

บทที่ 4

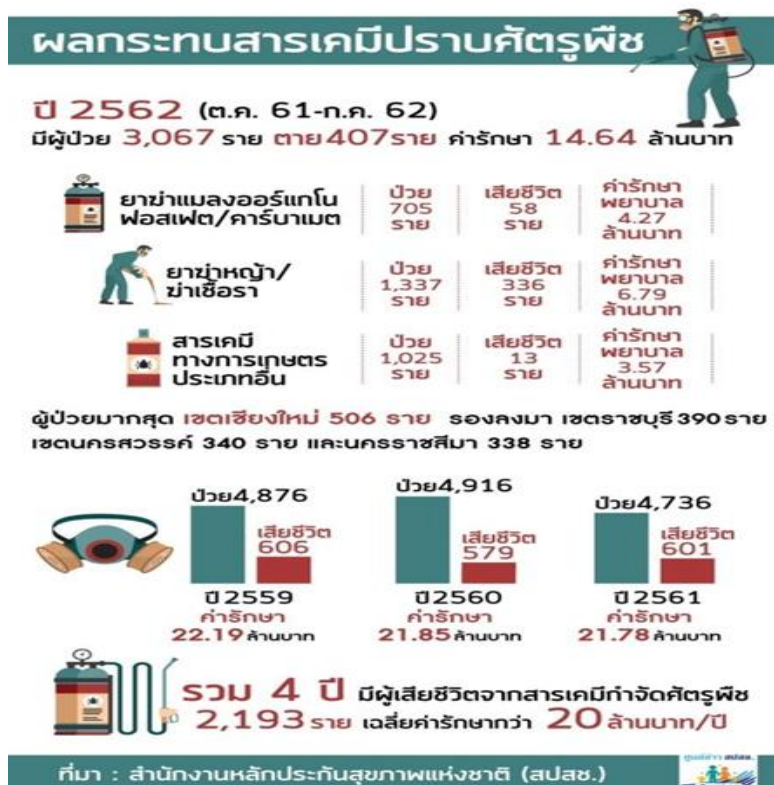
รูปแบบกฎหมายการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีอาชีพเกษตรกรที่พึ่งพาธรรมชาติเป็นหลักจึงส่งผลต่อผลผลิตที่ได้ไม่มีความแน่นอน ดังนั้นการจะทำให้มีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นจึงต้องใช้วิธีการเร่งด้วยการใช้สารเคมีมาช่วยรวมทั้งใช้สารเคมีในการป้องกันและปราบปรามศัตรูพืชโดยไม่คำนึงถึงสารเคมีตกค้างในผลผลิตที่จะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและสะสมอยู่ในดินและน้ำส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาสารเคมีตกค้างนี้เองที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายต่อสุขภาพเกิดโรคต่าง ๆ ที่สำคัญก็คือโรคมะเร็งที่คร่าชีวิตเพิ่มมากขึ้น ปัญหานี้ผู้บริโภคไทยต่างก็ตระหนักและรับรู้จึงส่งผลให้ผู้บริโภคในปัจจุบันหันมาเลือกในการบริโภคผลิตผลเกษตรที่ปลอดสารเคมีที่เรียกว่าเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามการเกษตรอินทรีย์ไม่สามารถจูงใจที่จะให้เกษตรกรทุกคนเพาะปลูกโดยไม่ใช้สารเคมีได้เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อปริมาณของผลผลิตที่ต่ำลงไปมากกว่ารวมทั้งต่อค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานเพื่อกำจัดศัตรูพืชจึงเป็นวิธีการที่เกษตรกรไทยไม่เห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการทำการเกษตรอินทรีย์ เพราะยังคงคำนึงถึงแต่รายได้ที่จะได้จากการขายผลิตผลทางการเกษตรปริมาณมาก นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงเงินได้ที่จะเข้าประเทศแล้วจะพบว่าสินค้าเกษตรสามารถจะส่งขายยังต่างประเทศได้แต่ที่เป็นปัญหาก็คือมาตรฐานสินค้าเกษตรที่จะขายได้นั้นต้องไม่มีสารเคมีตกค้างและต้องเป็นผลิตผลที่ไม่ใช้สารเคมีซึ่งก็น่าจะหมายถึงผลิตผลของเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเกษตรกรไทยก็ยังไม่ตระหนักถึงคุณค่าของเกษตรอินทรีย์คงหวังเพียงให้มีผลิตผลเกษตรจำนวนมากในแต่ละครั้งของการเก็บเกี่ยวซึ่งขอมหาความว่าจะต้องใช้สารเคมีต่าง ๆ เพื่อเร่งการผลิตและ กำจัดศัตรูพืช โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตัวเกษตรกรเองที่ต้องสัมผัสกับสารเคมีทุกครั้งที่ใช้และยังทำให้สารเคมีตกค้างในผลิตผลการเกษตรที่ส่งผลร้ายต่อผู้บริโภค กับยากต่อการส่งขายยังต่างประเทศ

จากปัญหาและผลกระทบที่กล่าวมานั้นการวิจัยได้เห็นคุณค่าของการหาคำตอบที่จะนำไปสู่การส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์มากขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งจะต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดเป็นหัวข้อวิจัยว่า กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ โดยคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบนี้จะมาจากการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็น ดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการทำการเกษตร

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่พึ่งพาสารเคมีในการเพิ่มผลผลิต และกำจัดศัตรูพืช เพื่อการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเกษตรเชิงอุตสาหกรรมและการค้า ที่เน้นผลผลิตจำนวนมากก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่าง ๆ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสุขภาพ เกษตรอินทรีย์จึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการทำการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีผลการวิจัยที่รองรับว่าการทำการเกษตรอินทรีย์โดยการปลูกพืชหมุนเวียนในระยะยาวจะเป็นผลดีมากกว่าในทุกด้าน รวมถึงกระแสผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น (European Commission: Environmental impact of different crop rotation in the European Union, 2010) และแม้ว่าทางภาครัฐจะมีนโยบายส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ทั้งในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติก็ตาม แต่กลับพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงใช้สารเคมีในการทำการเกษตรและสถานการณ์การใช้สารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2557 – 2561 ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปีจากข้อมูลจากกรมวิชาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร นอกจากนี้มีรายงานการสำรวจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ถึงการใช้สารเคมีในการเกษตร โดย นายวิวัฒน์ วิจารณ์ตโนรส ประธานกรรมการบริหารแผนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ระบุว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ทำการเกษตรอันดับที่ 48 ของโลก แต่มีการใช้ยาฆ่าแมลงมากเป็นอันดับ 5 ของโลก ใช้ยาฆ่าหญ้าเป็นอันดับ 4 ของโลก ส่งผลต่อความเสี่ยงการเกิดโรคมะเร็งของเกษตรกรไทยในอัตรา มากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภคผลผลิตทางการเกษตรต่ำลง ซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้เปิดเผยข้อมูลผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาสาเหตุจากการได้รับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นจำนวน 3,067 ราย เสียชีวิต 407 ราย เบิกจ่ายค่ารักษากว่า 14.64 ล้านบาท ในปี 2559 มีผู้ป่วยจำนวน 4,876 คน เสียชีวิต จำนวน 606 คน ในปี 2560 มีผู้ป่วยจำนวน 4,916 คน เสียชีวิต จำนวน 579 คน และในปี 2561 มีผู้ป่วยจำนวน 4,736 คน เสียชีวิตจำนวน 601 คน (www.hfocus.org, 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2562) (ดูภาพที่ 4.1)



ภาพประกอบที่ 4.1 ผลกระทบสารเคมีปราบศัตรูพืช

จากภาพประกอบที่ 4.1 แสดงให้เห็นได้ว่าเกษตรกรไทยยังคงมีการใช้สารเคมีและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพทั้งตัวเกษตรกรเองและผู้บริโภคแม้ว่าจะทราบถึงผลของการใช้สารเคมี และ จากบทสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรที่ใช้สารเคมีพบว่า เกษตรกรยังให้ความสำคัญกับการใช้สารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันผลผลิตเสียหายทำให้ขาดทุนในการลงทุนกับการเพาะปลูกพืชผลจึงมีความจำเป็นต้องใช้สารเคมี ประกอบกับปริมาณพื้นที่เพาะปลูกที่มากขึ้นไม่สามารถใช้วิธีการทางอินทรีย์ในการจัดการกับวัชพืชต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงเท่ากับการใช้สารเคมีหรือการเผาทำลาย รวมถึงบทสัมภาษณ์ของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์กล่าวว่า เกษตรกรรายใหม่ที่หันมาทำการเกษตรอินทรีย์ตามนโยบายส่งเสริมของภาครัฐ พอครบกำหนดตามที่รัฐส่งเสริมก็หันกลับไปทำการเกษตรโดยใช้สารเคมีดั้งเดิม และจากสถิติการใช้สารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทยก็มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปีเช่นกัน โดย กรมวิชาการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุว่า ตั้งแต่ปี 2557 – 2561 ประเทศไทยนำเข้าวัตถุอันตรายทางการเกษตร ทั้งสารกำจัดศัตรูพืช และสารป้องกันกำจัดโรคพืช (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 แสดงปริมาณและมูลค่าการนำเข้าวัตถุอันตรายทางการเกษตร ปี 2557 - 2561

ปี	สารเคมี									
	สารกำจัดวัชพืช (Herbicide)		สารกำจัดแมลง (Insecticide)		สารป้องกันและ กำจัดโรคพืช (Fungicide)		อื่นๆ		รวม	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2557	117,645	13,435	13,910	4,013	10,988	4,708	4,832	656	147,375	22,812
2558	119,971	11,016	12,927	3,684	11,088	3,839	5,560	787	149,546	19,326
2559	125,596	9,688	16,056	3,899	12,915	4,503	6,120	2,487	160,824	20,618
2560	148,979	13,686	21,601	6,166	19,923	6,974	7,814	1,096	198,317	27,922
2561	125,280	14,744	18,057	5,481	21,004	6,935	6,591	9,138	170,932	36,298

ที่มา: กรมวิชาการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (17 เมษายน 2562)

ปัญหาการใช้สารเคมีในภาคการเกษตรของไทยยังคงมีแนวโน้มที่สูงขึ้น และทางภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการใช้สารเคมีในการเกษตรจึงมีแผนนโยบายส่งเสริมการทำการเกษตรอินทรีย์เพื่อลดการใช้สารเคมีไว้หลายฉบับ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 อย่างไรก็ตามการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติยังคงพบปัญหาอยู่โดยบทความการประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของเกษตรกรอินทรีย์ไทย (ปรารธนา ยศสุข และคณะ 2559) และงานวิจัย Farms, Farmers and Farming: a Perspective through Data and Behavioral Insights (2562) ของสถาบันวิจัยป๊อป อิงภากรณ์ รวมถึงการประเมินแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรทั้งกลุ่มเกษตรกรเคมีและกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่พบว่านโยบายของภาครัฐในความไม่แน่นอน และขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการซึ่งส่วนใหญ่เน้นผลเพียงระยะสั้น เป็นการลดแรงจูงใจในการปรับตัวให้กับเกษตรกร แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์นำมาสู่การปฏิบัติได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1.1 องค์กรบริหารจัดการ

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ให้เป็นไปตามแผนนโยบายของรัฐซึ่งปัจจุบันยังไม่มีองค์กรส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะ การบริหารจัดการ โครงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ตามแผนนโยบายของรัฐมีหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 13 หน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้แผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564 (รายงานการประเมินยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์, 2562, หน้า 57) เมื่อพิจารณาผลการประเมินกระบวนการดำเนินงาน พบว่า ในระดับส่วนกลาง ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มจังหวัด ส่วนระดับจังหวัดมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ ร้อยละ 64.22 บูรณาการกับหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ โดยคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายเดียวกันซึ่งหน่วยงานร้อยละ 47.36 ให้ความร่วมมือหรือบูรณาการระหว่างกัน และในส่วนที่ไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกันเนื่องมาจากแต่ละหน่วยงานมีแผนการปฏิบัติงานและภารกิจที่แตกต่างกัน ดำเนินการพื้นที่ต่างกัน ช่วงระยะเวลาไม่ตรงกันและไม่สอดคล้องกัน (รายงานการประเมินผลยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564, หน้า 67) จากการที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานทำให้การดำเนินการยังไม่มีประสานงานเป็นระบบเดียวกัน การนำนโยบายสู่การปฏิบัติงานในองค์กรยังไม่สำเร็จผล เช่น กรมส่งเสริมการเกษตรก็ส่งเสริมการเพาะปลูกเกษตรอินทรีย์เท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ในการรับรองการทำเกษตรอินทรีย์ ส่วนกรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่รับรองผลผลิตแต่ไม่ได้มาให้การสนับสนุนให้เข้ากับหลักเกณฑ์การทำเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น และการขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพทำให้ยากในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลพื้นฐานองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ของไทยกระจัดกระจายไม่ถูกรวบรวมไว้เป็นฐานข้อมูลเดียวที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทำให้การจะนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ถึงประเด็นการส่งเสริมที่ตรงกับปัญหาเป็นไปได้ยาก สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานเกษตรที่เมื่อมีการขอข้อมูลจากหน่วยงานทางการเกษตรอีกด้านหนึ่งกลับถูกปฏิเสธ แม้เป็นการขอข้อมูลงานวิจัยก็ไม่เป็นที่เปิดเผยให้กับหน่วยงานอื่นแม้ว่าอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่นเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนในแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ 2560 – 2564 หน่วยงานรับผิดชอบเป็นจุดอ่อนหนึ่งเพราะไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ทั้งการผลิตและการตลาดโดยตรง ข้อมูลพื้นฐานระหว่างภาครัฐและเอกชนขาดการบูรณาการ (แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ 2560 – 2564, หน้า 49) จากปัญหาความไม่ชัดเจนของการ

กำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ส่งผลให้การส่งเสริมยังไม่สามารถนำมาสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ปัจจุบันยังไม่มีองค์กรที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ โดยเฉพาะที่มีอำนาจภายใต้กฎหมายเฉพาะที่มาดำเนินการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์อย่างชัดเจน

1.2 การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเกษตรกรอินทรีย์ภายใต้นโยบายส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ของรัฐซึ่งเป็นเพียงนโยบายประชานิยมเพื่อขับเคลื่อนการสนับสนุนทางการเมืองจากเกษตรกร รัฐยังไม่ได้เห็นความสำคัญของเกษตรกรในการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจ โดยการบริหารจัดการมาจากทางภาครัฐ ส่วนกลางและยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเกษตรกรที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทำให้การบริหารจัดการส่งเสริมไม่ตรงต่อความต้องการของเกษตรกรที่แท้จริง เห็นได้จากการส่งเสริมด้านเงินทุนแก่เกษตรกรรายใหม่ที่หันมาทำการเกษตรอินทรีย์มากกว่าส่งเสริมทางด้านองค์ความรู้ความเข้าใจ งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปสำหรับโครงการที่เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่มีโครงการน้อยมากที่มุ่งไปสู่การปรับโครงสร้างและเสริมสร้างประสิทธิภาพของเกษตรกร โดยโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์มีสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการสนับสนุนอื่น ๆ โดยมีเพียง 0.3% ของครัวเรือนเกษตรกรเท่านั้น (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2563, ออนไลน์) การกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรอินทรีย์มุ่งให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจมุ่งที่จะเพิ่มจำนวนเกษตรกรอินทรีย์รายใหม่มากกว่าการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจัง ซึ่งเกษตรกรอินทรีย์นั้นต้องอาศัยการเชื่อมโยงกันในหลายด้าน ทั้งด้านเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตไปด้วยกันเพราะการทำการเกษตรอินทรีย์ต้องเกิดจากใจที่ต้องการทำการเกษตรอินทรีย์และความรู้ความเข้าใจก่อน นโยบายอื่นของรัฐไม่เอื้อหรือไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์ได้ เช่น นโยบายการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สารเคมี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญจ้ดต่อนโยบายเกษตรกรอินทรีย์ที่เป็นนโยบายการลดการใช้สารเคมี หรือนโยบายการทำการเกษตรแปลงใหญ่ที่เป็นการทำการเกษตรเชิงเดี่ยวที่จำเป็นต้องใช้สารเคมี ซึ่งจากบทสัมภาษณ์ของกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์พบว่า การบริหารจัดการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ของภาครัฐนั้นไม่ทั่วถึงโดยส่งเสริมแต่เกษตรกรรายใหม่ให้ทำการเกษตรอินทรีย์ แต่ไม่ได้ส่งเสริมเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์มาก่อนแล้ว โดยให้เหตุผลว่ากลุ่มเกษตรกรอินทรีย์มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว รวมไปถึงการส่งเสริมของภาครัฐไม่ได้กำหนดประเภทของที่ดินที่ทำการเกษตรให้ชัดเจนทำให้เกษตรกรที่บุกรุกที่หวงห้าม เช่น เขตพื้นที่หนองหาร จังหวัดสกลนคร หรือบุกรุกเขตพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ป่าภูพาน เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาทำการเกษตรและขอรับการส่งเสริมจากภาครัฐ

1.3 มาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

1) ด้านระบบการให้ความรู้

องค์ความรู้เป็นสิ่งสำคัญที่จะเสริมสร้างศักยภาพการทำการเกษตรอินทรีย์โดยพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำการเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงบรรจุกักตุนของผู้บริโภค และสามารถพัฒนาต่อยอดโครงสร้างธุรกิจการเกษตรเพื่อรักษารายได้และสร้างรายได้สูงขึ้นในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับเกษตรกรทางภาครัฐจึงได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มเน้นเกษตรคุณภาพสูงและขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยสร้างความตระหนักค่านึงแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคในเรื่องความสำคัญของมาตรฐานระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหาร จูงใจและวางกรอบให้เกษตรกรทำการผลิตสินค้าการเกษตรที่สอดคล้องกับมาตรฐาน พร้อมทั้งให้ความรู้เกษตรกรด้านกระบวนการผลิตตามมาตรฐานสากลเพื่อมุ่งสู่การเลิกใช้สารเคมี โดยส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้แก่เกษตรกรในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การทำการเกษตรอินทรีย์ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, หน้า 22) ช่วงของการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อวางพื้นฐานตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันอย่างยั่งยืนในภาคการเกษตรไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้เพื่อปรับระบบการผลิตที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม ยกย่องการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยให้ความรู้ด้านกระบวนการผลิตตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับเกษตรกรและผู้บริโภค (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, หน้า 88) เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตรอินทรีย์ได้มีการ โครงการให้ความรู้โดยให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ จากข้อมูลโครงการในปี พ.ศ. 2562 ของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมการวิจัย การสร้างและเผยแพร่ กลยุทธ์ที่ 1.2 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร บุคคลากรที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป ได้แก่

- (1) พัฒนาเจ้าหน้าที่ด้านเกษตรอินทรีย์ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร (กสศ.)
- (2) อบรมเกษตรกรเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และศึกษาดูงาน โดยกรมส่งเสริมการเกษตร
- (3) โครงการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ในสถาบันเกษตรกรในพื้นที่นิคมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.)

(3.1) กลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ ชั้นที่ 1 ปี 2562

ชั้นที่ 1

1. กิจกรรม อบรมเกษตรอินทรีย์เบื้องต้น และเกษตรอินทรีย์เฉพาะชนิดอินทรีย์
2. กิจกรรม อบรมหลักสูตรศึกษาดูงานเกษตรอินทรีย์เฉพาะด้าน และการสร้างเครือข่ายตลาดเกษตรอินทรีย์
3. กิจกรรม อบรมการเตรียมการรับรองเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วมเบื้องต้น PGS

(3.2) กลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ ชั้นที่ 2 ปี 2560 – 2561

1. กิจกรรม อบรมการปรับเปลี่ยนการผลิตสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ ชั้นที่ 2
2. กิจกรรม อบรมหลักสูตรการวิเคราะห์ดิน/น้ำเพื่อประกอบการยื่นขอรับรองมาตรฐานอินทรีย์

(3.3) กลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ชั้นที่ 3

1. กิจกรรม อบรมการเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และเชื่อมโยงธุรกิจอินทรีย์
2. กิจกรรม อบรมการเตรียมการรับรองเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วมเบื้องต้น (PGS)

(4) โครงการฝึกอบรมด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยกรมพัฒนาที่ดิน (พด.)

(5) โครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เกษตรอินทรีย์ PGS โดยกรมพัฒนาที่ดิน (พด.)

(6) โครงการเกษตรอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ โดยกรมการข้าว (กข.)

เป็นต้น

ทั้งนี้จากการประเมินด้านองค์ความรู้ถือเป็นจุดอ่อนของการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ เพราะเกษตรกร เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการผลิต การแปรรูปและการตลาดเกษตรอินทรีย์อยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักถึงประโยชน์ของการทำการเกษตรอินทรีย์ (ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564, หน้า 49) แสดงให้เห็นว่าการจัดโครงการอบรมนั้นทำเป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่องซึ่งความรู้การทำการเกษตรอินทรีย์นั้นต้องอาศัยความเข้าใจและปรับเปลี่ยนไปตามบริบทท้องที่ สภาพอากาศตลอดจนเทคนิคใหม่ ๆ ที่เกษตรกรต้องการความรู้ตลอดเวลา บางครั้งเมื่อจบการอบรม หรือจบหลักสูตรแล้วการนำความรู้ไปใช้อาจจะพบปัญหาซึ่งต้องการได้รับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ การจัดการอบรมให้ความรู้เกษตรอินทรีย์อย่างเดียวจึงยังไม่เป็นระบบที่จะให้เกิดการนำองค์ความรู้ไปใช้ในการทำการเกษตรอินทรีย์ได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับผลการประเมินพบว่า เกษตรกรขาดองค์ความรู้พื้นฐานและนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 85 ไม่ได้รับการแนะนำ

เกี่ยวกับการทำการเกษตรอินทรีย์จากหน่วยงานภาครัฐ และร้อยละ 15 ได้รับเป็นครั้งคราวจากโครงการ หรือกิจกรรมที่รัฐจัดขึ้น ซึ่งการให้องค์ความรู้แก่เกษตรกรเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เห็นนโยบายสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ปรารธนา ยศสุข และคณะ 2557) และจากบทสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ พบว่า เกษตรกรที่เริ่มทำการเกษตรอินทรีย์รายใหม่เพียงต้องการได้รับเงินสนับสนุนเท่านั้นไม่ได้เริ่มทำจากองค์ความรู้ความเข้าใจที่แท้จริง ดังนั้นเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่รัฐบาลให้เงินส่งเสริมเกษตรกรรายใหม่ก็เลิกทำการเกษตรอินทรีย์หันกลับไปทำการเกษตรโดยใช้สารเคมีเหมือนเดิม ทำให้ไม่เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายภาครัฐที่ต้องการส่งเสริมให้เกษตรกรที่ใช้สารเคมีหันมาทำการเกษตรอินทรีย์ และพบว่า กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่เข้มแข็งเพราะเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจถึงการทำการเกษตรอินทรีย์ และมีความตั้งใจจริงในการทำการเกษตรอินทรีย์มาแต่ต้นเป็นระยะเวลานานนำไปสู่การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่ไม่ตรงต่อความต้องการของเกษตรกรและไม่ยั่งยืน

2) ด้านระบบเงินทุนส่งเสริม

เงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานที่เกษตรกรต้องการเพื่อที่จะนำมาใช้พัฒนากระบวนการทางการเกษตรให้ดีขึ้น รวมถึงใช้ในการพัฒนาผลผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการบริโภคและการผลิตสีเขียวอย่างยั่งยืนจึงทำการส่งเสริมการลงทุนผ่านการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางสังคมจูงใจ (ยุทธศาสตร์ชาติ, หน้า 55) และส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน ขับเคลื่อนการเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังโดยการสร้างแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ผ่านมาตรการทางการเงินการคลัง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้าที่ 88) นำมาสู่การปฏิบัติภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ในการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์โดยสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ซึ่งเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์จะมีต้นทุนสูงในช่วงแรกเพราะต้องทำการปรับสภาพแปลงให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตรอินทรีย์รวมถึงการใช้วิธีการทางการเกษตรอินทรีย์ที่ต้องผ่านการตรวจรับรองแปลง ปัจจุบันภาครัฐได้มีการส่งเสริมการทำการเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรรายใหม่ที่เริ่มทำการเกษตรอินทรีย์โดยกรมการข้าวมีโครงการกลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ ชั้นที่ 1 ปี 2562 กิจกรรม อุดหนุนปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเกษตรอินทรีย์เบื้องต้นของสถาบันเกษตรกร (รายละเอียด 3,000 บาท) กลุ่มผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ ชั้นที่ 2 ปี 2560 – 2561 กิจกรรม อุดหนุนสนับสนุนกระบวนการขอรับใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเกษตรอินทรีย์ของสถาบันเกษตรกร (รายละเอียด 10,000 บาท) และโครงการเกษตรอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์สนับสนุนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกร (งบอุดหนุน) (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,

2562, ออนไลน์) แต่จากบทสัมภาษณ์ ประธานกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์อีสาน พบว่าไม่มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์มาก่อน เนื่องจากภาครัฐมองว่าเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งแล้ว ทำให้เกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์อยู่แล้วต้องแบกรับต้นทุนในการตรวจสอบรับรองแปลงก่อนข้างสูงในทุกรอบการประเมิน ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนครพบว่ากลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ของตนทำการเกษตรอินทรีย์มาเป็นระยะเวลา 10 ปีโดยภาครัฐไม่เข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินทุนเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ทำมาเป็นระยะเวลานานและมีความเข้มแข็งแล้ว และยังพบว่าเมื่อกลุ่มเกษตรกรรายใหม่ที่ได้รับเงินสนับสนุนครบ 3 ปีแล้วไม่ได้รับเงินส่งเสริมอีกก็หันกลับไปทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีแบบเดิม ส่วนเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์อยู่เดิมเมื่อแบกรับต้นทุนในการตรวจแปลงไม่ไหวก็กลับไปทำการเกษตรโดยใช้สารเคมีแบบเดิม ปัจจุบันจึงเหลือเพียงเกษตรกรที่ต้องการทำการเกษตรอินทรีย์อย่างแท้จริงและทำมาเป็นระยะเวลานานแล้วแม้ว่ารัฐไม่ส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์กลุ่มนี้ก็ยังคงทำการเกษตรอินทรีย์ต่อไป แสดงให้เห็นถึงการให้เงินอุดหนุนยังไม่มีความทั่วถึงและขาดระบบการให้เงินอุดหนุนที่ชัดเจนทำให้ไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (การประเมินผลการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ, หน้า 143)

3) ด้านตลาดรองรับ

ตลาดที่รองรับผลผลิตทางการเกษตรเป็นสิ่งสำคัญสำหรับเกษตรกรเพราะเมื่อลงทุนปลูกพืชแล้วหากไม่มีตลาดรองรับหรือรองรับไม่เพียงพอจะทำให้สินค้าราคาตกต่ำจนขาดทุน การมีตลาดที่รองรับผลผลิตไว้แน่นอนทำให้เกษตรกรมีความมั่นคง รัฐบาลเห็นถึงความสำคัญของตลาดสินค้าจึงส่งเสริมไว้ในยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นการสร้างความสามารถในการแข่งขันซึ่งสนับสนุนกลไกทางการตลาดแก่เกษตรกรที่ต้องการทำการเกษตรอินทรีย์ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในยุทธศาสตร์การสร้าง ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืนที่ขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์โดยใช้มาตรการส่งเสริมการตลาด สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรอินทรีย์ ที่พัฒนาการตลาดสินค้าและบริการโดยมีช่องทางการตลาดที่แพร่หลายผู้บริโภคมีความสะดวกในการซื้อสินค้าและบริการด้านเกษตรอินทรีย์ ซึ่งได้จัดทำโครงการสอดคล้องตามแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 3 กลยุทธ์ที่ 3.2 ส่งเสริมและพัฒนาตลาดสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ 1) พัฒนาตลาดสีเขียว (ปศ.) 2) ฝึกอบรมแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าปศุสัตว์อินทรีย์ (ปศ.) 3) การจัดทำรหัสสถิติผลิตภัณฑ์สำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ (สศก.) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์หลายประเภทยังต้องการตลาดรองรับ เช่นข้าวอินทรีย์

นอกจากนี้องค์การตลาดเพื่อการเกษตร หรือ อ.ต.ก. ที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดสินค้าเกษตรได้เปิดตลาดเกษตรอินทรีย์สำหรับเกษตรกรจำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์ คุณภาพปลอดภัยใส่ใจสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นศูนย์กลางในการกระจายสินค้าเกษตรดำเนินการจัดจำหน่ายทั้งปลีกและส่งในประเทศและต่างประเทศ โดยนายกมลวิศว์ แก้วแฝก ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อการเกษตร กล่าวว่า “อ.ต.ก. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และได้ดำเนินการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลในการปฏิรูปและพัฒนาทางด้านภาคการเกษตร โดยเล็งเห็นความสำคัญและสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรแบบปลอดภัย ทั้งยังคำนึงถึงสุขภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภค และยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตรสู่ความยั่งยืน” (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, 2562, ออนไลน์) แต่ยังคงจำกัดเพียงในกรุงเทพมหานครยังไม่มี การจัดตั้งตลาดเกษตรอินทรีย์ในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัดและรวมถึงระดับชุมชน ส่วนใหญ่เป็นการจัดจำหน่ายโดยเกษตรกรตามตลาดทั่วไป ซึ่งราคาผลผลิตอินทรีย์มีราคาสูงกว่าราคาสินค้าเกษตรทั่วไปเนื่องจากกระบวนการเกษตรอินทรีย์นั้นมีความยุ่งยากและผลผลิตที่ได้มีปริมาณไม่มากเหมือนการทำเกษตรที่พึ่งพาสารเคมี เมื่อเข้าสู่ตลาดที่มีสินค้าทั่วไปวางจำหน่ายด้วยซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังคงเลือกสินค้าที่มีราคาถูกกว่า ประกอบกับผู้บริโภคส่วนหนึ่งไม่ทราบถึงความเป็นสินค้าอินทรีย์ ดังนั้นเกษตรกรที่จะนำสินค้าเกษตรอินทรีย์จึงต้องหาตลาดเองผ่านคนกลางส่งออกยังต่างประเทศเป็นส่วนมาก มีเพียงส่วนน้อยที่จะเข้าสู่ตลาดภายในประเทศ นอกจากนี้การจะเข้าสู่ตลาดแต่ละแห่งก็ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานตามที่ตลาดแห่งนั้น ๆ ยอมรับอีกด้วย เกษตรกรส่วนใหญ่จึงขายผลผลิตในตลาดชุมชนมากกว่าตลาดค้าปลีกสมัยใหม่ และการที่จะส่งออกไปตลาดระดับบนได้นั้นมีกระบวนการที่ซับซ้อนประกอบกับมีการทำสัญญาผูกมัดที่ซับซ้อน จากบทสัมภาษณ์เกษตรกรกลุ่มเกษตรอินทรีย์ พบว่าเกษตรกรกลุ่มปลูกข้าวอินทรีย์บางส่วนได้นำข้าวไปขายกับโรงสีข้าวทั่วไปซึ่งไม่ได้จำแนกประเภทข้าวอินทรีย์ซึ่งราคาข้าวนั้นยังเท่ากับราคาข้าวขาวทั่วไปทำให้เกษตรกรที่พบปัญหาด้านตลาดดังกล่าวหันกลับไปปลูกข้าวโดยใช้สารเคมีดั้งเดิม

1.4 ด้านมาตรฐานสินค้า

ปัจจุบันนี้สินค้าเกษตรอินทรีย์ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานสินค้าก่อน ซึ่งมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ถือเป็นข้อกำหนดที่เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ต้องปฏิบัติตาม โดยมีหน่วยงานมารับรองการตรวจสอบประเมินการผลิตให้เป็นไปตามเกณฑ์จึงจะสามารถเข้าสู่ตลาดได้ ภาครัฐจึงได้วางแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยสร้างความตระหนักแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคในเรื่องความสำคัญของมาตรฐาน จูงใจและวางกรอบให้เกษตรกรผลิตสินค้าที่สอดคล้องกับมาตรฐาน และเข้าสู่ระบบมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับของตลาดทั้งใน

และต่างประเทศ ตลอดจนพัฒนาระบบการตรวจรับรองคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ของไทย ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ในการขับเคลื่อนการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์โดยการพัฒนาระบบการรับรองมาตรฐานและการพิสูจน์ตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการขับเคลื่อนมาตรฐานเกษตรอินทรีย์รัฐจึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

จากการวิเคราะห์ถึงอุปสรรคในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์นั้นการผลักดันมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทยให้เป็นที่ยอมรับ โดยเทียบเคียงมาตรฐานกับประเทศคู่ค้ายังดำเนินการล่าช้า และการกำหนดให้มีมาตรฐานบังคับยังไม่มีข้อยุติเนื่องจากยังมีข้อโต้แย้งจากองค์กรต่าง ๆ เช่น สภาเกษตรกรแห่งชาติ สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย ในประเด็นว่าการแสดงฉลากทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการตรวจรับรอง นอกจากนี้ประเทศคู่ค้าใช้กลไกด้านมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่เข้มงวดมากัดกันทางการค้าทำให้สินค้าเกษตรอินทรีย์ไทยไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ (ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564, หน้า 50) ปัจจุบันนี้มีระบบการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

(1) ภาครัฐ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย (มกษ.) เป็นการตรวจสอบและรับรองกระบวนการผลิตทุกขั้นตอนจากฟาร์มจนถึงมือผู้บริโภค ตั้งแต่ระบบการผลิต การแปรรูป การบรรจุ การแสดงฉลาก และการจำหน่ายโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรมการข้าว และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับรอง เมื่อผ่านการรับรองแล้วสามารถแสดงเครื่องหมายการรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 กำหนดให้แสดงเครื่องหมาย Q บนฉลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนให้ใช้เครื่องหมาย Organic Thailand สำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ควบคู่กันไปด้วย

(2) ภาคเอกชน ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ทั้งระดับที่สามารถส่งผลผลิตออกจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ และระดับท้องถิ่นที่จำหน่ายภายในประเทศ มีดังต่อไปนี้

(2.1) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่จัดทำโดยสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) ตามมาตรฐานสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture

Movements: IFOAM) เป็นที่ยอมรับและอยู่ในรายชื่อหน่วยรับรองเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรป ตามมาตรฐาน EU สามารถส่งผลผลิตสู่ตลาดต่างประเทศได้

(2.2) ระบบการรับรองอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee System: PGS) เกิดขึ้นเนื่องจากเกษตรกรเห็นว่าการตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระภายนอกไม่เหมาะกับเกษตรกรที่ต้องการจำหน่ายผลผลิตในท้องถิ่น และเห็นว่าสมาชิกกลุ่มผู้ผลิตหรือชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ผลิตในท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและลดค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองด้วย

(2.3) มาตรฐานระดับท้องถิ่น ได้แก่ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ (มอน.) เป็นมาตรฐานระดับท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยสถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นองค์กรเอกชน ร่วมกับองค์กรเกษตรกร ผู้บริโภค และนักวิชาการในจังหวัดเชียงใหม่ หรือ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์ (มก.สร.) เป็นมาตรฐานที่พัฒนาขึ้นโดยคณะกรรมการมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์โดยยึดแนวทางปฏิบัติเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) แต่มีมาตรฐานครอบคลุมเฉพาะในเรื่องการผลิตพืช สัตว์อินทรีย์ เป็นต้น

2) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในระดับสากล

(1) โครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) ได้ประกาศรับรองมาตรฐานเรื่องแนวทางสำหรับการผลิต การแปรรูป การแสดงฉลาก และการจำหน่ายอาหารที่ผลิตตามแนวทางเกษตรอินทรีย์

(2) สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ จัดตั้งโครงการรับรองระบบงานเกษตรอินทรีย์ IFOAM ซึ่งมีหน่วยงาน IOAS (International Organic Accreditation Service) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรเพื่อทำหน้าที่ในการบริการรับรอง

อย่างไรก็ตามการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีหลายมาตรฐานนี้ แต่ผู้บริโภคต่างประเทศนั้นยอมรับเครื่องหมายรับรองที่เป็นมาตรฐานสากล ทำให้เกษตรกรที่ใช้มาตรฐานอื่นขาดโอกาสในการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้ทางภาครัฐส่งเสริมให้เกษตรกรใช้มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของตลาดต่างประเทศ ทำให้เกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองแพงเพิ่มมากขึ้นและเกษตรกรไม่สามารถนำผลผลิตที่ผ่านมาตรฐานสากลเข้าสู่ตลาดเกษตรอินทรีย์ของไทยได้ถ้าหากยังไม่ผ่านการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทยทำให้เกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์บางส่วนกลับมาทำการเกษตรโดยใช้สารเคมีเพื่อสามารถนำสินค้าเข้าสู่ตลาดโดยไม่ต้องผ่านการรับรองเพื่อเป็นการลดต้นทุน ประกอบกับกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ได้ให้ข้อมูลว่าทางภาครัฐส่งเสริมเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ให้รับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทยซึ่งในตลาดสากลไม่ได้ให้การรับรองมาตรฐานเกษตร

อินทรีย์ของไทย ทำให้เกษตรกรไม่สามารถส่งสินค้าเกษตรอินทรีย์ไปยังตลาดต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ถ้าหากเกษตรกรต้องการรับรองมาตรฐานอื่นที่ไม่ใช่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทยแล้ว ภาครัฐไม่ให้การส่งเสริมโดยเกษตรกรต้องทำการเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองเอง

เนื่องจากการตรวจมาตรฐานที่หลากหลายตลอดจนกรรมวิธีในการทำการเกษตรอินทรีย์ที่มีเงื่อนไขในการทำหลายกระบวนการและมีค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองมาตรฐานที่สูงทำให้ราคาสินค้าเกษตรอินทรีย์ค่อนข้างสูงทำให้กลุ่มผู้บริโภคภายในประเทศมีเพียงเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้นที่บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ ส่วนผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังคงบริโภคสินค้าเกษตรทั่วไป ส่งผลให้เกษตรกรอินทรีย์ส่วนใหญ่ต้องส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศมากกว่านำมาขายตลาดภายในประเทศ จากบทสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ พบว่าเกษตรกรเลือกที่จะขอตรวจรับรองตามมาตรฐานสากลที่สามารถส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ตลาดต่างประเทศซึ่งมีมูลค่าสูงมากกว่าตลาดภายในประเทศจากข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ในปี 2557 แสดงให้เห็นมูลค่าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นจาก ปี 2556 ร้อยละ 20.72 โดยตลาดส่งออก มูลค่า 1,817 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 77.94 และตลาดในประเทศ มูลค่า 514.45 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.06 (ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564, หน้า 44)

1.5 การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

การส่งเสริมจากภาครัฐปัจจุบันเป็นลักษณะที่ภาครัฐให้การส่งเสริมลงมาโดยที่ยังขาดการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรในพื้นที่ทำให้การส่งเสริมไม่ตรงกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง อย่างเช่น นโยบายในการให้เงินอุดหนุนเกษตรกรรายใหม่ที่มาทำการเกษตรอินทรีย์ และเมื่อครบกำหนดให้เงินอุดหนุนเกษตรกรก็กลับมาใช้สารเคมีทำการเกษตรเหมือนเดิม ส่วนเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์อยู่ก่อนแล้วก็มีความต้องการให้ภาครัฐเข้ามาส่งเสริมในด้านต่าง ๆ นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนแต่กลับไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดการส่งเสริม และการจัดสรรงบประมาณไม่ตรงกับช่วงการเพาะปลูกของเกษตรกรทั้งนี้เพราะการรวมศูนย์อำนาจการบริหารนโยบายไว้ที่หน่วยงานรัฐที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนพัฒนาซึ่งภาครัฐส่วนกลางไม่รู้ถึงบริบทการเกษตรในพื้นที่ การที่ภาคส่วนเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสียไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรมทำให้มีปัญหาในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และขาดการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่น ทั้งนี้ภาครัฐไม่สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ไม่สามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรได้ ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาที่เกษตรกรยังขาดการรวมกลุ่มและประสานงานระหว่างเครือข่ายเพื่อเข้ามีส่วนร่วม (ปรารธนา ยศสุข และคณะ, 2559) รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนที่เกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ต้องทำการเกษตรร่วมกับ

เกษตรกรที่ใช้สารเคมี การอยู่ร่วมกันโดยอาศัยกฎเกณฑ์ของชุมชน รวมไปถึงการเฝ้าระวังแก้ไข ปัญหาข้อพิพาทในเบื้องต้นยังไม่มีชัดเจนซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์กับเกษตรกรที่ใช้สารเคมีได้

สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีปริมาณการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มขึ้นของสารเคมีไม่ได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตในทางที่ดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้ศัตรูพืชปรับตัวทนทานสารเคมีมากขึ้น รวมถึงก่อให้เกิดการตกค้างของสารเคมีในสินค้าเกษตรที่จะเป็นอาหารซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอันเป็นปัญหาในระดับชาติที่สำคัญมาก และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่ไม่มีการใช้สารเคมีให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมโดยรวม ที่มีความปลอดภัยทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งระบบนิเวศวิทยา สามารถได้แต่ละด้านได้แก่ ด้านสุขภาพของผู้บริโภค ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทางเลือกในการทำการเกษตรแบบปลอดภัยของผู้ผลิต และด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยได้มีการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตามการส่งเสริมเพียงด้านนโยบายไม่เพียงพอยั่งยืน การส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ยังไม่เป็นระบบ ตลอดจนองค์การที่ส่งเสริมมีหลายองค์กรทำให้ขาดการบูรณาการจึงทำให้การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพตรงตามนโยบาย ดังนั้นการจะส่งเสริมให้การเกษตรอินทรีย์ต้องมีกฎหมายมารองรับเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องยั่งยืนทำให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้น รวมถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกรและผู้บริโภค ลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร และทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น ประเด็นการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่พบข้างต้นจำเป็นต้องพิจารณาวิเคราะห์ถึงกฎหมายภายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศเพื่อที่จะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2. การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ตามกฎหมายประเทศไทย

ปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และ แผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 เพื่อให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงใช้สารเคมีในการทำการเกษตรรวมถึงสถิติการนำเข้าสารเคมี และสถิติผู้ป่วยจากการใช้สารเคมีจากการเกษตรที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น แสดงให้เห็นได้ว่าการส่งเสริมทางด้านนโยบายอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรอินทรีย์ ดังนั้นใน

การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหารูปแบบของการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์ ในหมวดที่ 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในมาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ”

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือคว่นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐดำเนินการดังกล่าว”

มาตราดังกล่าวได้วางหลักไว้ถึงสิทธิบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 43 (2) เพราะการทำการเกษตรโดยรักษาสมดุล สิ่งแวดล้อมไม่ใช้สารเคมีในกระบวนการผลิต ซึ่งแต่เดิมชุมชนเกษตรกรท้องถิ่นได้ทำการเกษตรอินทรีย์โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการเกษตรที่พึ่งพาอาศัยธรรมชาติสอดคล้องกับการเกษตรภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการเปิดช่องให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่มีกระบวนการทำการเกษตรเป็นการจัดการที่บำรุงรักษาสีงแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน และ ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 72 “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

จากมาตรา 72 ภาครัฐสามารถจัดการบริหารที่ดินให้มีประสิทธิภาพโดยใช้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์ที่เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพคู่ไปกับการรักษาสีเขียวโดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่ภาครัฐสามารถจัดการบริหารที่ดินให้มีประสิทธิภาพโดยใช้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์ที่เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพคู่ไปกับการรักษาสีเขียวซึ่งการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์เน้นฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ในดินโดยใช้วิธีการทางอินทรีย์ไม่ใช้สารเคมีที่จะก่อให้เกิดการปนเปื้อนในดินเป็นการใช้ทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน ตลอดจนหน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร

มาตรา 73 “รัฐพึงจัดให้มาตรการหรือกลไกที่ช่วยเหลือเกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด”

หน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรตามมาตรา 73 เป็นไปตามหลักของการทำการเกษตรอินทรีย์ที่รัฐมีปัญญาในการเพาะปลูกเพื่อลดต้นทุนโดยไม่ใช้สารเคมี ทำให้ผลผลิตมีความปลอดภัยต่อตัวเกษตรกรและผู้บริโภค และเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศได้

จากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ได้เปิดช่องให้มีกฎหมายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ไว้อย่างกว้างจึงต้องวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์ในลำดับชั้นถัดมา ทั้งนี้พบว่ายังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเพื่อส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะมีเพียงกฎหมายที่

เกี่ยวข้องหลายฉบับ ผู้วิจัยจึงต้องวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องถึงกับประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 กฎหมายด้านการส่งเสริมการเกษตร

กฎหมายส่งเสริมการเกษตรในปัจจุบันเน้นไปที่สาธารณูปโภคพื้นฐานในการส่งเสริมการทำเกษตร ได้แก่ การจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร การจัดรูปที่ดินของเกษตรกรให้เป็นระบบโดยมีการจัดการชลประทาน และ การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการและเหตุผลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้มีที่ดินในการประกอบอาชีพซึ่งมีความสำคัญและเป็นรากฐานการผลิตทางเกษตรกรรม แต่พบว่าปัจจุบันเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ที่ดินขาดการบำรุงรักษาทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ รัฐจึงต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้เกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 และมาตรา 73 ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินได้นิยามตาม

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เกษตรกร” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือจบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่ง

ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

จากนิยามแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรที่ยากจน หรือจบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือเป็นบุตรเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และรวมถึงสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองซึ่งที่ดินนั้นถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการทำการเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วย ทั้งนี้ รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ในส่วนเนื้อหาของสาระในพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ถึงการนำที่ดินมาทำการปฏิรูปและจัดสรรให้แก่เกษตรกร ตามมาตรา 30 “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มา ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดิน”

เมื่อวิเคราะห์จากเนื้อหาของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่า กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีพื้นที่ทำการเกษตรเป็นของตนเอง เป็นการส่งเสริมปัจจัยพื้นฐานในการทำการเกษตร โดยเน้นที่ลักษณะของการถือครองที่ดินเป็นสาระสำคัญ ซึ่งตัวเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถทำการเกษตรแบบใดก็ได้ไม่ได้มีการห้ามใช้สารเคมี หรือห้ามทำการเกษตรที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมพื้นที่เสื่อมโทรมปลูกพืชได้น้อยลงแต่ศัตรูพืชเพิ่มขึ้น จำต้องมีการใช้สารเคมีมากขึ้นในการเพิ่มคุณภาพและปริมาณส่งผลต่อด้านสุขภาพทั้งของเกษตรกรและผู้บริโภคตามมาในภายหลัง กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเปิดช่องไว้ถึงการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ที่จะเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2558

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระบบไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากชลประทานและการสาธารณสุขปลอดภัยอย่างทั่วถึง ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสามารถวางแผนการจัดการระบบชลประทานให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียง

และเหมาะสมกับการเกษตร สอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72 โดยมีส่งเสริมการเกษตรเริ่มจากนิยามของการจัดรูปที่ดิน

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม”

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน และเกษตรกรรมอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

“การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การจัดระบบชลประทานจากทางน้ำ ชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา”

จะเห็นได้ว่า จากนิยามของการจัดรูปที่ดินเป็นการดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึง โดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงมาจัดผังรูปใหม่ เพื่อจัดระบบชลประทาน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร แต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2558 มีเนื้อหาสาระในการส่งเสริมการเกษตรโดยจัดรูปที่ดินเพื่อจัดระบบชลประทาน โดยในหมวดที่ 3 เรื่องการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 18 “ในกรณีที่ดินสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำการเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ใด ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

การเสนอโครงการตามวรรคหนึ่ง ต้องแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแหล่งน้ำที่จะใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรม ประเภทของการทำเกษตรกรรม ความเป็นไปได้และคุ่มค่าในการดำเนินการ และประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จากมาตรา 18 แสดงให้เห็นว่าการจัดทำโครงการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยแสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะจัดทำระบบน้ำ และแหล่งน้ำที่จะใช้ ประกอบกับการจัดระบบน้ำชุมชนให้ทั่วถึงและพอเพียง เป็นการเน้นไปที่ระบบชลประทานทั้งที่ในนิยามของการจัดรูปที่ดินนั้นรวมไป

ถึงการบำรุงดิน รวมถึงการวางแผนการผลิตและจำหน่ายผลิตผลการเกษตรด้วย แต่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ถึงการจัดการเกี่ยวกับดินที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการจัดรูปที่ดินซึ่งถ้าหากในเขตพื้นที่ที่มีการทำเกษตรอินทรีย์ร่วมกับการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีจะก่อให้เกิดปัญหาต่อกันได้

มาตรา 22 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมในที่ดินของตนเพื่อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง”

การบริหารจัดการในพื้นที่จัดรูปที่ดินนั้นเป็นเรื่องการจัดการระบบน้ำชลประทานที่ต้องบริหารให้ทั่วถึงและพอเพียง โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการจัดการระบบน้ำชุมชน ที่มาจากการเลือกจากที่ประชุมเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมในเขตพื้นที่จัดรูปเพื่อคัดเลือกกันเองทำหน้าที่แทนเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งวิธีการคัดเลือกและจำนวนกรรมการเป็นไปตามที่ตกลงกันเอง ทั้งนี้ไม่มีการบริหารจัดการที่ดินระหว่างการทำการเกษตรอินทรีย์กับการทำเกษตรที่ใช้สารเคมี

มาตรา 25 “การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จากเจตนารมณ์และเนื้อหาของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นการส่งเสริมในด้านชลประทานให้แก่เกษตรกรมีน้ำใช้ในการทำการเกษตรรวมถึงการบริหารจัดการระบบน้ำชลประทานได้อย่างทั่วถึงและพอเพียงแต่ไม่มีการกล่าวถึงการส่งเสริมเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ที่ต้องแบ่งแยกออกจากการทำการเกษตรเคมี หรือมีมาตรการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อื่นจากการจัดรูปที่ดินซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีจากการใช้น้ำชลประทานร่วมกันระหว่างแปลงที่ใช้สารเคมีกับแปลงเกษตรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ได้

3) พระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72 ที่กำหนดหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและน้ำตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่

เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมถึงการกำหนดมาตรการห้ามการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำการเกษตรอินทรีย์ โดยมาตรา 4 กำหนดคำนิยามไว้ดังนี้

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

“การพัฒนาที่ดิน” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพของดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“การวางแผนนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน” หมายความว่า การวางแผนนโยบายและแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดิน และสอดคล้องกับประเภทของที่ดินที่ได้จำแนกไว้

“การอนุรักษ์ดินและน้ำ” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณลักษณะให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม

“มาตรการวิธีกล” หมายความว่า วิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการก่อสร้าง โครงสร้างทางวิศวกรรม โดยวิธีการไถพรวนตามแนวระดับ คันดินกั้นน้ำ บ่อน้ำในไร่นาหรืออื่น ๆ

“มาตรการวิธีพืช” หมายความว่า วิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยวิธีการทางพืช โดยการปลูกพืช หรือใช้ส่วนใด ๆ ของพืชทำให้เป็นแถบหรือเป็นแนว หรือปกคลุมผิวดิน หรืออื่น ๆ”

จากคำนิยามจะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้สามารถบัญญัติข้อกำหนดเพื่อส่งเสริมการทำการเกษตรอินทรีย์ได้เพราะการเกษตรอินทรีย์นั้นถือเป็น วิธีกลและวิธีพืช ที่อนุรักษ์ดินและน้ำไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมโดยไม่ใช้สารเคมีที่จะส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ กรณีที่พบว่าพื้นที่ใดมีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตรายอื่นใดที่จะทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ตามที่มาตรา 14 ได้วางหลักไว้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาควบคุมที่ดินบริเวณนั้นและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย ซึ่งในการออกประกาศดังกล่าวให้กำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 15 ได้แก่

(1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการเกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม

(2) ห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดินหรือทำให้สภาพที่ดินเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

(3) กำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น ทั้งนี้การกำหนดมาตรการข้างต้นให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าว

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 พบว่ามีเนื้อหาที่สอดคล้องกับการทำการเกษตรอินทรีย์แต่ไม่ได้มีการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรในการทำการเกษตรอินทรีย์โดยตรง แต่เปิดกว้างให้คณะกรรมการสามารถกำหนดมาตรการขึ้นซึ่งมาตรการที่ภาครัฐกำหนดในปัจจุบันนั้นมีหลากหลาย และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งทำให้มาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ไม่เกิดความยั่งยืน ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ยังคงห้ามการกระทำใด ๆ ทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดินหรือทำให้สภาพที่ดินเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำการเกษตรอินทรีย์ที่ไม่มีการใช้สารเคมี

จากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นยังไม่มีบัญญัติถึงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ไว้มีเพียงการส่งเสริมพื้นฐานการทำการเกษตรทั้งที่เกษตรอินทรีย์มีลักษณะการทำการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหลายฉบับอย่างชัดเจนทั้งในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินที่ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่จัดสรรอย่างเหมาะสม และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินที่ต้องใช้ที่ดินอย่างอนุรักษ์ไม่ให้ดินเสื่อมโทรมมีเพียงบทบัญญัติที่เปิดช่องไว้อย่างกว้างให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการตามกฎหมายแต่ละฉบับไว้พิจารณาถึงมาตรการที่เหมาะสมเท่านั้น

2.2 การบริหารจัดการตามกฎหมายส่งเสริมการเกษตร

การบริหารจัดการเพื่อการส่งเสริมการเกษตรนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดนโยบายมีความสำคัญอย่างมากซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดให้มีองค์กรดังกล่าวในรูปของคณะกรรมการ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่มีการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งที่ดินนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการทำการเกษตรกรรมจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในหมวดที่ 1 ว่าด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 6 “ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.” และจะต้องมีองค์กรที่มา

ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและดำเนินการผ่านสำนักงานปฏิรูปที่ดินซึ่งตามกฎหมายนี้ให้มีคณะกรรมการหลายระดับดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มาตรา 12 “ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร 6 คนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ให้เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ” รวมทั้งหมด 33 คน

คณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการในภาพรวมของการปฏิรูปที่ดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร ตามมาตรา 19 “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ
- (3) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและ โครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
- (5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร
- (6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลผลิตเกษตรกร ตลอดจนสวัสดิการสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขการกู้ยืม โดยอนุวัติรัฐมนตรี

(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม”

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการบริหารจัดการและส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยได้เปิดช่องให้สามารถส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ได้ในมาตรา 19 (8) สอดคล้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ที่เป็นการเข้าทำประโยชน์โดยไม่ใช้สารเคมีอันเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคและตัวเกษตรกรเอง ทั้งนี้ยังเป็นการส่งเสริมด้านการผลิตที่ปลอดภัยและขยายตลาดเกษตรกรอินทรีย์ที่มีความต้องการสูงทั้งตลาดภายในและต่างประเทศโดยคณะกรรมการสามารถกำหนดได้ แต่ปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดระเบียบให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์ก็เกษตรกรก็ยังคงทำการเกษตรโดยใช้สารเคมีและระบบการผลิตแบบเดิม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่เป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการลำดับถัดจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 13 “ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรค สอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า

ประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ราชพฤกษ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรใน จังหวัดนั้นอีก 4 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและ เลขานุการ” รวมแล้ว 21 คน ซึ่งมีการเปิดช่องให้เกษตรกรที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมใน คณะกรรมการชุดนี้ด้วยเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรงตามความ ต้องการและปัญหาของเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมการเกษตรดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนดมาตรการ และวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ

(2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และ วิธีปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตาม โครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ”

และมาตรา 21 “ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจ แต่งตั้งอนุกรรมการ คณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่ง อย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย” จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมีคณะกรรมการหลายระดับตั้งแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ลงมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อบริหารจัดการในพื้นที่ตามบริบทของแต่ละจังหวัด โดยมี หน่วยงานสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการระดับพื้นที่จังหวัด รวมไปถึงคณะอนุกรรมการที่ ถูกแต่งตั้งให้มาช่วยเหลือดำเนินการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2558

การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมต้องมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำเชื่อมโยงกับระบบชลประทานให้ที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง ในหมวดที่ 1 คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กับ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ดังนี้

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามมาตรา 6 “ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมการข้าว อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 9 คนเป็นกรรมการ

ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ”

รวม 25 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรกรรมตาม มาตรา 11 “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
- (2) กำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ
- (3) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม
- (4) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- (6) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามมาตรา 34

(7) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 42 และมาตรา 48

(8) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดิน

(9) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และกิจการที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

(10) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(11) ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา 7 “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 32 ใช้บังคับในบริเวณจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผู้แทนกรมการข้าว ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมทางหลวงชนบท อัยการจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายอำเภอในท้องที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งที่พื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตการปกครอง ซึ่งเลือกตนเองไม่เกินห้าคน เว้นแต่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินใดผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกิน 5 คนให้ทุกคนเป็นกรรมการ และประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ” รวม 24 คน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีการให้ประชาชนในเขตพื้นที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมการดำเนินการด้วยซึ่งจะทำให้การดำเนินของคณะกรรมการตรงต่อความต้องการและเหมาะสม โดยอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรตามมาตรา 12 “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(2) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการเปลี่ยนแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(4) สอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 42 หรือดำเนินการประนีประนอมตามมาตรา 43

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(7) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน”

โดยมีกระบวนการส่งเสริมการเกษตรในการจัดรูปที่ดินตามหมวดที่ 4 การจัดรูปที่ดิน มาตรา 31 “ในกรณีสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง หรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำการเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง”และมาตรา 32 “ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาเห็นสมควรกำหนดพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน” เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการในเขตจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา 45 “ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(2) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ร่วมกัน

(3) กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน

(4) กระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน”

ทั้งนี้เมื่อสำรวจพื้นที่เสร็จเรียบร้อยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตาม มาตรา 37 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผัง โครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นตามมาตรา 36 เพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของแผนผังโครงการ ให้เจ้าที่ดินดำเนินการคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนใน การทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้น” เป็นการให้ประชาชนในชุมชนในพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนผังการจัดรูปที่ดินเพราะประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่ เข้าใจบริบทของพื้นที่มากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการ จัดรูปที่ดินชุมชน ตามมาตรา 38 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน พิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และดำเนินการ ปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการทำการเกษตรโดยเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนสอบถามความ คิดเห็นจากเจ้าของที่ดินในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นด้วย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ชี้แจงข้อมูล และเสนอแนะวิธีการจัดทำผัง ที่ดินระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ชุมชน”

จะเห็นได้ว่าการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่นั้นประชาชนในเขตพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำเป็นหลักซึ่งดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของเจ้าของที่ดินในพื้นที่เขตจัดรูปที่ดิน โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ร่วมพิจารณา และอำนวยความสะดวกคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน โดยให้คำแนะนำ ชี้แจงข้อมูล และ เสนอแนะวิธีการจัดทำผัง โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน เมื่อเสร็จ แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

การส่งเสริมเกษตรกรรม โดยการจัดรูปที่ดินนั้นได้มีการส่งเสริมโดยองค์กรเฉพาะ ใน รูปแบบของคณะกรรมการโดยมีคณะกรรมการหลายระดับได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางที่มี อำนาจหน้าที่ในภาพรวมในการพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน กำหนดนโยบายและพิจารณา เห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและ

โครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำการเกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายเพราะจะทราบถึงบริบทพื้นที่จังหวัดได้ดีกว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกลางในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดินระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งในการจัดระบบน้ำหรือแผนผัง โครงการพระราชบัญญัตินี้ได้เปิดช่องให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่ “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน” และ “คณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน” ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองในที่ประชุมเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรในแนวเขตจัดรูปที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาบริหารจัดการ โดย รวมกับเจ้าหน้าที่พิจารณาการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึง และพอเพียงสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของชุมชนในพื้นที่มากที่สุด

3) พระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดินจากการใช้ที่ดิน โดยไม่มีการอนุรักษ์ทำให้ดินเกิดการพังทลายและถูกชะล้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดการใช้ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต้องมีองค์กรที่บริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน” เห็นสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดบุคคลที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในมาตรา 5 “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่

เกิน 5 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมแล้ว 25 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 “คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน และเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(2) วางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(3) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน และประกาศกำหนดเขตสำรวจการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ในการให้ความช่วยเหลือ และเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ครอบครองที่ดินตามความเหมาะสมจากการกำหนด

(5) กำหนดมาตรการเพื่อปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(6) ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิต และแนะนำเกษตรกรโดยตรง ในกรณีที่มาตราการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนดต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยการส่งเสริมได้

(7) ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือคำขอให้การบริการแผนที่ ข้อมูลแผนที่เป็นการเฉพาะราย

(8) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

ทั้งนี้คณะกรรมการสามารถให้มีอนุกรรมการมาช่วยเหลือในการดำเนินการได้ตามมาตรา 11 “ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ทั้งนี้ตามวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” เพื่อแบ่งเบาหน้าที่ของคณะกรรมการในเรื่องต่าง ๆ และมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการยัง

มีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีให้ประกาศพื้นที่ที่มีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตรายใดที่จะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการจัดการด้วยตามมาตรา 14 “ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตรายใดที่จะทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณนั้นและให้มีแผนที่แนบท้ายให้แก่รัฐหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย” ประกอบกับมาตรา 15 “ในการออกประกาศตามมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 ให้กำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ไว้ในประกาศด้วย

(1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดินและป้องกันการเกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม

(2) ห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดินหรือทำให้สภาพดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

(3) กำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

ในการกำหนดมาตรการตาม (1) (2) และ(3) ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าว”

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานพัฒนาที่ดินแม้จะมีหน่วยงานหลักเป็นกรมพัฒนาที่ดินแต่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีหน่วยงานหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีการเปิดช่องให้เข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในเกือบทั้งหมดเป็นคณะกรรมการที่มาโดยตำแหน่งมีเพียงคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ ด้านการเกษตร และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่เกิน 5 คน

จากกฎหมายส่งเสริมเกษตรในประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ส่งเสริมด้านพื้นฐานในการทำการเกษตรโดยมีองค์กรเฉพาะขึ้นมาบริหารจัดการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับในรูปแบบของคณะกรรมการในแต่ละลำดับชั้นลงมาซึ่งบางฉบับเปิดช่องให้เกษตรกร หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในคณะกรรมการ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยคณะกรรมการแต่ละชุดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการส่งเสริมการเกษตรในด้านที่ดิน ด้านชลประทาน และด้านพัฒนาที่ดิน แต่ไม่มีการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนมีเพียงเปิดช่องให้อย่างกว้าง ๆ ทั้งที่ทำการเกษตรอินทรีย์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ส่งเสริมการเกษตรที่เห็นชัดเจน

สุดคือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินที่มุ่งใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูดิน รวมไปถึงการไม่ใช้สารเคมีปนเปื้อนลงสู่ดิน (ดูตาราง 4.2)

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบกฎหมายส่งเสริมการเกษตรในประเทศไทย

การส่งเสริมเกษตร อินทรีย์	กฎหมายส่งเสริมการเกษตร		
	พระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติจัดรูป ที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2558	พระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
1.องค์กรกำกับดูแล	✓	✓	✓
2.การบริหารจัดการ	✓	✓	✓
3.มาตรการส่งเสริม การเกษตรอินทรีย์	-	-	-
4.การมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้เสีย	✓	✓	-

3. กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992)

จากการประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลเป็นการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการคำนึงถึงประโยชน์ และป้องกันระบบสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลกประกอบด้วยหลักการ 27 ประการ ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรอินทรีย์ดังต่อไปนี้

หลักการที่ 1 มนุษย์เป็นหลักในการคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทุกคนมีสิทธิในความเป็นอยู่ที่ดีกับธรรมชาติ

หลักการที่ 8 รัฐต้องลดและขจัดรูปแบบที่ไม่ยั่งยืนของการผลิตและการบริโภค และส่งเสริมนโยบายที่เหมาะสมเพื่อความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นของทุกคน

หลักการที่ 10 ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดในการควบคุมคือต้องให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมตระหนักค่านึงในทุกระดับ ในระดับประเทศทุกคนควรสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐมีอยู่ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสารอันตราย กิจกรรมในชุมชน และโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

หลักการที่ 11 รัฐควรออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยประสิทธิภาพตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เป้าหมายการบริหารจัดการ และสิทธิพิเศษต้องสะท้อนบริบทของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่จะนำไปปรับใช้ มาตรฐานที่ปรับใช้โดยบางประเทศอาจไม่เหมาะสมและไม่รับประกันทางเศรษฐกิจ รวมถึงค่าใช้จ่ายทางสังคมของประเทศอื่น

ทั้งนี้ประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาสากลฉบับดังกล่าวจึงผูกพันให้ประเทศไทยต้องดำเนินการตามหลักการของปฏิญญาริโอให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2) แผนพัฒนาที่ 21 (Agenda 21)

นอกจากปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแล้ว จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนายังมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก โดยแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายของภาครัฐและเอกชน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศภาคีที่ร่วมลงนามรับแผนพัฒนาซึ่งต้องนำมาปรับใช้กับกฎหมายหรือนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้มีความเกี่ยวข้องกับ การเกษตรอินทรีย์ของไทยดังนี้ (มานพ เมฆประยูรทอง, 2537)

ข้อที่ 10 การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (Managing Land Sustainable) ที่มีวัตถุประสงค์ให้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างยั่งยืน โดยเลือกทางที่เหมาะสมที่สุดในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับการคุ้มครองและส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ต้องดำเนินการในเรื่องการจัดการพื้นที่คุ้มครองในเรื่องสิทธิทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการถือครองที่ดินด้วย โดยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนควบคุมการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกิดผลผลิตในการเพาะปลูกเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ

ข้อที่ 12 การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (Combating Desertification and Drought) การแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นกระบวนการที่พื้นดินเสื่อมโทรมลง อันเป็นผลจากการผันแปรของสภาพภูมิอากาศและจากกิจกรรมของมนุษย์ ผลกระทบทำให้เพาะปลูกพืชไม่ได้ การผลิตอาหารลดน้อยลง เกิดความยากจนและขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง การหยุดยั้งไม่ให้พื้นที่แห้งแล้งขยายตัวออกไป คือ การใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยเฉพาะการเพาะปลูก จะต้องปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับในทางสังคม และมีความเหมาะสมทาง

เศรษฐกิจ แนวทางแก้ไขที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การปลูกต้นไม้และพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ที่ช่วยดูดน้ำ และบำรุงรักษาคุณภาพของดิน และสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้อีกด้วย เช่น เป็นอาหาร เป็นพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่ เป็นอาหารสัตว์ เป็นต้น แนวทางแก้ไขนั้นรัฐบาลควรจะ นำเอาแผนการใช้ที่ดินระดับชาติและการจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะยั่งยืนมาใช้ วิธีการเพาะปลูกไม่ยั่งยืน ประชาชนควรได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ข้อที่ 14 การเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาชนบท (Sustainable Agriculture and Rural Development) ผลผลิตอาหารจากพื้นที่การเกษตรได้ลดลงอย่างมาก จากปัญหาต่าง ๆ เช่น การกัดเซาะและพังทลายของดิน และการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของพื้นดินกำลังเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นในทุก ๆ ประเทศ การเกษตรจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการ โดยวิธีการเพิ่มผลผลิต ในขณะที่ต้องรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเกษตร ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนในชนบท รัฐบาล ธุรกิจ เอกชน และประชาคมโลก ประชาชนจำเป็นต้องได้รับคำแนะนำและฝึกอบรมในการใช้เทคโนโลยี และเรื่องระบบการเพาะปลูกที่ช่วยอนุรักษ์และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน ในขณะที่เพิ่มผลผลิต เช่น การปลูกพืชหมุนเวียน วนเกษตร การปลูกพืชผสมผสาน เป็นต้น

ข้อที่ 15 การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Conservation of Biological Diversity) การเกษตรขึ้นอยู่กับความหลากหลายทางชีวภาพและความเปลี่ยนแปลงของยีนส์ หรือ หน่วยพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ ประชากร และระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิต การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของโลกส่วนใหญ่มาจาก การเก็บเกี่ยวผลผลิตที่มากเกินไป (Over-harvesting) ทำให้เป็นภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อการพัฒนา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการที่เด็ดขาดและเร่งด่วน เพื่ออนุรักษ์และบำรุงรักษาโดยภาครัฐควรจัดทำกลยุทธ์ของประเทศในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และรวมเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งในกลยุทธ์การพัฒนาประเทศโดยรวม ทำการวิจัยระยะยาวเกี่ยวกับความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีต่อระบบนิเวศทั้งในแง่เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และควรให้การสนับสนุนวิธีการแบบดั้งเดิมในการเกษตร ซึ่งสามารถเพิ่มพูนความหลากหลายทางชีวภาพ นำชุมชนเข้าเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการ

จะเห็นได้ว่าการเกษตรอินทรีย์นั้นเป็นไปตามแผนพัฒนาที่ 21 เนื่องจากเป็นการใช้ที่ดินในภาคการเกษตรอย่างยั่งยืนโดยไม่ใช้สารเคมีหรือวิธีการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการปลูกพืชหมุนเวียนพักดินให้ดินเกิดการฟื้นฟูสภาพไม่ให้เกิดสภาพเป็นทะเลทราย และเป็นการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในทรัพยากรดินและน้ำ อันเป็นการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนที่ประเทศไทยสมควรจะนำมาจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เพื่อเป็น

กฎหมายรองรับแผนพัฒนาที่ 21 ดังกล่าวภายในประเทศตามหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่ร่วมลงนามด้วย

3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity, 1992)

สืบเนื่องจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (Living species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2537) สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักที่เพิ่มขึ้นทั่วโลกถึงความสัมพันธ์ระหว่างสายพันธุ์ต่าง ๆ จึงได้มีข้อตกลงร่วมกันเป็นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีหลักการของการกำหนดให้ทรัพยากรเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของโลก (Common Heritage of Mankind) โดยแต่ละประเทศยังคงเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นเนื่องจากมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรแต่ต้องยอมให้มีการเข้าถึงทรัพยากรในประเทศและมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วยการทำเป็นสัญญาระหว่างประเทศเจ้าของทรัพยากรกับผู้ขอเข้าถึงทรัพยากรใน 2 กรณี คือ องค์ความรู้และเทคโนโลยีนำทรัพยากรไปใช้จะต้องมีการถ่ายทอดให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากร และอีกกรณีคือ หากมีการนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากรนั้น

อนุสัญญานี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสายพันธุ์หรือที่อยู่อาศัยแต่มีเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งอนุสัญญานี้เกิดมาจากหลักการที่กำหนดให้ทรัพยากรเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติจึงเป็นกฎหมายที่ยอมให้มีการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นความหลากหลายทางชีวภาพของทุกประเทศโดยมีข้อตกลง 2 ประการคือ

(1) การนำเอาความหลากหลายทางชีวภาพมาศึกษาวิจัยโดยต้องให้เข้าถึง และต้องทำการเผยแพร่ หรือให้ความรู้แก่ประเทศเจ้าของความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) ให้ประเทศที่เข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์ต้องแบ่งประโยชน์ให้ประเทศเจ้าของความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้ทำเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศคู่สัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการตามมาตรา 1 วางหลักไว้ได้แก่ อนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมของประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากแหล่งพันธุกรรม โดยให้นิยาม “ความหลากหลายระหว่างการอาศัยของสิ่งมีชีวิต” รวมถึง “ความหลากหลายในสายพันธุ์และระหว่างสายพันธุ์ของระบบนิเวศน์” ไว้ใน มาตรา 2 ทั้งนี้มีคำนิยามที่สอดคล้องกับบริบทของเกษตรอินทรีย์ ได้แก่

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” (Biological diversity) หมายถึง ความหลากหลายท่ามกลางสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งทั้งภายในโลก พื้นโลก มหาสมุทร และแหล่งน้ำอื่น ๆ ระบบนิเวศน์ และระบบนิเวศน์ซับซ้อนที่สิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่ง รวมถึงความหลากหลายภายในสายพันธุ์ ระหว่างสายพันธุ์ และระหว่างระบบนิเวศน์

“แหล่งชีวภาพ” รวมถึงแหล่งพันธุกรรม สิ่งมีชีวิต หรือส่วนของประชากร หรือชีวภาพอื่นของระบบนิเวศน์ที่มีอยู่ หรือมีศักยภาพหรือ มูลค่าสำหรับมนุษย์

“ระบบนิเวศน์” หมายถึง พลวัตรที่ซับซ้อนของพืช สัตว์และสิ่งมีชีวิตระดับไมโคร และสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิตที่เป็นหน่วยหน้าที่หนึ่ง

“การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” ถูกนิยามเป็นการใช้ส่วนประกอบความหลากหลายทางชีวภาพด้วยวิธีและปริมาณที่ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว เป็นการพบกันระหว่างความต้องการและความปรารถนาของปัจจุบันและอนาคต

การอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืนจะถูกทำให้ลุล่วงโดยปรับใช้วิธีการ แผน และแผนงานเฉพาะ และโดยร่วมกันตระหนักถึงแผน แผนงาน และนโยบาย ตามมาตรา 6 ซึ่งมาตรา 10(a) วางหลักว่า การใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนต้องเป็นการตัดสินใจระดับชาตินอกจากนี้มาตรา 8 วางหลักว่า ผู้มีส่วนได้เสียต้องฟื้นฟูการเสื่อมสภาพของระบบนิเวศน์ และส่งเสริมการฟื้นฟูสายพันธุ์ที่ถูกคุกคาม ทำดีที่สุดบทบาทของการออกกฎหมายภายในประเทศได้ถูกให้ความสำคัญ เพราะจุดเด่นคือการให้ความสำคัญกับประชาชนและความสัมพันธ์กับความหลากหลายทางชีวภาพรวมไปถึงในภาคการเกษตรด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งอนุสัญญาต้องการความร่วมมือระหว่างผู้มีอำนาจระดับชาติกับชุมชนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ความหลากหลายทางชีวภาพในภาคเกษตรถูกตีความเป็นส่วนหนึ่งในความหลากหลายทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับอาหาร และเกษตรกรรม ซึ่งมีความหลากหลายของสัตว์ พืชและสิ่งมีชีวิตขนาดเล็ก โดยอนุสัญญามุ่งที่จะเพิ่มปริมาณของระบบนิเวศน์เกษตรกรรมเพื่อความปลอดภัยทางด้านอาหาร และส่งเสริมระบบนิเวศน์อื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และเพื่อลดผลกระทบด้านลบกับระบบนิเวศน์อื่น ดังนั้นเกษตรอินทรีย์เป็นการทำการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีที่จะทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพในดิน น้ำ อากาศ และสภาพแวดล้อมปนเปื้อนเสียหายจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

4) อนุสัญญาต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ค.ศ.1994 (UN Convention to Combat Desertification, 1994)

อนุสัญญาต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนั้นสืบเนื่องมาจากการประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลเป็นการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 2 อนุสัญญาต้องการให้สมาชิกปรับใช้กระบวนการในระยะยาวโดยเน้นการสาธิตในพื้นที่ที่ประสบปัญหาเพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน อนุรักษ์และจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งรวมถึงแหล่งน้ำนำไปสู่การเพิ่มสภาพความความเป็นอยู่ในระดับชุมชน

อนุสัญญานี้ได้ให้คำนิยามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์ ได้แก่

“ดินเสื่อมสภาพ” คือ การลดลงหรือสูญเสียของชีวภาพและประสิทธิภาพการผลิตและความหลากหลายของพื้นที่เพาะปลูก เป็นผลมาจากการใช้ประโยชน์จากดิน หรือกระบวนการจากกิจกรรมของมนุษย์ หรือที่อยู่อาศัยของมนุษย์

“การแปรสภาพเป็นทะเลทราย” คือ การเสื่อมโทรมของดินมาจากหลากหลายปัจจัยรวมถึงสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง และกิจกรรมของมนุษย์

“การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย” คือ กิจกรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบชลประทาน สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีเป้าหมาย (1) ป้องกันหรือบรรเทาการเสื่อมสภาพของดิน (2) การฟื้นฟูสภาพของส่วนดินที่เสื่อมสภาพ และ(3) การปรับปรุงพื้นที่ที่เป็นทะเลทราย

เกษตรอินทรีย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบกลไกที่ดีในการจัดการดินที่เสื่อมสภาพ และกลายสภาพเป็นทะเลทราย ในส่วนท้ายของอนุสัญญาได้ให้ประเทศสมาชิกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 5 นอกจากนี้อนุสัญญานี้เน้นหลักการส่งเสริมแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยให้ผู้ใช้ที่ดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย และกระบวนการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด อันเป็นการกระจายอำนาจที่จำเป็นต้องตกลงกันระหว่างภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 9 ได้วางหลักไว้ การเกษตรอินทรีย์สามารถเป็นส่วนสำคัญในการปรับใช้กฎหมายภายในประเทศตามอนุสัญญาต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เช่นเดียวกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้ออกกฎหมายภายในประเทศอาจร่างกฎหมายตามอนุสัญญาต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วยจึงได้มีการปรับใช้ในกฎหมายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวแต่ยังไม่มีการบัญญัติถึงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ซึ่งถือเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นไปตามบทบัญญัติของการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินนั้นเปิดกว้างไว้เพื่อรองรับอนุสัญญาดังกล่าวเพียงหลักการพื้นฐาน

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้วที่เน้นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา การเกษตรอินทรีย์ ที่เป็นการทำการเกษตรที่คำนึงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพของผู้บริโภคยังถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นมาตรฐานสากล โดย สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movement-IFOAM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากระบวนการเกษตรอินทรีย์ในระดับโลก ซึ่งบทบาทของ IFOAM คือ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการเกษตรอินทรีย์ (IFOAM Basic Standards) ที่มีขอบเขตการตรวจสอบและรับรองแบ่งได้ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบและรับรองการปลูกหรือรับรองฟาร์มเป็นการตรวจสอบและรับรอง กระบวนการผลิตในฟาร์มอินทรีย์ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ เมล็ดพันธุ์และปัจจัยที่ใช้ผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์เป็นอินทรีย์หรือไม่ มีการตัดต่อพันธุกรรมหรือไม่ เป็นต้น ไปจนถึงการใช้ปัจจัยในการผลิต เช่น ใช้น้ำอะไรเป็นปุ๋ยเคมีหรือไม่ วิธีการดูแลรักษา บำรุงดินอย่างไร ป้องกันศัตรูพืชอย่างไร เป็นต้น

(2) การตรวจสอบและรับรองการจัดการผลิตและแปรรูป ตั้งแต่แหล่งที่มาของวัตถุดิบ กรรมวิธีการแปรรูป การบรรจุ ฯลฯ ต้องเป็นวิธีการทางอินทรีย์ที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย

ด้วยข้อกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขั้นต่ำในระดับสากล รวมทั้งข้อปฏิบัติพื้นฐานที่จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจได้ว่าผลผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองปลอดภัยจากสารพิษเจือปนอย่างแท้จริงมาตรฐานของ IFOAM จึงเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคในระดับสากลที่เกษตรกรอินทรีย์ไทยจะส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ไปขายตลาดต่างประเทศต้องได้ผ่านมาตรฐานของ IFOAM ดังนั้นการจัดทำมาตรฐานของประเทศไทยก็ต้องได้มาตรฐานตามที่ IFOAM กำหนด จึงต้องมีกฎหมายมาส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์ให้อยู่ในระดับที่ IFOAM รับรอง

นอกจากนี้มีหน่วยงานรัฐบาลระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ คือ Codex Alimentarius Commission จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2505 ในลักษณะกรรมการร่วมระหว่างองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation – FAO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization – WHO) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการทำมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ คือ Codex Guidelines on the Production, Processing, Labeling and Marketing of Organically Produced Foods มีเป้าหมายเพื่อนิยามความหมายคำว่า เกษตรอินทรีย์ (Organic) เพื่อให้เกิดการค้าอย่างเป็นธรรม ซึ่งไม่ใช่เกณฑ์มาตรฐานในการตรวจรับรองแต่เป็นเกณฑ์เพื่อให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการจัดทำข้อกำหนดและกฎระเบียบเกษตรอินทรีย์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

ของประเทศตนเองภายใต้บริบทของประเทศตน โดยมีโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการเกษตรอินทรีย์ (Organic agriculture and the law, 2012, p.87)

มีรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายเกษตรอินทรีย์สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดการตลาดซึ่งออกผลากอินทรีย์โดยทั่วไปประกอบด้วยส่วนบทบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) บทนำอธิบายผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ และวิธีการจำแนกจากสินค้าทั่วไปในตลาด

(1.1) วัตถุประสงค์ แสดงถึงเป้าหมายการออกกฎหมายอินทรีย์เพื่ออำนวยความสะดวกให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์สำหรับการเกษตรอินทรีย์ โดยเป้าหมายเฉพาะคือเพื่อกำหนดการอ้างถึงความเป็นสินค้าอินทรีย์ และเพื่อการบังคับใช้การตรวจรับรองรวมถึงเพื่อช่วยเหลือตลาดการค้าเกษตรอินทรีย์ทั้งนำเข้าและส่งออก ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ทั่วไปคือการกำหนดผลากสินค้าเกษตรอินทรีย์ในมิติของการปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น ประเทศสหรัฐที่กฎหมายอ้างอิงถึงการกำหนดผลากของสินค้าที่มีกระบวนการผลิตเป็นอินทรีย์เพื่อให้ผู้บริโภคมีความมั่นใจว่าสินค้านั้นผ่านมาตรฐาน (Organic Production Act, 2005, sec. 2102) หรือในมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แคนาดามีหลักการเป้าหมายในการพัฒนากิจการที่ยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Canadian Organic Standard, Introduction, I, p. iii) หรือ กฎระเบียบคณะมนตรียุโรปที่ 834/2007 ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทั้งสองประการในบทนำ และมาตรา 1(1) อ้างถึงการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเกษตรอินทรีย์ซึ่งสร้างความมั่นใจในระบบที่มีประสิทธิภาพของตลาดภายใน การรับประกันการแข่งขันอย่างยุติธรรม ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในสินค้าอินทรีย์ และปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค นอกจากนี้มาตรา 3 ยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอีกหลายประการ

(1.2) หลักการ: กฎหมายภายในประเทศส่วนใหญ่กำหนดหลักการทั่วไปเพื่อช่วยในการตีความและบังคับใช้ และยังมีประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายลำดับรองลงมา ตัวอย่างเช่น มาตรฐานอินทรีย์แคนาดา (the Canadian Organic Standard, introduction, I-II) ที่กำหนดหลักการไว้ในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความสมบูรณ์ในดิน ความหลากหลายทางชีวภาพ การหมุนเวียนสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ต้องการสำหรับสัตว์ ทั้งนี้หลักการของ Codex สอดคล้องกับหลักการของ IFOAM (Annex A) คือ สุขภาพ ระบบนิเวศน์ ความเท่าเทียม และการดูแลใส่ใจ

(1.3) ขอบเขต: ของเขตของกฎหมายเกษตรอินทรีย์โดยปกติมี 2 แนวทาง ได้แก่

(1) ระบบการผลิตและผลิตภัณฑ์ที่ควบคุม โดยกฎหมาย และ (2) การดำเนินการตรวจสอบเงื่อนไขสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ถูกผลิตในคุณภาพสำหรับการออกผลากอินทรีย์

(1.4) คำนิยาม: ส่วนสำคัญในการเข้าใจตัวบทกฎหมายเพื่อป้องกันความสับสนและความคลุมเครือ

(2) ผู้มีอำนาจจัดการ หน่วยงานภาครัฐและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

(2.1) องค์กรที่มีอำนาจ: ประเทศต่าง ๆ อาจกำหนดองค์กรหรือสร้างโครงสร้างใหม่ในการดำเนินการตามกฎหมายโดยอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตีความรวมถึง

- อนุมัติ และปรับมาตรฐานให้เป็นปัจจุบันสำหรับผลิตภัณฑ์อินทรีย์และกระบวนการ

- ให้ความมั่นใจว่าผู้ผลิตเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการผลิตอินทรีย์

- สร้างบรรทัดฐานและพิจารณาระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการประเมิน

- ควบคุม อนุมัติ และให้คำปรึกษาในกระบวนการรับรอง และในการรับรองของชุมชน

- รักษาการเฝ้าระวังในโครงสร้างของการรับรอง และใช้บทบังคับ

- ส่งเสริมตลาดผลิตภัณฑ์อินทรีย์ในตลาดภายในประเทศ และควบคุมการใช้ตราอินทรีย์ รวมถึงการร้องขอ

- ส่งเสริมการส่งออกของผลผลิตอินทรีย์ ให้ความสะดวก

(2.2) องค์กรประสานงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน: กระบวนการขององค์กรประสานงานรวมถึงให้ความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์โดยให้สมาชิกในชุมชน หรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นตัวแทน โดยสามารถจัดทำได้ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ สถาบันเดียว หรือ คณะกรรมการร่วม

(3) เงื่อนไขสำหรับการตรวจรับรองและระบบการตรวจรับประกัน

บทบัญญัติเกี่ยวกับตลาดให้จัดการการตลาดภายในประเทศและต่างประเทศในทางนิตินัยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการเข้าในผิดของส่วนผสมในผลิตภัณฑ์ และกฎหมายลำดับรองสร้างความชัดเจนถึง เกษตรอินทรีย์อะไรที่สามารถติดฉลากได้ อย่างไรจึงจะได้ฉลาก และระบบการขอและการเยียวยากรณีละเมิดฝ่าฝืนกฎหมาย ในการพัฒนาระบบกฎหมายฉลากควรต้องศึกษา Codex Alimentarius Guidelines ประกอบกับมาตรฐาน IFOAM

(4) มาตรการลงโทษกรณีฝ่าฝืนหรือละเมิด

กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ควรแบ่งแยกระหว่างการไม่ปฏิบัติตาม การละเมิดและการฉ้อโกงขอสถานะอินทรีย์ ซึ่งจะนำไปสู่มาตรการพักใบรับรอง ยกเลิกใบรับรอง อย่างไรก็ตามกฎหมายควรปกป้องสาธารณประโยชน์ เช่น สิ่งแวดล้อม และผู้บริโภคจากการถูกฉ้อโกงหรือการปฏิบัติที่ให้เข้าใจผิดในรูปแบบของมาตรการทางแพ่ง หรือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม

(5) มาตรการส่งเสริม

มาตรการทางกฎหมายอาจมีเป้าหมายในการส่งเสริมในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยการสร้างความไว้วางใจในการหน้าที่เฝ้าระวังหรือให้การส่งเสริมโดยการจัดหาเงินทุน แรงจูงใจ และการอบรม ดังเช่น กฎหมายการเกษตรอินทรีย์ของตุรกี มาตรา 8 มีการโฆษณาส่งเสริมสินค้าอินทรีย์ทางสื่อเป็นเวลาอย่างน้อย 30 นาทีต่อเดือน และในมาตรา 40 ให้มีการอบรมผู้ตรวจตามมาตรฐานในส่วนกลางและอบรมเกษตรกรในระดับจังหวัด หรือในประเทศอาเซียน มีนโยบายทางด้านอารักขาเข้าส่งออกเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติสามารถนำรูปแบบโครงสร้างของกฎหมายเกษตรอินทรีย์ของ Codex Alimentarius Guideline มาปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยได้

จากกรอบโครงสร้างของกฎหมายภายในประเทศตาม Codex Alimentarius Guideline นั้นในบริบทของประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้โดยผู้วิจัยเห็นว่าการนำส่วนขององค์กรและส่งเสริมมาตรการส่งเสริมมาจัดทำเป็นกฎหมายมีความเหมาะสม ส่วนทางด้านหมวดของการมีฉลากรับรองนั้นเนื่องจากประเทศไทยมีการจัดทำฉลากเฉพาะในพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร แต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลรวมถึงเกษตรกรอินทรีย์ส่วนใหญ่ต้องการส่งออกตามมาตรฐานสากล จึงควรส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งและทำการเกษตรอินทรีย์ให้เกิดความยั่งยืนจึงจะสามารถต่อยอดไปจัดทำกระบวนการฉลากอินทรีย์ให้สอดคล้องกับมาตรการส่งเสริมในภายหลัง

จากกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้นที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกทำให้หลายประเทศได้ออกกฎหมายเกษตรอินทรีย์เฉพาะขึ้นดังนี้

3.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1) สหภาพยุโรป (European Union)

สหภาพยุโรปมีการปฏิรูประบบนโยบายทางการเกษตรเพื่อพัฒนาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกร หรือ Common Agriculture Policy (CAP) เมื่อปี 2003 มีผลบังคับให้ประเทศสมาชิก EU ต้องปรับใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายตามที่คณะกรรมการสหภาพยุโรปได้บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ คือ ระเบียบข้อบังคับเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรป 2007 (EU Organic Regulation 2007) ซึ่งมีโครงสร้างของกฎหมายดังต่อไปนี้ (Organic agriculture and the law, 2012 , p. 212)

หมวดที่ 1 ขอบเขตและคำนิยาม

หมวดที่ 2 วัตถุประสงค์และหลักการสำหรับผลิตภัณฑ์อินทรีย์

หมวดที่ 3 กฎเกณฑ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์และกระบวนการ

หมวดที่ 4 เงื่อนไขการขอฉลากสินค้าอินทรีย์

หมวดที่ 5 ระบบการควบคุม

หมวดที่ 6 การค้ากับประเทศที่สาม

ระเบียบข้อบังคับคณะมนตรียุโรป ที่ 834/2007 (EU Council Regulation No 834/2007 on organic production and labeling of organic products) ในบทนำ 3 หัวข้อ 1 (preamble 3; art. 1(1)) กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีเงื่อนไขสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของเกษตรอินทรีย์ในสหภาพยุโรปขณะที่สร้างความมั่นใจในกระบวนการที่มีประสิทธิภาพของตลาดภายใน รับประกันการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสร้างความมั่นใจแก่ผู้บริโภคในสินค้าเกษตรอินทรีย์รวมถึงการปกป้องประโยชน์ของผู้บริโภค นอกจากนี้บทนำที่ 28 (preamble, 28) ระเบียบข้อบังคับยังหาหลักการพัฒนาผลิตภัณฑ์อินทรีย์ที่สอดคล้องระหว่างประเทศสมาชิกโดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) ขอบเขตของกฎระเบียบนี้ครอบคลุมผลผลิตทางการเกษตร
- (2) อาหารจะระบุว่าเป็นอินทรีย์ได้ต้องมีส่วนผสมของพืชที่ใช้เป็นอินทรีย์ ร้อยละ 95
- (3) ห้ามใช้ พืชที่ตัดต่อพันธุกรรม (GMO) ในการผลิต
- (4) ต้องใช้ตราสัญลักษณ์สหภาพยุโรปแบบบังคับ

นอกจากนี้บททั่วไปของการทำฟาร์มอินทรีย์ต้องทำตามดังนี้ (EU Regulation 834/2007 Preamble 13) ต้องตั้งการหมุนเวียนแบบปิดและลดการใช้ปัจจัยภายนอกสำหรับกระบวนการผลิตพืชและสัตว์ โดยคำนึงถึงระบบนิเวศธรรมชาติ และความสมดุลของระบบนิเวศท้องถิ่น กฎหมายนี้เน้นความจำเป็นสำหรับความหลากหลายทางชีวภาพ และการปลูกพืชหมุนเวียน โดยบัญญัติไว้ว่า “essential elements of the organic plant production management system are soil fertility management, choice of species and varieties, multiannual crop rotation, recycling organic materials and cultivation techniques” กล่าวคือ ความสำคัญของการจัดการระบบการผลิตพืชอินทรีย์ก็คือการจัดการบำรุงดิน, การเลือกพันธุ์พืชและหลากหลาย, ปลูกพืชหมุนเวียนหลายชนิด, หมุนเวียนอินทรีย์สาร และเทคนิคการเก็บเกี่ยว และมาตรา 5 ของบทกฎหมายนี้ยังกล่าวถึงการปลูกพืชหมุนเวียนโดยอยู่บนพื้นฐานของการปลูกพืชตระกูลถั่ว และพืชที่เป็นปุ๋ย (Environmental impacts of crop rotation in EU final report 2010) ประกอบกับมาตรา 3 ที่บังคับผลิตภัณฑ์อินทรีย์ตามวัตถุประสงค์ทั่วไปดังต่อไปนี้

a) สร้างระบบการจัดการอย่างยั่งยืนสำหรับการเกษตรดังนี้

(i) เคารพระบบธรรมชาติ และหมุนเวียน และยั่งยืน และยกระดับคุณภาพของดิน น้ำ พืช และสัตว์ รวมถึงรักษาสมดุลระหว่างสิ่งเหล่านี้;

- (ii) แบ่งปันความหลากหลายทางชีวภาพ;
- (iii) สร้างการใช้พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรับผิดชอบ ได้แก่ น้ำ น้ำมัน สารอินทรีย์ และอากาศ; และ
- (iv) เคารพมาตรฐานความเป็นอยู่ของสัตว์ ตอบสนองต่อพฤติกรรมของสัตว์ระหว่างสายพันธุ์
 - b) มุ่งผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูง
 - c) มุ่งผลิตอาหารที่หลากหลายและผลผลิตการเกษตรที่คำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภค โดยใช้กระบวนการที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ พืชหรือสัตว์

จากโครงสร้างของกฎหมายเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรปประกอบกับวัตถุประสงค์พบว่าวัตถุประสงค์เป็นไปตามหลักการทำการเกษตรอินทรีย์ทั่วไป โดยเน้นไปที่การสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคผ่านทางระบบการออกฉลาก ในหมวดที่ 4 ที่ต้องผ่านหลักเกณฑ์มาตรฐานของผลผลิตทางการเกษตรที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 3 เรื่องกฎเกณฑ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์และกระบวนการ ซึ่งหลักเกณฑ์ส่วนนี้ประเทศสมาชิกจะนำไปปรับใช้กับบริบทของประเทศของตนตามเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งเมื่อเกษตรที่ผ่านเกณฑ์จึงจะได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ โดยต้องอยู่เงื่อนไขของการส่งเสริม ทั้งนี้ประเทศไทยนำมาตรการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์มาจากกฎหมายของสหภาพยุโรปและระบบการควบคุมที่ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ แต่ไม่นำกฎหมายในส่วนหมวดฉลากเกษตรอินทรีย์เข้ามาปรับใช้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมต้องส่งเสริมเกษตรกรไทยให้มีความเข้มแข็งมีความรู้ความเข้าใจถึงการทำการเกษตรอินทรีย์ภายใต้มาตรฐานสากลก่อนจึงจะพัฒนาในสังของกฎหมายฉลากเกษตรอินทรีย์ขึ้นมาสอดคล้องกับมาตรการส่งเสริมในภายหลัง

2) สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐได้มีการตระหนักถึงการใส่สารเคมีในภาคอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการทำปุ๋ยปลูกพืชเป็นไร่ขนาดใหญ่ รวมถึงการทำฟาร์มปศุสัตว์ขนาดใหญ่จนทำให้เกิดปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งการเสื่อมโทรมของดินจนเกิดการชะล้างพังทลายเป็นความเสียหายจำนวนมากจนไปถึงปัญหาสุขภาพของประชาชนโดยรอบ ผู้บริโภคและตัวเกษตรกรเอง จึงให้ความสำคัญกับการทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คือ การทำการเกษตรอินทรีย์ โดยกฎหมายเกษตรอินทรีย์ของประเทศสหรัฐมีการออกเป็นกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อาหาร 2005 (Organic Foods Production Act, 2005) โดยมีโครงสร้างของกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อาหาร 2005 ORGANIC FOODS PRODUCTION ACT (1990-2005)

- แผนงานเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ National Organic Program (2002-2006)

หมวดย่อย B การบังคับใช้

หมวดย่อย C มาตรฐานผลิตภัณฑ์อินทรีย์และการควบคุม

หมวดย่อย D เงื่อนไขการออกฉลาก

หมวดย่อย E และ F ระบบการรับรอง

หมวดย่อย G การบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อาหาร 2005 มาตรา 2102 กำหนดวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการดังนี้

- (1) เพื่อสร้างมาตรฐานควบคุมการตลาดของผลิตภัณฑ์อินทรีย์
- (2) เพื่อสร้างความมั่นใจกับผู้บริโภคถึงความ เป็นอินทรีย์ของผลิตภัณฑ์ เป็นไปตามมาตรฐาน
- (3) เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าระหว่างรัฐที่ความสดและกระบวนการของ อาหารเป็นอินทรีย์

จุดประสงค์หลักของกฎหมายอินทรีย์ประเทศสหรัฐคือต้องการควบคุมตลาดของ ผลิตภัณฑ์ที่ขาย หรือฉลากที่ระบุถึงความเป็นอินทรีย์ผ่านรายละเอียดของมาตรฐานที่ควบคุมควบคุม ไปกับการสร้างระบบการตรวจสอบและการรับรองเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติตาม มาตรฐาน พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บรรยายกลุ่มของหลักการทั่วไปของระบบผลิตภัณฑ์อินทรีย์ ทั้งหมด ไม่เหมือนกับใน Codex Alimentarius Guidelines

การจะนำสินค้าเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาโดยปิดฉลากสินค้าอินทรีย์จะต้องผ่าน การรับรองและมีใบประกาศนียบัตรรับรองจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา หรือองค์กรที่ได้รับ รองจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องเป็นสินค้าดังต่อไปนี้คือ สินค้าต้องมีส่วนผสมของ Organic 100 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งต้องเป็นการผลิตตามหลักการของเกษตรอินทรีย์ตาม Organic Foods Production Act, 2005 เช่น การปลูกพืชหมุนเวียนที่มีการกำหนดเป็นมาตรฐานใน Code of Federal Regulations (CFR) 7 มาตรา 205 ที่เกษตรกรผู้ผลิตต้องใช้วิธีการทางการเกษตรที่จะเป็นการจัดการ ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ดิน และสารอาหารของพืช ผ่านการปลูกพืชหมุนเวียน ทั้งยังมีมาตรฐานใน การบริหารจัดการศัตรูพืช โรคพืชโดยลดผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม โดยประเทศ สหรัฐอเมริกามีการใช้มาตรการ Cross-compliance เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แต่อยู่ในขอบเขตของ วิธีการอนุรักษ์ดินและพื้นที่ชุ่มน้ำ ใน Soil Conservation Act, 1935 กลไกของ Cross-compliance มี

เงื่อนไขมาตรฐานขั้นต่ำต้องการให้เกษตรกรปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับพื้นที่ที่อ่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะมีสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือด้านการเกษตร กลไกเช่นนี้ใช้เป็นหลักในการควบคุมการชะล้างพังทลายของดิน (Soil Erosion) โดยการจูงใจเกษตรกรให้ยอมรับวิธีการที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่มีความเปราะบางด้านสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้กฎหมายมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือแต่ละมลรัฐนั้นจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์อีกหลายฉบับที่นับเป็นพื้นฐานของการเกษตรอินทรีย์ได้แก่ Soil Conservation Act, 1935 ซึ่งมีเนื้อหาในการป้องกันการพังทลายและการชะล้างหน้าดิน รวมไปถึงความเสื่อมโทรมของดินโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น เกษตรกรจึงต้องมีวิธีการทำการเกษตรที่อนุรักษ์ดินเพื่อให้สินค้าเกษตรของตนได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เช่น วิธีการปลูกพืชหมุนเวียน เป็นต้น กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีการนำกลไกของ Cross-compliance มาใช้จูงใจให้เกษตรกรทำการอนุรักษ์ดินภายใต้เงื่อนไข แลกกับการได้รับเงินช่วยเหลือทางการเกษตร

กฎหมายฉบับนี้มีที่น่าสนใจ คือรัฐไม่ได้เข้าควบคุมสั่งการแต่ให้เน้นการจัดการที่ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านตัวแทนที่เลือกในท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการมีอำนาจในการช่วยเหลือจัดเตรียมและดำเนินการตามแผนและประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการจัดการการชะล้างพังทลายของดินได้มากถึงร้อยละ 65 ของพื้นที่ที่เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ภายใต้กฎหมาย Soil Conservation Act, 1935 ทั้งนี้กฎหมายเกษตรอินทรีย์ของสหรัฐนั้นเน้นไปที่ระบบการรับรองออกฉลากผลิตภัณฑ์อินทรีย์เป็นหลักในการให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคโดยเป็นไปตามเกณฑ์ของผลิตภัณฑ์อินทรีย์แต่ละชนิดโดยเกษตรกรที่เข้าสู่ระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จึงจะได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐต่อมา ซึ่งประเทศไทยควรนำในส่วนของมาตรการส่งเสริมมาใช้ แต่ในส่วนของฉลากนั้นต้องให้เกษตรกรไทยมีความพร้อมก่อนจึงจะนำมาปรับใช้ในระยะถัดไป

3) ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ในระดับมลรัฐ มีเพียงที่เรียกว่า Organic Production Systems – General Principles and Management Standards หรือ the Canadian Organic standard ซึ่งมีระบบการรับรองมาตรฐานและการติดฉลาก โดยหน่วยงานตรวจสอบอาหารของแคนาดา มีการให้นิยามของ ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ว่าเป็นระบบแบบองค์รวมในการเพิ่มประสิทธิภาพ และความเหมาะสมกับความหลากหลายในชุมชนภายในระบบนิเวศ รวมถึงอินทรีย์สารในดิน, พืช, ปศุสัตว์และ ประชาชน กฎหมายฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนา

องค์กรผู้ผลิตสินค้าอินทรีย์ที่ยั่งยืน และกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม โดยสอดคล้องกับ มาตรฐานสากลของสหประชาชาติ หรือ Codex Alimentarius Guidelines ได้แก่ (Organic agriculture and the law – FAO, 2017, p. 193)

(1) ปกป้องสิ่งแวดล้อม, ลดดินเสื่อมโทรม และพังทลาย, ลดมลพิษปนเปื้อน, เพิ่มประสิทธิภาพผลผลิตชีวภาพ และส่งเสริมสุขภาพ;

(2) รักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินในระยะยาวโดยเพิ่มประสิทธิภาพของชีวะวิถีในดิน

(3) รักษาความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศ

(4) นำวัตถุคิบและทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ให้ได้มากที่สุดที่เป็นไปได้ภายในองค์กร

(5) เอาใจใส่ในสุขภาพและความต้องการของปศุสัตว์

(6) เตรียมผลิตภัณฑ์อินทรีย์ด้วยวิธีการที่ระมัดระวังเพื่อรักษาคุณภาพที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในทุกกระบวนการผลิต

(7) กำเนิดถึงการทดแทนทรัพยากรในท้องถิ่นมาบริหารจัดการในระบบเกษตรกรรม จากหลักเกณฑ์สากลก็นำไปออกกฎหมายที่สอดคล้องกับการเกษตรอินทรีย์ของตนเองตามบริบทของพื้นที่ดังเช่น กฎหมายการเกษตรหมุนเวียน Agricultural Crop Rotation Act 2008 ที่ให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนและรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์คือ

(1) รักษาและเพิ่มแหล่งน้ำผิวดินโดยการลดการพังทลายและชะล้างหน้าดิน

(2) รักษาและเพิ่มแหล่งน้ำใต้ดิน

(3) รักษาและเพิ่มคุณภาพดิน และ

(4) เพื่ออนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

กฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาในลักษณะการควบคุม โดยมีผู้ตรวจสอบมาทำการตรวจสอบเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือฝ่าฝืนไม่ทำการปลูกพืชหมุนเวียนปกคลุมที่ดินจะมีโทษปรับตามกฎหมาย ซึ่งมีคำพิพากษาของศาลตัดสินว่ากฎหมายการปลูกพืชหมุนเวียนนั้นไม่ได้เป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของคนแคนาดา (CBC News Posted, 2013, Online)

โครงสร้างของกฎหมายเกษตรอินทรีย์ของแคนาดามีดังนี้

Agricultural Product Act, 1985 มีการกำหนดข้อบังคับ คือ Organic Products Regulation เป็นการรับรองและตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ โดยมี 2 หมวด คือ

- ระบบการตรวจสอบและรับรอง
- เงื่อนไขการออกฉลาก

จากข้อบัญญัตินี้ทำให้มี National Organic Standard 2006 กำหนดรายละเอียดในเรื่อง

- มาตรฐานอินทรีย์แคนาดา

หลักการทั่วไป ขอบเขตของการสมัคร ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ กระบวนการและกฎเกณฑ์ควบคุม และ รายการสารที่อนุญาต

แม้แคนาดาจะไม่มีกฎหมายเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะแต่มีการอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์เกษตร 1985 ออกระเบียบสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีระบบการตรวจสอบและรับรอง และกำหนดเป็นมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ 2006 ที่กำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เฉพาะของแคนาดาที่มีการนำเอาหลักการของ Codex Alimentarius Guidelines มาปรับใช้ ประเทศไทยก็ไม่มีกฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศแคนาดาแต่นำมาเป็นตัวอย่งของการนำ Codex Alimentarius Guidelines มาปรับใช้ในส่วนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศและกฎหมายที่มีรองรับของตนซึ่งประเทศแคนาดานำส่วนของการออกฉลากรับรองเกษตรอินทรีย์มาปรับใช้

จากกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นถึงหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศตามสภาพพื้นที่หรือปัญหาที่เคยประสบมาเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศตนเอง ซึ่งมีทั้งในรูปแบบของหลักการ วัตถุประสงค์ การรับรองและตรวจสอบ การออกฉลาก การควบคุม และการส่งเสริม สนับสนุน ทั้งหมดเพื่อเป้าหมายที่เหมือนกันคือสุขภาพของผู้บริโภค สภาพสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาการตลาด ซึ่งประเทศไทยมีความเหมาะสมสำหรับการทำการเกษตรอินทรีย์ประกอบกับมีนโยบายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ การนำกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้ได้เป็นรูปแบบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์ถึง โครงสร้างของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรอินทรีย์โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยถึงโครงสร้างหมวดหมู่ในการจัดทำกฎหมายเกษตรอินทรีย์โดยยึด โครงสร้างของ Codex Alimentarius Guideline ซึ่งเป็นรูปแบบของกฎหมายที่สหประชาชาติได้จัดทำขึ้นเป็นหลักให้ประเทศสมาชิกรับปรับใช้กับการเกษตรอินทรีย์ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ปฏิญญาสากลริโอ แผนพัฒนาที่ 21 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนั้นเป็นกรอบหลักการที่สอดคล้องกับการทำการเกษตรอินทรีย์ที่เป็นการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันโดยเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกรับปรับหลักการไปออกบทบัญญัติกฎหมายเกษตรอินทรีย์

ภายในประเทศได้ ส่วนมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สากล หรือ IFOAM นั้นเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบการให้การรับรองเกษตรอินทรีย์ที่นำมาปรับใช้ในการจัดทำมาตรฐานภายในประเทศได้

Codex Alimentarius Guideline เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงในอาหาร ดังนั้นจึงมีการนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมเกษตรอินทรีย์ในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศทางยุโรปที่มีการเกษตรอินทรีย์เท่าที่เห็นว่าเหมาะสม ดังนั้น โครงสร้างของ Codex Alimentarius Guideline จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ประเทศไทยสามารถจะนำไปวิเคราะห์เพื่อการเกษตรอินทรีย์ของประเทศ ดังนี้

- (1) บทนำอธิบายผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ และวิธีการจำแนกจากสินค้าทั่วไปในตลาด
 - (1.1) วัตถุประสงค์ แสดงถึงเป้าหมายการออกกฎหมายอินทรีย์เพื่ออำนวยความสะดวกให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์สำหรับการเกษตรอินทรีย์
 - (1.2) หลักการ: กฎหมายภายในประเทศส่วนใหญ่กำหนดหลักการทั่วไปเพื่อช่วยในการตีความและบังคับใช้ และยังมีประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายลำดับรองลงมา
 - (1.3) ขอบเขต: ขอบเขตของกฎหมายเกษตรอินทรีย์
 - (1.4) คำนิยาม: ส่วนสำคัญในการเข้าใจตัวบทกฎหมายเพื่อป้องกันความสับสนและความคลุมเครือ
- (2) ผู้มีอำนาจจัดการ หน่วยงานภาครัฐและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
 - (2.1) องค์กรที่มีอำนาจ: ประเทศต่างๆ อาจกำหนดองค์กรหรือสร้างโครงสร้างใหม่ในการดำเนินการตามกฎหมายโดยอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตีความรวม
 - (2.2) องค์กรประสานงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน: กระบวนการขององค์กรประสานงานรวมถึงให้ความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์โดยให้สมาชิกในชุมชน หรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นตัวแทน
- (3) เงื่อนไขสำหรับการตรวจรับรองและระบบการตรวจรับประกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับฉลากให้จัดการการตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ
- (4) มาตรการลงโทษกรณีฝ่าฝืนหรือละเมิด ซึ่งจะนำไปสู่มาตรการพักใบรับรองยกเลิกใบรับรองในรูปแบบของมาตรการทางแพ่ง หรือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม
- (5) มาตรการส่งเสริม โดยมาตรการทางกฎหมายมีเป้าหมายในการส่งเสริมในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์โดยการสร้างความไว้วางใจในการหน้าที่เฝ้าระวังหรือให้การส่งเสริมโดยการจัดหาเงินทุน แรงจูงใจและการอบรม

สหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ และขอบเขตที่สอดคล้องกันกับ Codex Alimentarius Guideline ในหมวดที่ 1 บทนำว่าด้วยวัตถุประสงค์ หลักการ ขอบเขต และคำนิยาม ตาม กฎระเบียบ

คณะมนตรียุโรปที่ 834/2007 หมวดที่ 1 ขอบเขตและคำนิยาม รวมถึงหมวดที่ 2 วัตถุประสงค์และหลักการสำหรับการผลิตอินทรีย์ มีระบบสำหรับการตรวจรับรองและระบบการตรวจรับประกันในหมวดที่ 3 เช่นเดียวกับหมวดที่ 3 กฎเกณฑ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์และกระบวนการ และ หมวดที่ 4 ว่าด้วยเงื่อนไขการขอลากสินค้าอินทรีย์ ของกฎระเบียบคณะมนตรียุโรปที่ 834/2007 ผ่านการตรวจรับรองฉลากเกษตรอินทรีย์ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่องการควบคุมเหมือนกันกับมาตรา 6 ของ Codex Alimentarius Guideline ในการตั้งระบบการตรวจสอบและออกใบรับรองภายใต้วัตถุประสงค์ของการพิจารณาการปฏิบัติตามมาตรฐานอินทรีย์(Organic agriculture and the law, p.225) พร้อมทั้งถ้าผ่านเกณฑ์มาตรฐานการติดฉลากแล้วผู้ผลิตจะได้รับการส่งเสริมในด้านการส่งออกในหมวดที่ 6 ของกฎระเบียบคณะมนตรียุโรปที่ 834/2007 ถ้าส่งออกระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเสรีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (Free circulation clause) ในภาษีศุลกากรหรือการควบคุมด้านเงินตรา เหมือนกับมาตรา 7 ของ Codex Alimentarius Guideline ทั้งนี้กฎหมายเกษตรอินทรีย์สหภาพยุโรปไม่มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมาบริหารจัดการแต่ให้ประเทศสมาชิกดำเนินการภายใต้หน่วยงานรัฐภายในประเทศ และไม่มีบทมาตรการในการลงโทษถ้าหากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิด

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาพระราชบัญญัติสินค้าอาหารอินทรีย์ (Organic Foods Production Act, 1990-2005/ OFPA) มีการใช้วัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันกับ Codex Alimentarius Guideline แต่ไม่ได้บรรยายถึงกลุ่มของหลักการทั่วไปของระบบเกษตรอินทรีย์ทั้งหมดเหมือน Codex Alimentarius Guideline โดยมีระบบการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการภายในกระทรวงเกษตร(United State Department of Agriculture/USDA) เพื่อพิจารณารับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์และให้ฉลากแก่ผู้ผ่านการรับรอง ในมาตรา 2115 ของ Organic Foods Production Act, 1990-2005 สอดคล้องกับ Codex Alimentarius Guideline มาตรา 6.2 โดยมีมาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยผู้ผลิตที่ได้รับฉลากภายใต้เงื่อนไขการรับรองตรวจสอบของ USDA ทั้งนี้กฎหมายเกษตรอินทรีย์ของสหรัฐอเมริกาไม่มีบทลงโทษ ต่างกับโครงสร้างกฎหมายของ Codex Alimentarius Guideline และในส่วนของประเทศแคนาดานั้นไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะจึงนำเอาหลักการของ Codex Alimentarius Guideline โดยในส่วนของวัตถุประสงค์และหลักการของมาตรฐานอินทรีย์แคนาดา (Canadian Organic Standard, Introduction, I-II, p.iii) นำมาจาก Codex Alimentarius Guideline มาบัญญัติเป็นกฎหมายรองภายใต้กฎหมายสินค้าเกษตร(Agriculture Production Act, 1985) รวมถึงขอบเขตนำ Codex Alimentarius Guideline มาตรา 1 โดยนำรูปแบบของการตรวจสอบมาตรฐานและการออกฉลากมาใช้ โดยในมาตรา 8 ของ Canadian Organic Standard นำเอากระบวนการเตรียมและควบคุมผลิตภัณฑ์อินทรีย์ตาม Codex Alimentarius

Guideline (annex 1) ทั้งนี้ Canadian Organic Standard ไม่มีในหมวดองค์กรบริหารจัดการ บทลงโทษและมาตรการส่งเสริมเหมือนกับ Codex Alimentarius Guideline

สำหรับประเทศไทยมีเพียงการกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภายใต้พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ไว้เท่านั้น ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการเกษตรอินทรีย์ที่มีโครงสร้าง ตาม Codex Alimentarius Guideline ได้แก่ บทนำ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ หลักการขอบเขต และ นิยาม องค์กรบริหารจัดการโดยเฉพาะ มาตรการลงโทษและมาตรการส่งเสริม (ดูตาราง 4.3)

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบกฎหมายการเกษตรอินทรีย์กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมาย ต่างประเทศ และกฎหมายประเทศไทย

โครงสร้างของ กฎหมายเกษตร อินทรีย์	กฎหมายระหว่าง ประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ			กฎหมาย ภายใน ประเทศไทย
	Codex Alimentarius Guideline	สหภาพ ยุโรป	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	
1. บทนำ -วัตถุประสงค์ -หลักการ -ขอบเขต -คำนิยาม	✓ ✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ - ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	-
2. องค์กรบริหาร จัดการ -องค์กรที่มีอำนาจ -องค์กร ความ ร่วมมือ และการมี ส่วน ร่วม ของ ประชาชน	✓ ✓ ✓	- - -	✓ ✓	- -	-
3.เงื่อนไขสำหรับ การตรวจรับรองและ ระบบการตรวจ รับประกัน	✓	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างของ กฎหมายเกษตร อินทรีย์	กฎหมายระหว่าง ประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ			กฎหมาย ภายใน ประเทศไทย
	Codex Alimentarius Guideline	สหภาพ ยุโรป	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	
4. มาตรการลงโทษ กรณีฝ่าฝืนหรือ ละเมิด	✓	-	-	-	-
5. มาตรการส่งเสริม	✓	✓	✓	-	-

4. รูปแบบการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของไทย

ดังที่ได้วิเคราะห์กฎหมายภายในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ข้างต้นพบว่าปัจจุบันการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์นั้นมีเพียงระดับนโยบาย ยังไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะ ทำให้มีปัญหาค่าที่ส่งผลให้การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์เพียงยังมีความไม่แน่นอนซึ่งการวิจัยได้วิเคราะห์หารูปแบบโครงสร้างของกฎหมายสำหรับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยมีรูปแบบการจัดการของต่างประเทศ คือ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หารูปแบบที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพื่อนำคำตอบไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับในประเด็นองค์กร มาตรการส่งเสริมด้านองค์ความรู้ ด้านเงินทุนสนับสนุน ด้านตลาด และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) องค์กรกำกับดูแล

องค์กรบริหารจัดการมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์กรภาครัฐหลายส่วนเข้ามาบริหารจัดการตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจ จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีระบบ และมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรเฉพาะในการบริหารจัดการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ รูปแบบองค์กรการบริหารจัดการ แยกเป็น

(1) คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และขอบเขตอำนาจหน้าที่
เป็นองค์กรกำกับการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์
มีโครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ	ประธาน
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	กรรมการ
ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า	กรรมการ
ปลัดกระทรวงเกษตรฯ	กรรมการและเลขานุการ

โครงสร้างคณะกรรมการจะมีเฉพาะภาครัฐเท่านั้น เนื่องจากการกำหนด
ภาพรวมในเชิงนโยบายที่ต้องให้หัวหน้าภาคส่วนแต่ละด้านที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรเป็น
คณะกรรมการจึงจะสามารถสั่งการหน่วยงานในสังกัดให้ปฏิบัติตามนโยบายได้ตามลำดับ โดย
ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง
ทางด้านการเกษตรที่มีหน่วยงานในสังกัดด้านการเกษตร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในการพิจารณาถึง
การส่งเสริมด้านการจัดจำหน่ายผลผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งภายในและต่างประเทศ ปลัดกระทรวง
สาธารณสุขเพราะผลผลิตทางการเกษตรเป็นอาหารที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ปลัดกระทรวง
การต่างประเทศในด้านการเจรจาการค้าตลาดต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเนื่องจากการเกษตรอินทรีย์นั้นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพิจารณาการจัดการจัดหา
สถานที่จัดจำหน่ายตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ ผู้อำนวยการคลังสินค้าในการดูแลจัดเก็บสินค้า
ทางด้านเกษตรที่เป็นประเภทของสดเสียได้ โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็น
กรรมการและเลขานุการในการรวบรวมประเด็นจัดทำเป็นข้อสรุปของคณะกรรมการและมีหน้าที่
สั่งการตามนโยบายกับหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่

- 1) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์
ของประเทศ
- 2) กำหนดมาตรฐานผลผลิตผลเกษตรอินทรีย์
- 3) กำหนดแนวทางการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์

4) จัดหาตลาดเกษตรอินทรีย์ในประเทศและต่างประเทศ

(2) คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัด และ ขอบเขตอำนาจหน้าที่
เป็นองค์กรกำกับการบริหารจัดการการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในระดับจังหวัดมี

โครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธาน
พาณิชย์จังหวัด	กรรมการ
สหกรณ์จังหวัด	กรรมการ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรรมการ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	กรรมการ
ปราชญ์ชาวบ้านด้านเกษตร	กรรมการ
เกษตรจังหวัด	กรรมการและเลขานุการ

โครงสร้างคณะกรรมการชุดนี้มีทั้งที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ โดยการแต่งตั้ง กล่าวคือ มาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการการเกษตร โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการด้วยเพราะเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลจึงมีความเข้าใจถึง บริบทพื้นที่ได้ดีกว่าส่วนราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีปราชญ์ชาวบ้านด้านเกษตร ที่เป็น ตัวแทนเกษตรกรที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากจะเป็นผู้ที่เสนอความคิดเห็นในการ พิจารณาถึงกระบวนการทำการเกษตรได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกษตรกรต้องการแก้ไข

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

- 1) กำหนดนโยบายและแผนส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัด
- 2) กำหนดมาตรการส่งเสริมคุณภาพผลผลิตเกษตรอินทรีย์
- 3) กำหนดประเภทเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด
- 4) ควบคุมเกษตรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐานผลผลิตเกษตรอินทรีย์
- 5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ
- 6) จัดกลุ่มเกษตรอินทรีย์ในจังหวัด
- 7) ระบุข้อพิพาท

(3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่

เป็นองค์กรที่บริหารจัดการที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัด เพื่อให้เกิดการนำเอา นโยบายและดำเนินการตาม นโยบายและแผนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย หรือการพิจารณาในเบื้องต้น

เกษตรจังหวัด	ประธาน
เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเกษตรจังหวัดแต่งตั้ง	กรรมการ
หัวหน้ากลุ่มสำนักงานเกษตรจังหวัด	เลขานุการ
หัวหน้ากลุ่มสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด	ผู้ช่วยเลขานุการ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

- 1) ดำเนินการตามนโยบายและแผนส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัด
- 2) ส่งเสริม อบรม สัมมนา ความรู้ ด้านเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกร
- 3) ควบคุมการเกษตรอินทรีย์ให้ได้มาตรฐานผลผลิตเกษตรอินทรีย์
- 4) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับการส่งเสริม
- 5) แก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรเกษตรอินทรีย์
- 6) ให้คำแนะนำการเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกร
- 7) เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่
- 8) ประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มเกษตรอินทรีย์
- 9) ใกล้เคียงข้อพิพาทเบื้องต้น
- 10) ติดตามการเพาะปลูก

2) การบริหารจัดการ

การจัดการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้และเกิดผลลัพธ์ต่อเกษตรกร โดยวิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ต้องมีกระบวนการจัดการที่ชัดเจน มีวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการเกษตรกรในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ กระบวนการจัดการจึงถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมายส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อย่างยั่งยืนร่วมกัน โดยกระบวนการบริหารจัดการต้องมีการดำเนินเงินร่วมกันทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน มีลักษณะการจัดการที่เป็นการบูรณาการร่วมกัน อีกทั้ง มีการกำกับติดตามและเฝ้าระวังการใช้สารเคมีและการทำเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานในพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำการเกษตรอินทรีย์ กระบวนการบริหารจัดการมี ดังนี้

(1) องค์กรดำเนินการ

คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานในการปฏิบัติงานในพื้นที่เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับบริบทพื้นที่ โดยคณะทำงานทั้งสองชุดจะมีการเปิดช่องให้เกษตรกรผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาในเบื้องต้น รวมไปถึงการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ ได้แก่ การเฝ้าระวัง การติดตามผล การตรวจสอบแปลง และการกำหนดกติกาชุมชน ซึ่งอาจจะแต่งตั้งหลายชุดได้ คณะทำงานประกอบด้วย กำนัน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ตัวแทนเกษตรกรทั่วไป ตัวแทนเกษตรกรอินทรีย์ เกษตรตำบล เป็นคณะทำงาน และผู้ใหญ่บ้านเป็นคณะทำงานและเลขานุการ

โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่

- 1) ปฏิบัติการสร้างความรู้เรื่องเกษตรอินทรีย์ และแสวงหาความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่
- 2) เฝ้าระวัง ติดตาม และรายงานสถานการณ์การใช้สารเคมี
- 3) รายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์
- 4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ระดับจังหวัด และคณะกรรมการ

(2) เกษตรกรที่เข้าร่วมการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์และการตรวจสอบคุณสมบัติ

การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์โดยนโยบายนั้นมีความไม่ทั่วถึงอย่างเช่น นโยบายเงินอุดหนุนเกษตรอินทรีย์นั้นให้แก่เกษตรกรรายใหม่ที่ทำการเกษตรอินทรีย์แต่ไม่ส่งเสริมเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์มาก่อนแล้วดังนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ได้อย่างทั่วถึงจึงต้องกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะเข้ารับการส่งเสริมดังนี้

เกษตรกรที่จะเข้ารับการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย เนื่องจากสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกษตรกรรมได้
- 2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์จึงจะสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม
- 3) มีที่ดินซึ่งครอบครองเพื่อการเกษตรโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการเช่าหรือการเช่าช่วง โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่หวงห้ามต่าง ๆ เช่น พื้นที่โดยรอบหนองหาร และพื้นที่ป่า เป็นต้น
- 4) ทำการเกษตรมาแล้วไม่ต่ำกว่า 12 เดือนนับถึงวันขอรับการส่งเสริม เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้เข้าขอรับสิทธินั้นมีการทำการเกษตรกรรมจริง

(3) ประเภทที่ดินที่เข้ารับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

เพื่อให้มีความชัดเจนของประเภทที่ดินที่เกษตรกรจะได้รับการส่งเสริมต้องเป็น
ที่ดินที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อป้องกันการถูกสวมสิทธิหรือละเมิดสิทธิครอบครอง

3) มาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

การส่งเสริมเกษตรกรในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านความรู้ ด้านเงินทุน ด้านการรวมกลุ่ม
ด้านมาตรฐาน และด้านตลาดที่มารองรับ ที่จะตรงกับความต้องการของเกษตรกรอินทรีย์และ
ส่งเสริมให้เกษตรกรอินทรีย์ทำการเกษตรอินทรีย์ได้อย่างยั่งยืน โดยจะได้รับการส่งเสริมเมื่อผ่าน
การพิจารณาคุณสมบัติของเกษตรกร

4) สิทธิประโยชน์ของเกษตรกรที่เข้ารับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

เป็นการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจูงใจให้เกษตรกรทำการเกษตรอินทรีย์
และยังช่วยเกษตรกรให้ทำการเกษตรอินทรีย์อยู่แล้วได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่ การยกเว้นภาษี การ
ลดหย่อนภาษี รวมถึงการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรสำหรับการนำเข้าและส่งออกปัจจัยสำคัญ
ในการทำการเกษตรอินทรีย์และผลิตผลเกษตรอินทรีย์ โดยผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับการ
พิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับในการทำการเกษตรอินทรีย์โดยคณะกรรมการส่งเสริมเกษตร
อินทรีย์จังหวัดก่อนซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

5) การเพิกถอนการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์

เมื่อเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ทำการใช้สารเคมีหรือทำผิด
หลักการทำการเกษตรอินทรีย์ รวมถึงเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ก็จะถูกเพิกถอนรวมทั้งต้อง
ชำระภาษีหรืออากรที่ได้รับการยกเว้นตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ย้อนหลังตามจำนวนและความ
รุนแรงของการฝ่าฝืนเงื่อนไขซึ่งเป็นมาตรการควบคุมทางเศรษฐศาสตร์

6) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพตรงต่อความต้องการของเกษตรกรและตรงต่อ
วัตถุประสงค์ของการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ต้องให้เกษตรกรที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้มีการ
เข้าร่วมในการพิจารณา และดำเนินการ โดยให้เข้าร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ และ
คณะทำงาน เพื่อทำการพิจารณา ติดตาม และเฝ้าระวังการทำการเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่

การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ตามกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์
ในช่วงแรกเริ่มเกษตรกรจะมีรายได้ที่น้อย และผลิตผลที่ได้จะมีปริมาณที่ไม่มากเมื่อเทียบกับการทำ
การเกษตรที่ใช้สารเคมีเร่งผลผลิตและกำจัดศัตรูพืช ประกอบกับการทำการเกษตรอินทรีย์นั้น
เกษตรกรต้องดำเนินการหลายขั้นตอนมีรายละเอียดมากในการตรวจประเมินคุณภาพ แต่ในระยะ
ยาวนั้นเกษตรกรจะได้ผลิตผลที่คงที่และราคาที่สูงกว่า และเป็นที่ยอมรับของตลาดสากลจึงเป็นไปได้

ตามหลักการได้สัดส่วนในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์เพื่อให้ภาครัฐสามารถจัดทำกรส่งเสริมในระดับนโยบายให้เกิดการทำกรเกษตรอินทรีย์อย่างมั่นคงยั่งยืน

โครงสร้างของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ที่จะนำไปสู่การจัดทำกรมีส่วนร่วม ออกแบบ,ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) โดยมีประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ จำนวน 16 คนร่วมออกแบบตามโครงสร้างประเด็นการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ประเด็น Co-Design ที่เป็นแนวทาง มี 6 ประเด็น คือ

- (1) องค์กรกำกับดูแล
 - (1.1) คณะกรรกรการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และขอบเขตอำนาจหน้าที่
 - (1.2) คณะกรรกรการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์จังหวัด และขอบเขตอำนาจหน้าที่
 - (1.3) คณะอนุกรรกรการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และขอบเขตอำนาจหน้าที่
- (2) การบริหารจัดการ
 - (2.1) องค์กรดำเนินการ
 - (2.2) เกษตรกรที่เข้าร่วมการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์และการตรวจสอบคุณสมบัติ
 - (2.3) ประเภทที่ดินที่เข้ารับกรส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์
- (3) มาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ สิทธิประโยชน์ของเกษตรกรที่เข้ารับกรส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์
- (4) การเพิกถอนการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์
- (5) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์
 - (5.1) กฎกติกากลุ่มเกษตรกร
 - (5.2) การเฝ้าระวัง
 - (5.3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท