให้ความมั่นใจว่าในกระบวนการผลิตสินค้าอาหาร และอาหารสัตว์เหล่านั้น ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัย และความปลอดภัยของอาหารระหว่างการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของตนตามกฎหมายสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะวางจำหน่ายสินค้าในตลาดสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (Hygiene Package) กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของมาตรการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป ที่เน้น

การควบคุมความปลอดภัยของอาหาร และการตรวจสอบย้อนกลับไปถึงในระดับการผลิตขั้นปฐมภูมิ หรือระดับฟาร์ม โดยสหภาพยุโรปให้ความสำคัญว่า ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis critical and Control Point : HACCP) เป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจอาหารในการควบคุมอันตรายที่อาจเกิดกับสินค้าอาหาร และเป็นเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับใช้ได้ตามสถานการณ์

2. กฎหมายความรับผิดในสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของสหภาพยุโรป

กฎหมายความรับผิดในสินค้า (Product Liability Law) กำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งผลิต หรือจำหน่ายสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย และไม่มีข้อยกเว้นสำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งผลิตผลผลิตเกษตรกรรม

3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

1. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร

กฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสุขภาพ (Food Sanitation Law) เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน สร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของอาหารในทุกขั้นตอนการผลิตจากฟาร์ม หรือแหล่งวัตถุดิบไปจนถึงผู้บริโภค (From Farm To Table) ให้มีความเข้มงวด มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Commission) ทำหน้าที่ดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงตั้งแต่การประเมินความเสี่ยง การสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ และผู้บริโภค (Consumer Affairs Agency)

การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสารเคมีตกค้าง มีการปรับปรุงโดยกำหนด “มาตรฐานเกี่ยวกับการตกค้างของสารเคมีทางการเกษตร” กฎหมายสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) ได้มีการกำหนด “มาตรฐานเกี่ยวกับการตกค้างของสารเคมีทางการเกษตร” ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดทางด้านอาหารซึ่งจะระบุระดับของสารตกค้างที่สามารถยอมรับได้ มีการกำหนดแยกตามชนิดของสารเคมีที่ใช้ และแยกตามผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาหารรับทราบและเข้าใจในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การรับรองระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis critical and Control Point : HACCP) นอกจากนี้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบย้อนกลับของอาหาร ที่มีทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ กรณีภาคบังคับ เช่น การตรวจสอบย้อนกลับข้าว ทั้งประยุกต์ระบบฐานข้อมูลการผลิตสินค้าเกษตร (SEICA) ซึ่งพัฒนาและดำเนินการโดยหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นจุดรวบรวม และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ และวิธีการผลิต ผัก และผลไม้ และข้อมูลการติดต่อเพื่อซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ผลิต กับ ลูกค้า นอกจากนี้มาตรการดังกล่าว ยังมีมาตรการเรียกคืนสินค้าตาม (Consumer Product Safety Act (CPSA)) หากมีความเสี่ยงว่าผลผลิตทางการเกษตร จะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค

มีการตรากฎหมายมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น (Japanese Agricultural Standard : JAS) และกฎหมายด้านความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน (The Food Safety Basic Law : Law No. 48, May 23, 2003) กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Council : FSC) เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยง สืบหาข้อมูล กำหนดมาตรการชั่วคราวหากอาหารมีอันตราย มีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน

2. กฎหมายความรับผิดในสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยึดถือแนวคิดว่ากฎหมายความรับผิดในสินค้า (Product Liability Law) นั้นเหมาะสมที่จะนำไปใช้กับสินค้าที่ผลิตขึ้นในเชิงอุตสาหกรรมเท่านั้น ในกรณีที่สินค้าผ่านมาตรฐานความปลอดภัยของฝ่ายบริหาร (กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย) แล้ว แต่ศาลยุติธรรมกลับตัดสินว่าสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ชำราชการในกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออก และบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยดังกล่าวไม่ต้องรับผิด เว้นแต่ว่าจะกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐจึงอาจต้องเข้ามารับผิดแทนตามมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยรัฐ (State Compensation Act หรือ Kokka Sekinin Hou)

4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ว่าจ้างผลิตพืชอาหารที่มีการรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา

4.1 ปัญหาข้อสัญญาในการทำเกษตรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและอาจนำไปสู่ความไม่มีคุณภาพและมาตรฐานในการผลิตพืชอาหาร

การทำสัญญาระหว่างเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรกับบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร บริษัทมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในทุกด้านมีการปฏิบัติและมีการกำหนดข้อสัญญาที่ได้เปรียบและไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร ปัญหาลักษณะของการทำสัญญาหรือข้อสัญญาที่ฝ่ายบริษัทผู้ประกอบการได้เปรียบฝ่ายเกษตรกรและอาจส่งผลต่อคุณภาพและมาตรฐานของการผลิตพืชอาหาร ได้แก่

1. มีการผูกขาดปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืช เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารกำจัดศัตรูพืช โดยกำหนดไว้ในข้อสัญญาว่าเกษตรกรจะต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่บริษัทจัดหาและส่งมอบให้เท่านั้น เมื่อบริษัทเป็นผู้จัดหาและกำหนดเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตทั้งหมดโดยไม่มีหน่วยงานภาครัฐควบคุมตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต หากปัจจัยในการผลิตนั้นไม่มีคุณภาพ หรือมีคุณภาพต่ำ อีกทั้งสารเคมีทางการเกษตร เช่น ปุ๋ย สารกำจัดศัตรูพืช บริษัทก็เป็นผู้จัดหาให้ ชนิดประเภทจึงเป็นไปตามที่บริษัทกำหนดทั้งหมด การผูกขาดของบริษัทดังที่กล่าวมา หากไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยหน่วยงานใดตั้งแต่ต้นทางอันเป็นจุดเริ่มต้นของห่วงโซ่การผลิตใน

ระบบนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรแล้ว อาจทำให้เกิดสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ มาตรฐานและมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคในอนาคตได้

2. ในเนื้อหาของข้อสัญญาหรือในทางปฏิบัติของบริษัทไม่มีหลักเกณฑ์การวัดคุณภาพสินค้าที่เป็นมาตรฐาน สิ่งที่เกิดขึ้น คือ การตรวจวัดมาตรฐานของบริษัทเป็นการสุ่มตรวจสินค้า เช่น วัดขนาดของผลผลิต การชั่งน้ำหนัก พิจารณาด้วยสายตาจากสี หรือรูปทรงภายนอก เป็นต้น สินค้าอาจเป็นไปตามมาตรฐานแต่บริษัทอาจแจ้งแก่เกษตรกรว่าสินค้าไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่บริษัทกำหนด เพราะบริษัทต้องการจำกัดการซื้อ หรือลดปริมาณการซื้อ ทำให้เกษตรกรต้องรับความเสี่ยงที่จะถูกปฏิเสธโดยอ้างว่าสินค้าไม่ได้มาตรฐาน ทั้งบางกรณีขณะที่บริษัทตรวจสอบสินค้า บริษัทก็ได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าร่วมพิจารณาด้วย การสุ่มตรวจอาจบังเอิญไปสุ่มตรวจสินค้าบางจำนวนที่ไม่ได้มาตรฐานแต่บริษัทอาจเหมารวมว่าสินค้าทั้งหมดไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงกรณีหากมีสารเคมีตกค้างเกินกว่าค่ามาตรฐานซึ่งบริษัทอาจสุ่มตรวจไม่พบก็เป็นได้

4.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะของบริษัทผู้ว่าจ้างผลิตพืชอาหารภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบ และปัญหาความพร้อมในการจัดทำโรคตัดบรรจุพืชอาหาร

มีความไม่ชัดเจนและยากที่จะกำหนดตัวผู้ว่าจ้างในระบบเกษตรพันธสัญญา หากการทำสัญญาระหว่างบริษัทกับเกษตรกรไม่ได้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร หากผู้ว่าจ้างผลิตเป็นเพียงผู้จัดจำหน่ายหรือกระจายสินค้า ไม่ได้มีการบรรจุผลผลิตพืชอาหารในบรรจุภัณฑ์และจำหน่ายภายใต้เครื่องหมายการค้าของบริษัทก็จะยากในการหาผู้รับผิดชอบ และในกรณีนี้ผู้ว่าจ้างผลิตอาจอ้างได้ว่าตนเป็นเพียงผู้ขายสินค้าที่สามารถระบุตัวผู้ผลิตได้ จึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะผู้ว่าจ้างผลิตย่อมหาช่องทางเพื่อให้หลุดพ้นความรับผิดชอบได้ไม่ยาก ทำให้ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายไม่สามารถฟ้องร้องให้บริษัทรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4(3) มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการให้ผู้ขายระบุตัวผู้ผลิตเพื่อให้ผู้ขายหลุดพ้นความรับผิดชอบไว้ดังเช่น EC Directive 85/374 EEC ซึ่งบัญญัติไว้ใน Article 3(3) ของสหภาพยุโรป ที่กำหนดระยะเวลาไว้ว่า “ในเวลาอันสมควร” จึงอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามมา

4.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “ผลิตผลเกษตรกรรม” และการยกเว้นผลิตผลเกษตรกรรมไว้ตามกฎหมาย

กฎหมายมุ่งให้บุคคลทุกคนซึ่งอยู่ในฐานะผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ผลิตซึ่งทราบข้อมูลการผลิตและอยู่ในฐานะที่จะป้องกันมิให้มีสินค้าที่ไม่ปลอดภัยออกสู่ตลาดได้ดีที่สุดเป็นผู้ต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายจากสินค้านั้น ในกรณีของการผลิตพืชอาหารภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีรูปแบบของการผลิตและความสัมพันธ์ที่ต่างไปจากการผลิตโดยทั่วไป มีปัญหาในการพิจารณา คือเกษตรกรผู้ผลิตที่แท้จริงมีกฎหมายกำหนดยกเว้นความรับผิดชอบไว้ เกษตรกรจึง

อาจไม่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 การผลิตของเกษตรกรจึงขาดความรับผิดชอบและวินัย ไม่เหมือนกับเกษตรกรของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่ไม่มีกฎหมายยกเว้นความรับผิดไว้ เมื่อเกษตรกรอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทผู้ว่าจ้าง บริษัทจึงเป็นผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจรับรองคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัยของพืชอาหาร

การรับประกันคุณภาพและมาตรฐานสินค้าของผู้ผลิต โดยผู้บริโภคสามารถสังเกตได้จากตราสัญลักษณ์รับรองสินค้า หรือระบบการผลิตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่แสดงไว้บนผลิตภัณฑ์ ซึ่งผู้บริโภคย่อมมีความมั่นใจในสินค้านั้นมากกว่าสินค้าที่ไม่ปรากฏว่ามีการรับรอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า แม้สินค้ามีการตรวจรับรองคุณภาพและมาตรฐานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจนผู้ผลิตได้รับสิทธิในการแสดงเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์บนผลิตภัณฑ์ ยังพบว่าสินค้าไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เช่น กรณีของพืชอาหารภายหลังจากที่สินค้าวางจำหน่าย มีการตรวจพบว่ามีค่าสารเคมีตกค้างเกินกว่ามาตรฐานในพืชอาหารหลายชนิด ปัญหาสารเคมีตกค้างในพืชอาหารนี้จึงอาจเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคทั้งภายในและต่างประเทศ และสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมา การตรวจรับรองพืชอาหารของประเทศไทยยังขาดความพร้อมในหลายด้าน เช่น บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการตรวจรับรอง ความรู้ความเชี่ยวชาญ งบประมาณ รวมถึงการทับซ้อนกันของอำนาจตามกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ตลอดจนถึงขาดความเข้มงวดในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

4.5 ปัญหาการขาดระบบการเยียวยา ชดเชย ความเสียหายเบื้องต้น และการฟื้นฟูผู้เสียหายภายหลังได้รับความเสียหายจากการบริโภคพืชอาหารที่ไม่ปลอดภัย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพืชอาหารก่อนที่จะนำมาใช้เป็นวัตถุดิบ หรือแปรรูปเป็นอาหารนั้น จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่แล้วเป็นกฎหมายที่เน้นการป้องกันการเกิดอันตราย กล่าวคือ มีการกำหนด กฎเกณฑ์มาตรฐานในการผลิต มีการควบคุมมาตรฐานให้เป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับ กำหนด และมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีบทลงโทษทั้งในทางปกครอง ได้แก่ การเพิกถอนใบอนุญาต และทั้งในทางอาญา ได้แก่ การลงโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยไม่มีการบัญญัติโทษในการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งไว้แต่อย่างใด และการพิสูจน์ความเสียหายจากการสะสมของสารเคมีตกค้างในพืชอาหารเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก อีกทั้งมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

5. ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการมิให้ปัญหาดังที่ผู้วิจัยได้สรุปไว้ข้างต้นเกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับ แก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ให้มีเนื้อหาครอบคลุม และรัฐพึงมีแนวนโยบายต่อปัญหาเหล่านี้ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ให้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตผลผลิตทางการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้นใช้บังคับ โดยเห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การวัดคุณภาพสินค้าด้วยการกำหนดเป็นมาตรฐานกลางที่ผู้ประกอบการธุรกิจอาหารทุกแห่งควรใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และโดยอำนาจของกฎหมายให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมตั้งแต่คุณภาพ ราคา และมาตรฐานที่ควรจะเป็นของปัจจัยการผลิต รวมถึงการวิจัย รวบรวมและจัดทำเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิต ผู้ขายและผู้นำเข้าปัจจัยการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะสารเคมีที่ใช้ทางการเกษตรต่างๆ เพื่อให้ทำการตรวจสอบและหาแนวทางควบคุมได้ และผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดให้ผู้ซึ่งประกอบธุรกิจอาหารในระบบเกษตรพันธสัญญาต้องจดทะเบียนในการประกอบธุรกิจลักษณะนี้โดยเฉพาะ เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่มีประโยชน์ในอนาคตหากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อผู้บริโภค ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่เหมาะสมเห็นควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ในส่วนต่อไปนี้

1) เพิ่มเติมคำว่า “คุณภาพของสินค้า” เข้าไปในนิยามความหมายของคำว่า “สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการตีความความบกพร่องของสินค้าให้รวมไปถึงคุณภาพของสินค้าด้วย

2) เพิ่มเติมคำว่า “ภายในเวลาอันสมควร” ในมาตรา 4 (3) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เสียหายและฝ่ายผู้ขาย

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้มีระบบการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายเบื้องต้น ด้วยการกำหนดวงเงินช่วยเหลือ เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับผู้เสียหายซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรับการรักษาจากความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคพืชอาหารที่ไม่ปลอดภัย หรืออาจไม่ได้รับการเยียวยาจากการฟ้องคดี โดยเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นี้ในการจัดตั้ง สำหรับเงินสมทบกองทุนนั้นอาจมาจากภาษีของผู้ประกอบการ เช่น ผู้ประกอบการค้าสารเคมีทางการเกษตรที่มีความเกี่ยวข้องข้องกับประเด็นปัญหานี้ส่วนหนึ่ง และจากการช่วยเหลือของรัฐบาลส่วนหนึ่ง

5.2.3 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 เพื่อการบูรณาการกฎหมายให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และ

บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นำมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอาหารที่ไม่ปลอดภัยดังเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในประเทศไทยอย่างเข้มงวด เช่น มาตรการตรวจสอบย้อนกลับ (Tracibility) และระบบแจ้งเตือนฉุกเฉิน (Rapid Alert System : RAS) นอกจากนี้เห็นควรให้มีการบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบการในแต่ละขนาดต้องจัดทำระบบประกันคุณภาพ (Quality Assurance System) ในการผลิตตามความเหมาะสม เช่น หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร (Good Manufacturing Practices : GMP) และพัฒนาไปสู่ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร (Hazard Analysis and Critical Point System : HACCP) รวมถึงกำหนดนโยบายการผลิตอาหารให้มีความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร (From Farm To Table) เป็นมาตรการป้องกันอย่างจริงจัง ดังเช่นมาตรการที่สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นใช้กันอย่างเข้มงวด

บรรณานุกรม

- ศันันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธ์. (2552). คำอธิบาย นิติกรรม-สัญญา พร้อมคำอธิบายในส่วน ของ พระราชบัญญัติว่าด้วย ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายใหม่ที่ เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 14 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2553) คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบกฎหมายความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิทยุชน
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัย ใหม่ของโลก. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.
- กฤตกร รุ่งพรทวีวัฒน์. (2548, ธันวาคม). กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร และ อาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา. โครงการศึกษาวิจัย สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา. หน้า 5-12.
- เบญจมาศ ปัทมาลัย. (2556, เมษายน). การศึกษาภาวะเบี่ยงของสหภาพยุโรปว่าด้วยสาร ปนเปื้อนและสารตกค้างบางชนิดในอาหารเพื่อการเตรียมการของประเทศไทย. โครงการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 3-4.
- อาจารย์ ถาวรมาศ. (2556, สิงหาคม). นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป ความท้าทายสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารไทยไปตลาดสหภาพยุโรป. หน้า 3.
- ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. (2552). สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง : ศึกษา กรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522.

กรองยุโรปเพื่อไทย. *FTA Series : มาตรการ SPS ของสหภาพยุโรป กับการเจรจา*. สืบค้นเมื่อ
19 มีนาคม 2559. จาก

[FTA.http://www.news.thaieurope.net/content/view/2319/175/](http://www.news.thaieurope.net/content/view/2319/175/)

มาตรฐานสินค้าเกษตร. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2559. จาก

<http://www.webhost.cpd.go.th/ayutaya/download/กปส/มาตรฐานสินค้าเกษตร%20Q.doc>

[http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=.](http://www.consumerthai.org/main/index.php?option=com_content&view=article&id=)

เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2559

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ *Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2559. จาก

www.opsmoac.go.th/ewt_news.php?nid=106#M

Patrick Kelly and Rebecca Attree, *European Product Liabilities*, 2nd ed., (London : Butterworth, 2002). p. 40 - 41.

<http://www.fda.gov/Food/FoodSafety/FSMA/ucm243704.htm>.

<http://www.foodsafetynetwork.ca/>.