

สรุปรายงานผลการสัมมนา
การมีส่วนร่วมของพลเมือง และศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองจังหวัด
ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ.ความมั่นคงทางอาหาร
กิจกรรมจัดขึ้นระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2569 ณ โรงแรมเจ ปาร์ค จังหวัดชลบุรี

ส่วนที่ 1 สรุปผลการระดมความคิดเห็น

ช่วงที่ 1 การสะท้อนสิ่งสำคัญที่สุดในชีวิต ผู้เข้าร่วมตอบคำถาม “สิ่งสำคัญที่สุดในชีวิต หากหายไปจะรู้สึกอย่างไร และสัมพันธ์กับความมั่นคงทางอาหารอย่างไร” จากนั้นมีการรวบรวมและจัดลำดับคำตอบ

ผลการระดมความคิดเห็นช่วงที่ 1 สิ่งสำคัญที่สุดในการดำรงชีวิต

ลำดับ	ประเด็น	จำนวน	หากหายไปรู้สึกอย่างไร
1	อากาศ	16	หากไม่มีอากาศมนุษย์ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้ เกิดภาวะหายใจไม่ได้ เสียชีวิต หรือเกิดโรค นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงอากาศกับการเจริญเติบโตของพืชผลและคุณภาพชีวิต สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ผู้เข้าร่วมมอง “อากาศ” ทั้งในฐานะปัจจัยของการมีชีวิต และในฐานะทรัพยากรที่มีผลต่อระบบการผลิตอาหาร
2	อาหาร	12	อาหารเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต การขาดอาหารนำไปสู่ความหิว ความเจ็บป่วย หรือการเสียชีวิต ผู้เข้าร่วมยังเชื่อมโยงคำว่า “อาหารที่ดี” เข้ากับความปลอดภัยของผู้บริโภค และเห็นว่าอาหารที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินชีวิต
3	สุขภาพ	6	ผู้เข้าร่วมเชื่อมโยงสุขภาพกับคุณภาพชีวิต ภาวะเจ็บป่วยความสามารถในการดำรงชีวิต และผลของการบริโภคอาหาร โดยเห็นว่าอาหารเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างและรักษาสุขภาพ
4	น้ำ	4	ผู้เข้าร่วมระบุว่าน้ำเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีชีวิต หากไม่มีน้ำร่างกายจะหมดแรงและไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และมีการกล่าวอย่างชัดเจนว่า “ถ้าไม่มีน้ำ ความมั่นคงทางอาหารก็ไม่มี”
5	อื่น ๆ	6	คำตอบในกลุ่ม “อื่น ๆ” มีทั้งปัจจัย 4 เงิน ที่ดินทำกิน และยา ซึ่งสะท้อนว่าความมั่นคงทางอาหารเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจและฐานการผลิตของประชาชนด้วย

ผลดังกล่าวสะท้อนว่า ในมุมมองของผู้เข้าร่วม ความมั่นคงทางอาหารมิได้เริ่มต้นที่ “อาหาร” เท่านั้น แต่ฐานพื้นฐานของการมีชีวิต เช่น อากาศ น้ำ และสุขภาพ ถูกมองว่าเชื่อมโยงกับอาหารอย่างใกล้ชิด

ช่วงที่ 2 การวิเคราะห์องค์ประกอบความมั่นคงทางอาหาร แต่ละกลุ่มวิเคราะห์ 4 องค์ประกอบ ได้แก่

- อากาศ
- อาหาร
- สุขภาพ
- น้ำ

โดยพิจารณา 3 มิติ ได้แก่ ความสัมพันธ์กับความมั่นคงทางอาหาร / แนวทางสร้างความยั่งยืน / ผู้เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่ควรมีส่วนร่วม โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ใช้หลัก “การมีส่วนร่วมและการปลูกจิตสำนึก”

สาระสำคัญคือ “ทุกอย่างที่ดีต้องมีส่วนร่วม” โดยเสนอให้ครอบครัว ชุมชน วัด โรงเรียน ท้องที่ และท้องถิ่นร่วมกันสร้างจิตสำนึก ตั้งแต่ระดับครอบครัวและชุมชน รวมทั้งใช้กิจกรรมและเทศกาลในชุมชนเป็นพื้นที่สื่อสารและสร้างความเข้าใจ

อากาศ

กลุ่มเห็นว่าอากาศดีทำให้ร่างกายแข็งแรง และช่วยให้พืชและสัตว์เจริญเติบโตได้ดี ขณะที่อากาศเสียส่งผลให้เกิดปัญหาทางระบบหายใจ ร่างกายทรุดโทรม และอาจถึงขั้นเสียชีวิต

ผู้เกี่ยวข้องที่ระบุ ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน หน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานระดับตำบล

อาหาร

อาหารที่ดีถูกเชื่อมโยงกับสุขภาพที่ดี ความปลอดภัย และความปลอดภัย ในทางกลับกัน อาหารปนเปื้อนหรือมีสารพิษและสารเคมีจะส่งผลเสียต่อทั้งสุขภาพกายและสภาพจิตใจ ผู้เกี่ยวข้องที่ระบุ ได้แก่ สำนักงานเกษตร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด รพ.สต. และ อสม.

น้ำ

น้ำที่ดีช่วยให้คน สัตว์ และพืชมีสุขภาพและการเจริญเติบโตที่ดี ขณะที่น้ำเสียส่งผลให้เกิดการรับสารพิษ สุขภาพเสื่อม เกิดโรค และกระทบต่อผลผลิต

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหน่วยงานด้านชลประทาน น้ำบาดาล และภาคส่วนที่ทำงานด้านการอนุรักษ์น้ำ

ประเด็นสำคัญ “ความมั่นคงทางอาหารต้องเริ่มจากการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกของคนในพื้นที่” ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญต่อการออกแบบกลไกภายใต้กฎหมายในอนาคต

กลุ่มที่ 2 จัดโครงสร้างการวิเคราะห์เป็นลำดับ ความสัมพันธ์ → แนวทางยั่งยืน → ผู้เกี่ยวข้อง

อากาศ

กลุ่มระบุว่าสภาพอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลต่อ การปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ การประมง แนวทางสร้างความยั่งยืน ได้แก่ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สนับสนุนเกษตรกรให้ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุรักษ์ป่าไม้ ใช้พลังงานสะอาด

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร ประชาชน ครุฑเรือน อบท. กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติ

อาหาร

กลุ่มให้ความสำคัญกับการที่ท้องถิ่นมีอาหาร เพียงพอ ปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการ ประชาชนเข้าถึงได้ พร้อมกับการสร้างความรู้ด้านโภชนาการ แนวทางคือส่งเสริมเกษตรยั่งยืน ลดหรือหลีกเลี่ยงสารเคมี และลดการสูญเสียอาหาร

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธุรกิจ ท้องถิ่น ท้องที่ เกษตรกร ผู้ประกอบการ ตลาด และผู้บริโภค

สุขภาพ

อาหารที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการถูกมองว่าเป็นฐานของสุขภาพกายที่ดี แนวทางคือทำให้ประชาชนสามารถบริโภคและเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ ปลอดภัย และยั่งยืน

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชน ท้องถิ่น ท้องที่ ครุฑเรือน ภาคเกษตร และกรมอนามัย

น้ำ

กลุ่มเห็นว่าน้ำจำเป็นต่อการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และการผลิตอาหารอย่างต่อเนื่อง แนวทางยั่งยืนคือบริหารจัดการน้ำให้เป็นแหล่งอาหารที่ปลอดภัยและเพียงพอ รวมทั้งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติไว้สำหรับคนรุ่นต่อไป ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชน ท้องถิ่น ท้องที่ ครุฑเรือน เกษตรกร ผู้นำท้องถิ่น และกรมชลประทาน

ประเด็นสำคัญจากกลุ่ม 2 ให้ความสำคัญกับ การเชื่อมโยงความมั่นคงทางอาหารกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความยั่งยืนของทรัพยากร อย่างเด่นชัด

กลุ่มที่ 3 สรุปลองค์ประกอบความมั่นคงทางอาหารโดยตรง

อาหาร

กำหนดคุณลักษณะของอาหารที่มั่นคงไว้ 3 ประการ คือ มีอาหารเพียงพอ ประชาชนเข้าถึงอาหารได้ง่าย อาหารมีคุณภาพและปลอดภัย

อากาศ

ปัญหาที่กลุ่มระบุ ได้แก่ สภาพอากาศแปรปรวน มลพิษทางอากาศ ผลกระทบต่อพืชผลจากสภาพฝนฟ้าอากาศ

สุขภาพ

สุขภาพหมายถึงทั้งสุขภาวะทางกายและจิต และการเลือกอาหารที่เหมาะสมช่วยสร้างความแข็งแรง และภูมิคุ้มกันของร่างกาย

น้ำ

กลุ่มระบุว่าน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ต้องมีการจัดการน้ำที่ดี และน้ำที่เพียงพอจะช่วยสร้างความหลากหลายทางอาหาร

แนวทางสร้างความยั่งยืน กลุ่มเสนอให้ พัฒนาอาหารอย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคงทางอาหารระดับครัวเรือนและชุมชน บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน ส่งเสริมการบริโภคอาหารที่ดีและถูกหลักโภชนาการ เตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต สร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วน

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ครัวเรือน ผู้นำชุมชน เกษตรกร อปท. โรงเรียน รพ.สต. วัด หน่วยงานรัฐ เอกชน กขป. และผู้ประกอบการ

ประเด็นสำคัญจากกลุ่ม 3 กลุ่มนี้มีจุดเด่นที่การเชื่อมโยงความมั่นคงทางอาหารจาก “ครัวเรือนและชุมชน” ไปสู่การเตรียมความพร้อมต่ออนาคต และเน้นความร่วมมือข้ามภาคส่วน

กลุ่มที่ 4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ แนวทางยั่งยืน และผู้เกี่ยวข้อง

อากาศ

อากาศถูกมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตและการเจริญเติบโตของสิ่งมีชีวิต โดยปริมาณผลผลิตทั่วโลกสัมพันธ์กับสภาพอากาศ ข้อเสนอ ได้แก่ ปฏิรูปการเกษตรแบบแปลงรวม ส่งเสริมการผลิตที่หลากหลายและยั่งยืน สร้างพื้นที่สีเขียวและครัวชุมชน ส่งเสริมเกษตรแนวตั้งในพื้นที่จำกัด ส่งเสริมเกษตรแนวนอนในพื้นที่ที่เหมาะสม มีกฎหมายส่งเสริมพลังงานสะอาด ลดการสร้างมลพิษ

อาหาร

ประเด็นปัญหาที่กลุ่มระบุ ได้แก่ การเข้าถึงและความเพียงพอของอาหาร พฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลง พื้นที่เกษตรลดลง ภัยพิบัติ ความเหลื่อมล้ำในภาคการเกษตร การขยายตัวของเกษตรรายใหญ่หรือโครงการขนาดใหญ่

ข้อเสนอ ได้แก่ สร้างชุมชนผลิตอาหาร ส่งเสริมการเกษตร ทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งอาหารปลอดภัยในระยะใกล้ สร้างเสถียรภาพด้านอาหาร ทำให้มีอาหารราคาที่เหมาะสมที่ประชาชนเข้าถึงได้ตามสถานการณ์ ส่งเสริมความรู้ด้านการเกษตร สร้างแหล่งเรียนรู้ในระดับภูมิภาค ส่งเสริมองค์ความรู้ตามศาสตร์พระราชา

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงเกษตร กระทรวงพาณิชย์ ภาคเอกชน และมีการกล่าวถึงการขับเคลื่อนผ่านโมเดล BCG

น้ำ

กลุ่มเห็นว่าน้ำเป็นหัวใจของการผลิตอาหารทั้งหมด จึงต้องควบคุมคุณภาพน้ำให้เหมาะสมต่อการเกษตร สร้างแหล่งน้ำ พัฒนาระบบส่งน้ำในชุมชน เพิ่มความรู้ประชาชนด้านการจัดการน้ำ จัดสรรน้ำให้เหมาะสมต่อการเกษตร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานชลประทาน อปท. ชุมชน และภาคเอกชน

สุขภาพ

ข้อเสนอด้านสุขภาพ ได้แก่ สร้างความรู้ด้านสุขภาพ โภชนาการ และความปลอดภัย สร้างความเพียงพอของอาหาร สร้างเสถียรภาพทางอาหาร ลดอาหารแปรรูป ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์หรือปลาเพื่อบริโภค สร้างสุขภาวะที่ดีของชุมชน ปกป้องจิตสำนึกและองค์ความรู้

ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานราชการ อปท. และชุมชน

ประเด็นสำคัญจากกลุ่ม 4 กลุ่มนี้สะท้อนประเด็นเชิงโครงสร้างมากที่สุด โดยเชื่อมโยงความมั่นคงทางอาหารกับพื้นที่เกษตร ความเหลื่อมล้ำ ภัยพิบัติ ราคาอาหาร ตลาด การจัดการน้ำ และนโยบายของรัฐ

กลุ่มที่ 5 วิเคราะห์ทั้ง 4 ด้านในมุมที่ชัดเจนเรื่อง “การเข้าถึง” และ “การป้องกันมลพิษ”

อากาศ

กลุ่มเห็นว่าสถานการณ์อากาศที่เปลี่ยนแปลงและมลพิษส่งผลกระทบต่อผลิตและสุขภาพ โดยเสนอให้ภาคเกษตรไม่สร้างมลพิษทางอากาศ ลดหมอกควัน ลดการเผา ควบคุมมลพิษจากโรงงาน ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ชุมชน เอกชน และหน่วยงานรัฐ

อาหาร

กลุ่มให้ความหมายที่สำคัญว่า “ทุกคนในทุกเวลา สามารถเข้าถึงอาหารได้ทั้งด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ อย่างเพียงพอและปลอดภัย” ข้อเสนอ ได้แก่ มีองค์กรหรือกลไกจัดการอาหารของประชาชน ส่งเสริมการเกษตร ขับเคลื่อนสังคมและชุมชน ควบคุมราคาอาหาร พัฒนาอาหารอย่างยั่งยืนโดยประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน พื้นฟูและพัฒนาวัฒนธรรมอาหารของชุมชน

สุขภาพ

กลุ่มเห็นว่าการเข้าถึง อาหารปลอดภัย น้ำสะอาด อากาศบริสุทธิ์ ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพกายและจิต และเสนอให้ทุกภาคส่วนร่วมกันปกป้องพื้นที่ผลิตอาหาร ดิน น้ำ ป่า และอากาศ ไม่ให้ปนเปื้อนจากมลพิษ ฝุ่น และสารเคมี

น้ำ

กลุ่มให้ความสำคัญกับการเข้าถึงน้ำสะอาดในทุกมิติ ทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอ ได้แก่ จัดการน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภค จัดการน้ำสำหรับกิจกรรมการเกษตร ป้องกันกิจกรรมการเกษตรไม่ให้สร้างมลพิษหรือการปนเปื้อนในน้ำ โดยให้ชุมชน เอกชน และหน่วยงานรัฐมีบทบาทร่วมกัน

ภาพรวมจากทั้ง 5 กลุ่ม ความมั่นคงทางอาหารเป็นระบบเชื่อมโยง

ผลการระดมความคิดเห็นทั้งหมดชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ไม่สามารถแยก “อาหาร” ออกจาก **อากาศ** → **น้ำ** → **ดิน/ทรัพยากร** → **การผลิต** → **อาหาร** → **สุขภาพ** ได้ หากอากาศหรือน้ำมีมลพิษ การผลิตอาหารจะได้รับผลกระทบ หากอาหารปนเปื้อน สุขภาพประชาชนจะได้รับผลกระทบ และหากสุขภาพเสื่อมลง คุณภาพชีวิตของประชาชนก็ลดลงตามไปด้วย

ความเพียงพอไม่ใช่เงื่อนไขเดียว

ผู้เข้าร่วมสะท้อนอย่างต่อเนื่องว่า อาหารที่มั่นคงต้องมีคุณลักษณะหลายประการพร้อมกัน ได้แก่

- เพียงพอ
- เข้าถึงได้
- ปลอดภัย
- มีคุณค่าทางโภชนาการ
- ราคาเหมาะสม
- มีอย่างต่อเนื่อง
- มีฐานการผลิตที่ยั่งยืน

สิ่งแวดล้อมเป็นฐานของความมั่นคงทางอาหาร

มลพิษอากาศ น้ำเสีย สารเคมี การเผา มลพิษจากโรงงาน การลดลงของพื้นที่เกษตร และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถูกกล่าวถึงในหลายกลุ่ม

จึงสะท้อนว่า กฎหมายความมั่นคงทางอาหารไม่ควรจำกัดอยู่เพียงกระบวนการผลิตและจำหน่ายอาหาร แต่ต้องเชื่อมโยงกับการคุ้มครองฐานทรัพยากรด้วย

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นความเสี่ยงสำคัญ

ผู้เข้าร่วมเชื่อมโยงสภาพภูมิอากาศกับ

- การเพาะปลูก
- การเลี้ยงสัตว์
- การประมง
- ปริมาณผลผลิต
- ภัยพิบัติ
- ความสามารถในการผลิตอาหารอย่างต่อเนื่อง

จึงเสนอทั้งการลดก๊าซเรือนกระจก พลังงานสะอาด อนุรักษ์ป่าไม้ และการช่วยให้เกษตรกรปรับตัว

น้ำต้องถูกยกระดับเป็นองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์

ทุกกลุ่มกล่าวถึงน้ำในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน คือ

- น้ำต้องเพียงพอ
- น้ำต้องสะอาด
- ต้องจัดการคุณภาพน้ำ
- ต้องมีระบบกักเก็บ
- ต้องมีระบบส่งน้ำ
- ต้องป้องกันการปนเปื้อน
- ต้องจัดสรรอย่างเป็นธรรม

จึงสามารถสังเคราะห์ได้ว่า การจัดการน้ำควรเป็นหนึ่งในกลไกหลักภายใต้กฎหมายความมั่นคงทางอาหาร

สุขภาพเป็นผลลัพธ์โดยตรงของระบบอาหาร

ผลการอภิปรายแสดงให้เห็นว่าสุขภาพมีมิติปลายทางเท่านั้น แต่เป็นตัวชี้วัดว่าระบบอาหารมีคุณภาพหรือไม่ หากประชาชนได้รับอาหารที่

- เพียงพอ
- ปลอดภัย
- มีคุณค่า
- ไม่ปนเปื้อน

จะช่วยลดความเสี่ยงของโรคและเพิ่มสุขภาวะ ขณะที่อาหารปนเปื้อนหรือสิ่งแวดล้อมมีสารพิษย่อมส่งผลกระทบท่อสุขภาพโดยตรง

ความมั่นคงทางอาหารต้องเริ่มจากครัวเรือนและชุมชน

ข้อคิดเห็นจากหลายกลุ่มให้บทบาทสำคัญแก่

- ครัวเรือน
- ชุมชน
- ผู้นำชุมชน
- เกษตรกร
- วัด
- โรงเรียน
- อปท.

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบความมั่นคงทางอาหาร

เมื่อรวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องจากทุกกลุ่ม สามารถจำแนกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ดังนี้

1 ระดับครัวเรือนและประชาชน

- ประชาชน
- ครัวเรือน
- ผู้บริโภค
- เกษตรกร

2 ระดับชุมชน

- ชุมชน
- ผู้นำชุมชน
- วัด
- โรงเรียน
- อสม.
- กลุ่มหรือเครือข่ายประชาชน

3 ระดับท้องถิ่น

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- ท้องที่
- ผู้นำท้องถิ่น
- รพ.สต.

4 ระดับจังหวัดและหน่วยงานภาครัฐ

- สำนักงานเกษตร
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- หน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กรมชลประทาน
- กรมอนามัย
- หน่วยงานด้านน้ำบาดาล
- กระทรวงเกษตรฯ
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงพาณิชย์
- รัฐบาล

5 ภาคเอกชน

- ธุรกิจ
- ผู้ประกอบการ
- ตลาด
- ภาคอุตสาหกรรม

ภาพรวมจึงสะท้อนชัดเจนว่า ความมั่นคงทางอาหารไม่สามารถมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยลำพัง

ส่วนที่ 2 บทเรียนรู้กฎหมายความมั่นคงทางอาหาร 9 ประเทศ/กลไก สู่การยกร่าง พ.ร.บ.ของประเทศไทย
กรอบคิดสำหรับการออกแบบ “สถาปัตยกรรมกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร” ของประเทศไทย
โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาของระบบกฎหมายไทย เปรียบเทียบแนวทางของประเทศและกลไก
ต่างประเทศ แล้วสังเคราะห์ออกมาเป็นองค์ประกอบที่เหมาะสมสำหรับการยกร่างกฎหมายความมั่นคงทาง
อาหารของไทย

ปัญหาของประเทศไทยมิใช่การ “ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับอาหาร” แต่เป็นการที่กฎหมายด้านอาหาร
และเรื่องที่เกี่ยวข้อง กระจัดกระจาย ขาดกรอบกฎหมายแม่บท ขาดการประสานงานเชิงระบบ และยังให้
น้ำหนักกับเรื่องความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) มากกว่าความมั่นคงทางอาหาร (Food
Security) และสิทธิด้านอาหาร (Food Rights) โดยในภาพรวม ประเทศไทยยังขาดองค์ประกอบสำคัญด้าน
ความเพียงพอของอาหาร การเข้าถึง ความยั่งยืน อำนาจของประชาชน และสิทธิที่สามารถใช้บังคับได้จริง

จึงเสนอให้ประเทศไทยพัฒนากฎหมายฉบับใหม่ในลักษณะ “กฎหมายแม่บทด้านความมั่นคงทาง
อาหาร” โดยเรียนรู้และผสมผสานจุดแข็งจากหลายประเทศ ไม่จำเป็นต้องลอกแบบประเทศใดประเทศหนึ่ง
ทั้งหมด แต่สร้าง “โมเดลลูกผสม” ที่เหมาะกับบริบทไทย

สถาปัตยกรรมที่เสนอประกอบด้วย 5 เสาหลัก คือ

1. Framework Law – กฎหมายแม่บทบูรณาการกฎหมายและนโยบายที่กระจัดกระจาย
2. Enforceable Rights – สิทธิด้านอาหารที่มีสภาพบังคับและมีกลไกเยียวยา
3. 3-Tier Structure – โครงสร้างหลายระดับสำหรับการบริหารและรับมือวิกฤต
4. National Reserve – ระบบสำรองอาหารแห่งชาติ
5. Participatory Council – กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

แนวคิดปลายทางคือ กฎหมายฉบับใหม่ไม่ควรเป็นเพียง “เอกสารนโยบาย” แต่ควรเป็น “โครงสร้าง
พื้นฐานแห่งชีวิต” ที่สามารถคุ้มครองประชาชนและรักษาความมั่นคงทางอาหารได้ทั้งในสถานการณ์ปกติและ
สถานการณ์วิกฤต

2.1 กรอบปัญหาของการยกร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ “โครงสร้างปัญหา” ของระบบกฎหมาย
ความมั่นคงทางอาหาร โดยระบุปัญหาสำคัญ ได้แก่

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะกระจัดกระจาย (Fragmented Legislation)
- ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Lack of Coordination)
- ห่วงโซ่อุปทานมีความเปราะบาง (Vulnerable Supply Chains)
- นโยบายไม่สอดคล้องหรือเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ (Policy Inconsistencies)

เป้าหมายของการออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่จึงมุ่งไปสู่

- กรอบกฎหมายแบบบูรณาการ
- การกำกับดูแลที่มีศูนย์กลางและทิศทางร่วม
- ความยืดหยุ่นและความยั่งยืนของระบบ
- นโยบายที่สอดคล้องประสานกัน
- การนำไปปฏิบัติในเชิงยุทธศาสตร์

เสนอเพียงให้ประเทศไทย “มีกฎหมายเพิ่มอีกหนึ่งฉบับ” แต่เสนอให้ใช้กฎหมายใหม่เป็นโครงสร้างกลางที่สามารถเชื่อมโยงระบบที่กระจัดกระจายเข้าด้วยกัน

2.2 ทิศทางและเป้าหมายของการยกร่าง ออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่

1. สถานะปัจจุบันของประเทศไทย ข้อวิเคราะห์หลักคือ กฎหมายไทยในปัจจุบัน เน้นเรื่อง “ความปลอดภัย” หรือ Safety เป็นหลัก แต่ยังขาดโครงสร้างด้าน

- ความมั่นคง หรือ Security
- สิทธิ หรือ Rights อย่างเป็นระบบ

ดังนั้น การมีกฎหมายเกี่ยวกับอาหารอยู่แล้วจึงไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยมี “ระบบกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร” ที่ครบถ้วน

2. การศึกษาบทเรียนระดับโลก บทเรียนต่างประเทศ ได้แก่

- Global South
- Europe
- Developed Asia

3. การพัฒนาสถาปัตยกรรมใหม่สำหรับประเทศไทย

เป้าหมายปลายทางคือสร้าง โมเดลลูกผสม 5 เสาหลัก สำหรับใช้เป็น Blueprint ในการยกร่าง พ.ร.บ. ความมั่นคงทางอาหารของไทย ให้เป็นกฎหมายที่มีความแข็งแกร่งและสามารถใช้งานได้จริง

2.3 ช่องว่างของกฎหมายไทยเมื่อเทียบกับมาตรฐานโลก มิติสำคัญในการเปรียบเทียบระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ได้แก่

1. **Availability** – ความเพียงพอหรือการมีอาหาร
2. **Access** – การเข้าถึงอาหาร
3. **Utilization / Safety** – การใช้ประโยชน์และความปลอดภัยของอาหาร
4. **Stability** – เสถียรภาพและความต่อเนื่อง
5. **Sustainability** – ความยั่งยืน
6. **Agency** – อำนาจของประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดระบบอาหาร
7. **Enforceable Rights** – สิทธิที่สามารถบังคับใช้หรือเรียกร้องได้

จากการเปรียบเทียบ ประเทศไทยมีความชัดเจนมากที่สุดในมิติ **Utilization / Safety** ขณะที่ **Stability** มีอยู่บางส่วน แต่ด้าน **Availability, Access, Sustainability, Agency** และ **Enforceable Rights** ยังมีช่องว่างอย่างมีนัยสำคัญกฎหมายไทยมีเครื่องมือคุ้มครองด้าน “ความปลอดภัย” ผ่านกฎหมายอาหารแต่ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันเชิงระบบว่า

- ประชาชนจะมีอาหารเพียงพอหรือไม่
- ประชาชนจะเข้าถึงอาหารได้หรือไม่
- ระบบอาหารจะมีเสถียรภาพเมื่อต้องเผชิญวิกฤตหรือไม่
- ระบบการผลิตจะดำรงอยู่อย่างยั่งยืนหรือไม่

- ประชาชนมีส่วนกำหนดระบบอาหารเพียงใด
- หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงอาหาร จะมีกลไกทางกฎหมายช่วยเหลือหรือเยียวยาหรือไม่

2.3 สำนักคิดด้านกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร

1. **Global South: เน้นสิทธิและการมีส่วนร่วม** กลุ่มประเทศ ได้แก่ อินเดีย บราซิล แอฟริกาใต้ อินโดนีเซีย แนวคิดหลักคือ การให้ความสำคัญกับ

- สิทธิในอาหาร
- การเข้าถึงอาหาร
- การกระจายอาหาร
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- บทบาทของชุมชน

2. **Europe: เน้นความยืดหยุ่นและธรรมาภิบาล** ตัวอย่าง ได้แก่ สกอตแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ฟินแลนด์ สหภาพยุโรป แนวคิดหลักอยู่ที่

- การจัดการความมั่นคงเชิงระบบ
- การพึ่งพาตนเอง
- นโยบายการเกษตร
- ระบบสำรอง
- การรับมือวิกฤต
- ธรรมาภิบาล

3. **Developed Asia: โมเดลลูกผสม** กรณีสำคัญคือญี่ปุ่น ซึ่งนำ กฎหมายแม่บท การวางแผน การรับมือวิกฤต กลไกราคาและความเป็นธรรม มาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน แนวทางประเภทนี้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากระบบกฎหมายไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือประเภทเดียว แต่ควรมีหลายชิ้นทำงานร่วมกัน

2.4 กรณีศึกษาอินเดีย จากสวัสดิการสู่สิทธิที่บังคับได้ กรณีอินเดียเป็นบทเรียนสำคัญด้าน

Enforceable Rights

National Food Security Act 2013 เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแนวคิดด้านอาหารจากการเป็นเพียง “สวัสดิการ” ไปสู่ **สิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องได้** สาระที่เอกสารยกขึ้นมา ได้แก่

- ครอบคลุมประชาชนชนบทประมาณ 75%
- มีสิทธิได้รับธัญพืชประมาณ 5 กิโลกรัมต่อคนต่อเดือน
- มีระบบร้องเรียนหรือกลไกระดับพื้นที่รองรับ

สิ่งสำคัญจึงไม่ใช่เพียงการประกาศว่าประชาชน “มีสิทธิด้านอาหาร” แต่ต้องทำให้สิทธินั้นมี **กลไกทางกฎหมายรองรับ**

2.5 กรณีแอฟริกาใต้ ข้อจำกัดของสิทธิที่ไม่มี Framework

แม้รัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้จะรับรองสิทธิด้านอาหาร แต่เอกสารชี้ว่าปัญหาเกิดขึ้นเมื่อ “**ขาดกฎหมายแม่บท**” ทำให้การบังคับสิทธิจำเป็นต้องพึ่งพากระบวนการฟ้องคดี ซึ่งอาจมีต้นทุนสูงและเข้าถึงได้ยาก สรุปคือ การมีสิทธิบนกระดาษรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ การยกร่างกฎหมายไทยจึงควรมีทั้ง

- การรับรองสิทธิ
- กฎหมายรองรับ

- กลไกเฝ้าระวังเป็นลำดับขั้น เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิได้จริง

2.6 กรณีบราซิล สถาปัตยกรรมแบบมีส่วนร่วม Participatory Architecture

1. SISAN ระบบระดับชาติสำหรับความมั่นคงด้านอาหาร
2. CAISAN กลไกประสานงานระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงาน
3. CONSEA สภาพที่เปิดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม โดยเอกสารระบุสัดส่วนภาคประชาสังคม

ประมาณ 2 ใน 3

ระบบดังกล่าวทำให้ประชาชนมีได้มีบทบาทเพียงเป็นผู้รับนโยบาย แต่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้ด้วย อย่างไรก็ตาม กรณีบราซิลยังมี “บทเรียนด้านความเปราะบางทางการเมือง” เนื่องจากกลไกดังกล่าวเคยถูกยุบในปี 2019 และกลับมาฟื้นอีกครั้งในปี 2023

บทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทยคือ

กลไกสถาบันและงบประมาณต้องถูก “ฝัง” ไว้ในกฎหมายอย่างแข็งแรง ไม่เช่นนั้น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือสถานการณ์ทางการเมืองอาจทำให้กลไกสำคัญหายไป

2.7 กรณีอินโดนีเซีย การบูรณาการตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ อินโดนีเซียใช้ Food Law No. 18/2012 กฎหมายแม่บทที่เชื่อมโยงระบบอาหารตั้งแต่ **ทรัพยากรท้องถิ่น → หน่วยงานอาหารแห่งชาติ → ระบบสำรอง** และเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีสิทธิในการกำหนดระบบอาหารของตนเอง

นอกจากนี้ยังมี National Food Agency ซึ่งอยู่ในโครงสร้างระดับสูงของรัฐ อย่างไรก็ตาม เอกสารเตือนถึง **Top-Down Failure** โดยยกตัวอย่างการดำเนินโครงการที่มีลักษณะสั่งการจากส่วนกลางมากเกินไป ซึ่งอาจ

- ทำลายความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกลาง
- เพิ่มความเสี่ยงให้แก่ชุมชน
- ลดทอนการมีส่วนร่วมของพื้นที่

ดังนั้น “การมีหน่วยงานกลาง” ไม่ควรแปลว่า “การรวมศูนย์อำนาจทั้งหมด”

2.8 สหภาพยุโรป แยก “ความปลอดภัย” ออกจาก “ความมั่นคง” “สองเสาหลัก” อธิบายโครงสร้างของสหภาพยุโรป

เสาที่ 1 Food Safety มีกลไก เช่น

- Regulation 178/2002
- EFSA
- RASFF

เน้นเรื่องความปลอดภัยของอาหาร

เสาที่ 2 Food Security & Sustainability เชื่อมโยงกับ

- Common Agricultural Policy หรือ CAP
- Farm to Fork

เน้นเรื่องความมั่นคงและความยั่งยืนของระบบอาหาร ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องยุบหรือแทนที่กฎหมายด้าน Food Safety เดิม แต่สามารถ “คงไว้” ซึ่งกฎหมายที่ทำหน้าที่ด้าน Food Safety และสร้างกฎหมายความมั่นคงทางอาหารขึ้นมาเป็นอีกเสาหนึ่ง กล่าวคือ ให้กฎหมายด้าน “Safety” และ “Security” ทำหน้าที่คู่ขนานกัน

2.9 สกอตแลนด์และสวิตเซอร์แลนด์: เมื่อกฎหมายกรอบขาดสภาพบังคับ

1. สกอตแลนด์ รัฐมีหน้าที่จัดทำแผนและรายงานทุก 2 ปี แต่ข้อจำกัดคือ ไม่ได้กำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลขไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

2. สวิตเซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ Food Security และผ่านประชามติด้วยคะแนนประมาณ 78.7% อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือสร้างกลไกเฉพาะมารองรับ สิทธิดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็น “สัญลักษณ์” มากกว่าจะนำไปใช้ได้จริง

กล่าวคือ กฎหมายกรอบต้องมี “ดาบ” หรือ Enforcement ไม่ใช่เพียงกำหนดให้รัฐบาลเขียนแผนหรือรายงาน

องค์ประกอบที่ควรมีจึงรวมถึง

- เป้าหมาย
- ตัวชี้วัด
- ผู้รับผิดชอบ
- กลไกตรวจสอบ
- กลไกบังคับ

2.10 ฟินแลนด์ ต้นแบบระบบรับมือวิกฤต ฟินแลนด์ถูกนำเสนอเป็นกรณีศึกษาสำคัญด้าน Stability และ Crisis Preparedness ระบบสำรองแบ่งการเตรียมพร้อมออกเป็นอย่างน้อย 2 ระดับ

- ระดับชาติ มีแนวคิดการรักษาระดับคลังสำรองธัญพืชฉุกเฉินเทียบเท่าการบริโภคประมาณ 6 เดือน
- ระดับครัวเรือน ส่งเสริมแนวคิดการเตรียมพร้อมประมาณ 72 ชั่วโมง

บทเรียนสำหรับประเทศไทย

แม้ไทยจะเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ แต่การมีฐานการผลิตจำนวนมากไม่ได้เท่ากับการมี “ระบบสำรองถาวร”

ดังนั้น ระบบสำรองอาหารจึงถูกมองว่าเป็น ชิ้นส่วนที่ยังหายไปจากโครงสร้างกฎหมายไทย

2.11 ญี่ปุ่น สถาปัตยกรรมกฎหมาย 3 ชั้น ญี่ปุ่นถูกนำเสนอว่าเป็นโมเดลที่สอดคล้องกับประเทศไทยมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง

1. Basic Act ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บท การกำหนดเป้าหมายด้านความมั่นคง เช่น เป้าหมายการพึ่งพาตนเองด้านแคลอรีประมาณ 45% รวมทั้งการจัดทำแผนระยะ 5 ปีและการรายงานต่อสภา

2. Emergency Act ใช้ในภาวะฉุกเฉิน โดยให้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์การผลิตหรือขาดแคลน

3. Food System Act เน้นเรื่องกลไกราคาที่เป็นธรรมและการสะท้อนต้นทุนของเกษตรกรในราคาอาหาร

ความสำคัญ โมเดลญี่ปุ่นจึงไม่ได้พยายามใช้กฎหมายฉบับเดียวแก้ทุกปัญหา แต่จัดวางกฎหมายหลายชั้นให้ทำหน้าที่ต่างกัน

- ชั้นแม่บท
- ชั้นรับมือวิกฤต
- ชั้นด้านความเป็นธรรมและระบบเศรษฐกิจอาหาร

2.12 วิกฤตข้าวญี่ปุ่น บทเรียนว่า “กฎหมายดี” ยังไม่เพียงพอ แม้ญี่ปุ่นจะมีโครงสร้างกฎหมายค่อนข้างครบถ้วน แต่เอกสารนำวิกฤตข้าวในปี 2024 มาเป็นข้อเตือนใจ ปัญหาที่กล่าวถึง ได้แก่

- การตัดสินใจปล่อยคลังสำรองล่าช้า
- ประชาชนตื่นตระหนกและกักตุน
- การเปลี่ยนชนิดพืชปลูกโดยขาดมาตรการสนับสนุนที่เพียงพอ
- ผลกระทบด้านต้นทุนต่อเกษตรกร

บทเรียนคือ

“โครงสร้างกฎหมายที่ดี” ไม่ได้หมายความว่าบริหารจัดการในทางปฏิบัติจะประสบความสำเร็จโดยอัตโนมัติ

กฎหมายจึงต้องออกแบบ

- กระบวนการตัดสินใจ
- เกณฑ์การใช้มาตรการ
- กลไกสนับสนุน
- ความรวดเร็วในการปฏิบัติ

ควบคู่กัน

2.13 การเชื่อมโยงกับระบบสำรองอาหารระดับภูมิภาค โอกาสของประเทศไทยในการเชื่อมโยงกับ APTERR – ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve ข้อเสนอเชิงแนวคิดคือ หากประเทศไทยพัฒนาระบบสำรองอาหารแห่งชาติในลักษณะที่มีโครงสร้างชัดเจน ก็สามารถเชื่อมโยงกับกลไกสำรองในระดับภูมิภาคได้โดยตรง

ดังนั้น National Reserve ไม่ควรถูกคิดเฉพาะในมิติ “คลังของประเทศไทย” เท่านั้น แต่ควรออกแบบให้สามารถทำงานร่วมกับระบบความร่วมมือระดับภูมิภาค

2.14 ภาพรวมสถาปัตยกรรมกฎหมายระดับโลก สรุปประเทศต่าง ๆ ใน Global Architecture Matrix ดังนี้

- **India** – Rights-Based / Justiciable Entitlements
- **Brazil** – Framework Law / Participatory Council
- **South Africa** – Constitutional / Court Litigation
- **Indonesia** – Framework Law / End-to-End Integration
- **Scotland** – Framework Law / Reporting Duty
- **Switzerland** – Constitutional / Supply Focus
- **Finland** – Crisis Response / National Reserve
- **EU** – Safety & Security / Separate Pillars
- **Thailand** – Scattered Laws / No Framework

ไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งมีองค์ประกอบสมบูรณ์ทุกมิติ ดังนั้น ประเทศไทยควรใช้วิธี เลือกจุดแข็งจากหลายระบบมาประกอบเป็นโครงสร้างใหม่

2.15 สถาปัตยกรรมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย จากบทเรียนทั้งหมด “โมเดลลูกผสม 5 เสาหลัก” ดังนี้

เสาหลักที่ 1 Framework Law บทเรียนจากบราซิลและอินโดนีเซียจัดทำกฎหมายแม่บทฉบับเดียว เพื่อเชื่อมโยงกฎหมายที่กระจัดกระจายและสร้างกรอบนโยบายร่วมกัน เป้าหมายไม่ใช่การยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งหมด แต่สร้าง “กรอบกลาง” ที่ทำให้กฎหมายเหล่านั้นทำงานไปในทิศทางเดียวกัน

เสาหลักที่ 2 Enforceable Rights บทเรียนจากอินเดีย รับรองสิทธิด้านอาหารที่สามารถใช้บังคับได้จริง และมีระบบเยียวยาเป็นลำดับขั้น จุดสำคัญคือ เปลี่ยนจาก “รัฐควรจัดให้มี...” ไปสู่โครงสร้างที่ชัดเจนว่า ประชาชนมีสิทธิอะไร รัฐมีหน้าที่อะไร และเมื่อระบบล้มเหลว ประชาชนจะใช้กลไกใด

เสาหลักที่ 3 3-Tier Structure บทเรียนจากญี่ปุ่น เสนอแนวคิดโครงสร้าง 3 ชั้นที่ประกอบด้วย

- กฎหมายแม่บท
- กลไกรับมือภาวะฉุกเฉิน
- ระบบด้านราคาและความเป็นธรรม

พร้อมกับการกำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้

เสาหลักที่ 4 National Reserve บทเรียนจากฟินแลนด์ ต้องสร้างระบบคลังสำรองอาหารแห่งชาติที่มีกฎหมายรองรับ และสามารถเชื่อมโยงกับกลไกภูมิภาค เช่น APTERR

สาระสำคัญคือ ระบบสำรองต้องไม่ใช่มาตรการที่คิดขึ้นเฉพาะเมื่อเกิดเหตุ แต่ต้องมีอยู่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างปกติของประเทศ

เสาหลักที่ 5 Participatory Council บทเรียนจากบราซิล ควรมีสภาหรือกลไกนโยบายที่มีสัดส่วนภาคประชาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ พร้อมกับการทำให้งบประมาณและโครงสร้างองค์กรมีความมั่นคงในทางกฎหมาย เพื่อไม่ให้กลไกการมีส่วนร่วมถูกยกเลิกได้ง่ายเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

1.16 แนวทางการบูรณาการสู่การร่างกฎหมายจริง เสนอให้ใช้เครื่องมือ 2 ส่วนควบคู่กัน

1. Global Blueprint – “How to Build” กฎหมายใหม่ควรมีโครงสร้างอย่างไร

ได้แก่ 5 เสาหลัก

- Framework Law
- Enforceable Rights
- 3-Tier Structure
- National Reserve
- Participatory Council

2. Food Law Mapping Matrix – “What to Integrate” มีกฎหมายอะไรบ้างที่ต้องถูกนำมาเชื่อมโยงหรือบูรณาการภายใต้โครงสร้างใหม่ การนำกฎหมายที่กระจัดกระจาย กว่า 25 ฉบับ มาพิจารณาจัดวางภายใต้สถาปัตยกรรมใหม่นี้ ดังนั้น การยกร่างกฎหมายจริงจึงมีงาน 2 ระดับพร้อมกัน คือ

ระดับที่หนึ่ง – ออกแบบโครงสร้างใหม่

ระดับที่สอง – Mapping กฎหมายเดิมเข้าสู่โครงสร้างดังกล่าว

2.17 ข้อควรระวังสำคัญจากบทเรียนต่างประเทศ เมื่อสังเคราะห์เฉพาะเนื้อหาในเอกสาร สามารถสรุปข้อควรระวังในการออกแบบกฎหมายไทยได้ 6 ประการ

1. อย่ามีเพียง “สิทธิบัตรดาช” สิทธิต้องมีกลไกให้ประชาชนใช้ได้จริง
2. อย่ามีกฎหมายรอบที่ไม่มีสภาพบังคับ ต้องมีเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผู้รับผิดชอบ และกลไกติดตาม
3. อย่ารวมศูนย์มากเกินไป การมีหน่วยงานกลางที่เข้มแข็งต้องไม่ลดทอนสิทธิและบทบาทของพื้นที่
4. อย่าให้กลไกการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับการเมืองระยะสั้น องค์กรและงบประมาณควรมีฐานใน

กฎหมาย

5. อย่าคิดว่าประเทศผลิตอาหารได้มากเท่ากับมีความมั่นคง ประเทศผู้ส่งออกก็ยังจำเป็นต้องมีระบบสำรองและระบบรับมือวิกฤต

6. อย่าคิดว่ามีกฎหมายดีแล้วระบบจะทำงานเอง กรณีญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจล่าช้าหรือกลไกปฏิบัติไม่ดีสามารถทำให้เกิดวิกฤตได้ แม้โครงสร้างกฎหมายจะมีความเข้มแข็งก็ตาม

2.18 ข้อเสนอหลักต่อการยกร่าง พ.ร.บ. ความมั่นคงทางอาหารของไทย สามารถสรุปข้อเสนอสำหรับนำไปใช้ในการยกร่างได้ดังนี้

1. จัดทำ กฎหมายแม่บทความมั่นคงทางอาหาร แยกจากกฎหมาย Food Safety เดิม
2. ใช้กฎหมายใหม่เป็นกรอบเชื่อมกฎหมายด้านอาหาร เกษตร ทรัพยากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. รับรองสิทธิด้านอาหารให้มีสภาพบังคับ
4. สร้างระบบร้องเรียนและเยียวยาที่ประชาชนเข้าถึงได้
5. กำหนดเป้าหมายความมั่นคงทางอาหารที่ชัดเจนและวัดผลได้
6. กำหนดตัวชี้วัดและหน้าที่รายงานผล
7. กำหนดหน่วยงานหรือกลไกประสานงานกลาง
8. หลีกเลี่ยงการรวมศูนย์อำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง
9. สร้างโครงสร้างบริหารหลายระดับ
10. จัดทำมาตรการรับมือภาวะฉุกเฉินทางอาหาร
11. จัดตั้งระบบสำรองอาหารแห่งชาติ
12. เชื่อมระบบสำรองของไทยกับ APTERR หรือกลไกระดับภูมิภาค
13. สร้างกลไกราคาที่เป็นธรรมต่อทั้งเกษตรกรและผู้บริโภค
14. เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย
15. ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมมีฐานทางกฎหมายและงบประมาณที่มั่นคง
16. ทำ Food Law Mapping เพื่อสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
17. กำหนดว่ากฎหมายเดิมฉบับใดควรเชื่อมโยง ปรับปรุง หรือทำงานคู่ขนานกับกฎหมายใหม่

18. แยกบทบาท Food Safety และ Food Security ให้ชัดเจน แต่ต้องเชื่อมโยงกันในระบบภาพรวม
19. ออกแบบกฎหมายให้ใช้ได้ทั้งใน “ยามปกติ” และ “ยามวิกฤต”
20. ให้กฎหมายมีเครื่องมือในการนำไปปฏิบัติจริง ไม่ใช่เพียงประกาศหลักการ

ข้อสรุป สารสำคัญที่สุดของ Thai Food_Security_Law_Blueprint คือการเสนอให้ประเทศไทยเปลี่ยนวิธีคิดจาก “การมีกฎหมายเกี่ยวกับอาหารหลายฉบับ” ไปสู่ “การมีสถาปัตยกรรมกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร” กฎหมายใหม่จึงไม่ควรเข้าไปแทนที่กฎหมายทุกฉบับที่มีอยู่ แต่ควรทำหน้าที่เป็น “โครงสร้างกลาง” สำหรับเชื่อมโยงสิทธิ นโยบาย หน่วยงาน การวางแผน ระบบสำรอง การรับมือวิกฤต และการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน

บทเรียนจากต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าแต่ละระบบมีข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกัน อินเดียนั้นด้านสิทธิ บรรษัทเน้นด้านการมีส่วนร่วม อินโดนีเซียเน้นด้านการบูรณาการ สหภาพยุโรปเน้นในการแยกบทบาท Safety และ Security ฟินแลนด์เน้นด้านการสำรองและเตรียมพร้อมวิกฤต และญี่ปุ่นเน้นด้านโครงสร้างกฎหมายหลายชั้น

ประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องเลือกระบบใดระบบหนึ่ง แต่สามารถสร้าง “สถาปัตยกรรมแบบผสม” ที่ประกอบด้วย Framework Law + Enforceable Rights + 3-Tier Structure + National Reserve + Participatory Council พร้อมกับนำกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาทำ Mapping และจัดวางใหม่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว

ท้ายที่สุด เอกสารวางภาพของกฎหมายความมั่นคงทางอาหารไว้ในสถานะที่กว้างกว่ากฎหมายด้านอาหารทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายฉบับใหม่ควรทำหน้าที่เป็น “โครงสร้างพื้นฐานแห่งชีวิต” ที่สามารถคุ้มครองประชาชน ทำให้ประเทศมีความสามารถรับมือกับความเสี่ยง และรักษาความมั่นคงของระบบอาหารไว้ได้ทั้งในยามสงบและยามวิกฤต