

การประชุมเบนจามิตรวิชาการระดับชาติและระดับนานาชาติ ครั้งที่ 9

ปัญหาการควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย

พ.ศ. 2535

Problem on control of using pesticides under Hazardous Substance Act B.E. 2535

ว่าที่ร้อยโทมนัส ชยาพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ , manat.ch@northbkk.ac.th

บทคัดย่อ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเกษตรกรของประเทศไทยได้รับอันตรายจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ถึงแม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ใช้บังคับควบคุมการผลิต การนำเข้า การจำหน่าย การใช้ และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย รวมทั้งสารเคมีกำจัดศัตรูพืช แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นแต่เพียงกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิดในประเทศ แต่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นมาตรการควบคุมการใช้ มาตรการควบคุมการเก็บรักษา มาตรการควบคุมฉลาก และมาตรการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีอันตรายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถลดหรือแก้ปัญหาการได้รับอันตรายจากพิษของสารเคมีที่เกิดแก่เกษตรกรที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมบางอย่างเพื่อแก้ปัญหาหรือลดอันตรายอันเกิดจากพิษของสารเคมี เมื่อเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ และเมื่อเทียบกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดประโยชน์สาธารณะ แนวคิดบริการสาธารณะ แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อนำมาปรับใช้กับการแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจมหาชนที่รัฐมีอยู่ทำการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสม ด้วยการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ

คำสำคัญ : สารเคมีกำจัดศัตรูพืช, การคุ้มครองผู้บริโภค, ประโยชน์สาธารณะ

Abstract

Since B.E. 2554 until present, there is an increasing number of farmers associated with exposure to pesticides poisoning. Despite execution of law called “Hazard Substances Act B.E. 2535 (1992)” in Thailand to regulate manufacturing, importation, distribution, use and possession of hazardous substances, the law serves general purposes of hazardous substance control where the legal content states that Ministry of Agriculture and Cooperative and Agencies regulating hazardous goods safety in terms of pesticide chemicals shall have the powers to issue or announce Ministerial Regulations prescribing provisions for the control of chemical pesticides. However, legal measures in Thailand concerning control for the use, protection and label of hazardous chemicals, revocation of registered hazardous chemicals as appeared in “Hazard Substances Act B.E. 2535 (1992)” as well as ministerial regulations and announcement cannot be effectively enforced to reduce exposures to hazardous chemicals whether intentionally or unintentionally. Thailand, accordingly, lacks appropriate measures or use of methods to solve the problems or reduce the risks arising thereof. As Government shall be entitled, in exercising their powers, to prescribe criteria, the exercise of popular sovereignty is necessary to improve the existing laws based on the concept of consumer protection and public interest so as to seek improvement of the law and define proper measures for reduction of exposures to pesticides poisoning occurring among farmers.

KEYWORDS : Pesticide, Consumer Protection, Public interest

บทนำ

ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อปกป้องพืชผลทางการเกษตรของตนไม่ว่าจะเป็นสารกำจัดวัชพืช สารกำจัดแมลง สารป้องกันและกำจัดโรคพืชยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลายในประเทศไทย และเมื่อพิจารณาจากสถิติการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมวิชาการเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 มีปริมาณการนำเข้าอยู่ที่ 62,382 ตัน และมีการนำเข้าสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2560 มีการนำเข้าสูงถึง 198,317 ตัน [1] แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยใช้วิธีการพึ่งพาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในการปกป้องผลผลิตของตนเป็นหลัก

จากปริมาณการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการใช้สารเคมีในปริมาณมาก และด้วยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นสารเคมีที่มีความเป็นพิษและสามารถทำอันตรายต่อมนุษย์ได้ทั้งโดยเฉียบพลัน ตั้งแต่การมีอาการรุนแรงเล็กน้อย เช่น อาเจียน หมดสติ ไอ แสบจมูก หากเข้าตาอาจทำให้ตาบอด หรือเป็นแผลไหม้ พุพองหากสัมผัสสารเคมีโดยตรง หรืออาจถึงแก่ชีวิตหากรับประทานทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ และการส่งผลกระทบต่อระยะยาว เช่น การสูดดมละอองสารเคมีที่ฉีดย่นในอากาศติดต่อกันเป็นเวลานานอาจทำให้พืชเข้าสู่กระแสเลือดสะสมในร่างกายจนเป็นมะเร็ง เป็นโรคปอด สมอเสื่อม [2] ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชดังกล่าว เพราะในปัจจุบันพบว่ามีผู้ป่วยที่ได้รับอันตรายจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีจากสถิติของกรมควบคุมโรค

กระทรวงสาธารณสุข ได้สำรวจพบว่า มีผู้ป่วยจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปี 2553 ทั่วประเทศเพียง 1,572 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.47 จากประชากร 100,000 คน และพบว่าในปี พ.ศ. 2559 มีผู้ป่วยจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั่วประเทศสูงขึ้นถึง 9,039 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 18.78 จากประชากร 100,000 คน

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาข้างพบว่าเกษตรกรที่สัมผัส หรือใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความเสี่ยงจากการได้รับพิษจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ยังไม่ปรากฏอาการแต่มีพิษที่สะสมอยู่ในร่างกายหรืออยู่ในกระแสเลือดที่มีอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งจากการสำรวจของสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พบว่าในปี พ.ศ. 2554 ได้ทำการตรวจคัดกรองเกษตรกรจากจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ถึง ปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีเกษตรกรที่มีความเสี่ยงและไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพจำนวน โดยเฉลี่ยอยู่ที่จำนวนร้อยละ 30 ของเกษตรกรที่ได้รับการตรวจคัดกรอง [3] ปรากฏตามตารางข้างท้ายนี้

พ.ศ.	จำนวนจังหวัด	เกษตรกรที่ได้รับการตรวจคัดกรอง (คน)	เกษตรกรผู้มีความเสี่ยง/ไม่ปลอดภัย (คน)	ร้อยละของความเสียหาย/ไม่ปลอดภัย
2554	74	533,524	173,243	32.47
2555	31	244,822	75,749	30.94
2556	50	314,805	96,227	30.57
2557	71	317,600	108,062	34.02
2558	71	341,039	110,672	32.45

ที่มา: กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรมีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพจากการได้รับพิษสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอัตราส่วนค่อนข้างสูง ซึ่งหากสะสมอยู่ในกระแสเลือดเป็นเวลานานย่อมอาจก่อให้เกิดโรคร้ายแรงอย่างเช่นมะเร็งได้

ถึงแม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งจัดว่าเป็นวัตถุอันตรายชนิดหนึ่งก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ แต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ควบคุมวัตถุอันตรายชนิดอื่น ๆ ด้วย จึงทำให้การควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาความเป็นอันตรายต่อร่างกายและสุขภาพของเกษตรกรอันเกิดจากพิษของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวทางด้านกฎหมายในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศต่อการควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดหรือแก้ปัญหาอันตรายจากพิษของสารเคมีที่เกิดแก่เกษตรกร
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ต่อการควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการแก้ปัญหาอันตรายจากพิษของสารเคมีที่เกิดแก่เกษตรกร
4. เพื่อหาแนวทางด้านกฎหมายในการควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างเหมาะสมต่อการแก้ปัญหาอันตรายจากพิษของสารเคมีที่เกิดแก่เกษตรกร

สมมติฐานการวิจัย

การที่เกษตรกรของไทยประสบปัญหาจากการได้รับอันตรายต่อร่างกายทั้งโดยเฉียบพลันหรือโดยการสะสมในร่างกายของพิษจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เกิดขึ้นจากการใช้ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจมหาชนของรัฐที่มีอยู่เหนือเอกชนด้วยการออกกฎหมายที่เหมาะสมในการให้จำกัดสิทธิของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายสารเคมี เพื่อควบคุมการผลิต การนำเข้า หรือการจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นอันตรายร้ายแรง รวมทั้งการให้ความรู้แก่เกษตรกรในการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ถูกต้องในการลดความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของตนเอง การกำหนดวิธีการใช้ในฉลากสารเคมีให้อ่านง่าย การควบคุมการเก็บรักษาที่ถูกต้องโดยให้เก็บในภาชนะเดิมย่อมเป็นการลดอันตรายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่เจตนาอันเนื่องจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยไม่ถูกต้องดังกล่าวได้

ผลของการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาอันตรายจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เกิดแก่เกษตรกรไม่ว่าจะโดยเฉียบพลันหรือจากการสะสมในร่างกายจนเป็นโรคร้ายแรงต่าง ๆ พบว่ามี 3 แนวคิดที่เกี่ยวข้องได้แก่ แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค แนวคิดเกี่ยวกับสินค้าไม่ปลอดภัย และแนวคิดว่าด้วยประโยชน์สาธารณะ โดยแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยพัฒนามาจากแนวคิดความรับผิดชอบทางกฎหมายด้านสัญญาก่อนหน้านี้ถือหลักว่าการทำนิติกรรมซื้อขายใด ๆ ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้ซื้อ [4] แต่เนื่องจากเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ซื้อผู้ขาย รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อรักษาผลประโยชน์และคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้บริโภค ส่วนแนวคิดว่าด้วยสินค้าไม่ปลอดภัย เป็นวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้โดยมีแนวคิดที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องระวัง และแนวคิดประโยชน์สาธารณะ

(Public Interest) ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐเนื่องจากเป็นหัวใจของรัฐที่หากจะกระทำสิ่งใดจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ การใดๆที่รัฐจะกระทำรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ การดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นเรื่องความปลอดภัยทางชีวิต ทรัพย์สิน หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยต้องเพียงแต่ต้องไม่เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองประโยชน์ของเอกชนหรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง [5] การดำเนินการดังกล่าวนี้อาจกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้นโดยเฉพาะการกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่างๆเพื่อแก้ปัญหาอันตรายและพิชจากสารเคมีที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรจำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐทั้งสิ้น

สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่ได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรปที่เป็นมาตรการการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันอันตรายต่อร่างกายหรือสุขภาพของเกษตรกร โดยได้นำมาเทียบเคียงกับประเทศไทย พบว่ามีวิธีการที่ไม่แตกต่างกันมากนักโดยสามารถจัดกลุ่มมาตรการดังกล่าวได้เป็น 5 ลักษณะคือ มาตรการควบคุมการผลิต นำเข้า จำหน่าย มาตรการควบคุมการใช้ มาตรการควบคุมการเก็บรักษา มาตรการควบคุมฉลาก และมาตรการเพิกถอนสารเคมีอันตราย ซึ่งแต่ละประเทศได้ใช้วิธีการในแต่ละมาตรการแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยโดยสามารถอธิบายสรุปผลในตารางได้ดังต่อไปนี้

มาตรการ	วิธีการ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหภาพยุโรป	ไทย
การควบคุมการผลิต นำเข้า จำหน่าย	- การขึ้นทะเบียน	✓	✓	✓	✓
การควบคุมการใช้	- การใช้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำ/สาธิตการใช้		✓		
	- การกำหนดให้มีผู้ควบคุมการใช้				✓
	- การปฏิบัติตามหลักปฏิบัติที่ดีทางการเกษตร (GAP)		✓	✓	✓
	- การอบรมการใช้	✓		✓	
การเก็บรักษา	- การเก็บรักษาในสถานที่ที่ปลอดภัย	✓	✓	✓	✓
การควบคุมฉลาก	- การกำหนดข้อความที่จำเป็นในฉลาก	✓	✓	✓	✓
การเพิกถอนการขึ้นทะเบียน	- การเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีอันตราย	✓	✓	✓	✓

จากตารางดังกล่าวสามารถอธิบายเปรียบเทียบวิธีการต่าง ๆ ในแต่ละมาตรการของแต่ละประเทศได้ ดังนี้

1. มาตรการควบคุมการผลิต นำเข้า และจำหน่าย

การควบคุมการผลิต นำเข้า และจำหน่ายสารเคมี ทั้งของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และไทยล้วนแล้วแต่ใช้มาตรการในการขึ้นทะเบียนเป็นหลัก เพียงแต่ในแต่ละประเทศจะมีมาตรการเสริมอย่างไร เป็นอีกส่วนหนึ่งตามนโยบายของแต่ละประเทศ ดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่นอกเหนือจากการขึ้นทะเบียนการผลิตและการนำเข้าแล้ว ญี่ปุ่นยังได้กำหนดมาตรการเสริมในการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบโรงงานการผลิต หรือสถานที่นำเข้าได้อีกด้วย ยกเว้นแต่กรณีการจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ญี่ปุ่นได้กำหนดให้ผู้จำหน่ายไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนดังเช่นการผลิตหรือการนำเข้า เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องแจ้งการจำหน่ายแก่เจ้าพนักงานที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดของตนซึ่งกรณีนี้ถือเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่จังหวัดให้อำนาจในการควบคุมการจำหน่ายตามกฎหมายของญี่ปุ่น [6] ส่วนกรณีของสหภาพยุโรปนั้นแม้การควบคุมการผลิต และการนำเข้าจะใช้วิธีการขึ้นทะเบียนเช่นกัน แต่สหภาพยุโรปค่อนข้างที่จะใส่ใจในรายละเอียด กล่าวคือสหภาพยุโรปใช้มาตรการในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นสารออกฤทธิ์เชิงเดี่ยวเป็นรายชนิด (Active Substance) ก่อนนำมาผสมเป็นสูตรเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ใช้สารออกฤทธิ์เป็นรายชนิด โดยการควบคุมการจำหน่ายนั้นกฎหมายสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกทำหน้าที่ในการควบคุมการจำหน่ายด้วยตนเอง สำหรับประเทศไทยได้แบ่งการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามชนิดของวัตถุอันตรายที่กำหนดไว้รวม 4 ชนิดซึ่งได้กำหนดให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอันเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และที่ 3 เท่านั้นที่ต้องขึ้นทะเบียน ส่วนชนิดที่ 1 ถือว่ามีความเป็นอันตรายน้อยกฎหมายเพียงแต่กำหนดให้การผลิตและการนำเข้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดเท่านั้น [7]

2. มาตรการควบคุมการใช้

จากการศึกษาพบว่า มาตรการควบคุมการใช้ในแต่ละประเทศมีวิธีการที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจากตารางข้างต้นจะพบว่าในสหรัฐอเมริกา การควบคุมการใช้สารเคมีให้เกิดความปลอดภัยต่อเกษตรกรมีปรากฏเพียงวิธีการเดียวคือวิธีการอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรโดยกฎหมายรัฐบาลกลางว่าด้วยสารกำจัดแมลงสารกำจัดเชื้อรา และสารกำจัดสัตว์ฟันแทะ (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act of 1947; FIFRA) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการรัฐต่าง ๆ ต้องกำหนดโปรแกรมการฝึกอบรมวิธีการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้องปลอดภัยแก่เกษตรกรภายในรัฐของตน ซึ่งเป็นทำนองเดียวกันกับสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้ใน Directive 2009/128/EC อันเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรป ด้วยการกำหนดให้เกษตรกรต้องผ่านการอบรมให้ความรู้ในด้านการแยกแยะชนิดของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช อันตรายจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและวิธีการควบคุม เพื่อให้เข้าใจมีความรู้ความเข้าใจและสามารถระมัดระวังความ

ปลอดภัยในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้อย่างถูกต้อง ส่วนกรณีของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐเพื่อให้คำแนะนำและสาธิตการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้องแก่เกษตรกรควบคู่กับการให้เกษตรกรใช้หลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปในประเทศญี่ปุ่นว่า JGAP ที่ได้กำหนดถึงวิธีการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างปลอดภัยด้วย สำหรับสหภาพยุโรปนอกจากการกำหนดให้มีการฝึกอบรมการใช้สารเคมีที่ถูกต้องแก่เกษตรกรดังกล่าวข้างต้นแล้ว สหภาพยุโรปยังใช้วิธีการด้านหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีที่เรียกกันโดยทั่วไปในสหภาพยุโรปว่า GLOBALG.A.P. เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น [8] และสำหรับประเทศไทยการควบคุมการใช้ปรากฏวิธีการอยู่ 2 วิธี คือ การกำหนดให้มีผู้ควบคุมการใช้ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2547 และการกำหนดให้เกษตรกรปฏิบัติตามหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปในประเทศไทยว่า ระบบ GAP ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร : การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชอาหาร ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 โดยมีหลักปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งตามที่ปรากฏในข้อกำหนดข้อที่ 3 คือการกำหนดวิธีการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตรรวมทั้งสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้อง [9]

3. มาตรการควบคุมฉลาก

การควบคุมฉลากเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยแก่เกษตรกรอื่น เนื่องจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพราะฉลากสารเคมีจะปรากฏข้อความตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อสื่อไปถึงเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชได้ศึกษาทำความเข้าใจ โดยฉลากจะต้องมีข้อความที่กล่าวถึงชื่อสารเคมีเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการนำสารเคมีชนิดไปใช้ ต้องมีข้อความที่กล่าวถึงระดับความเป็นอันตรายเพื่อให้ทราบถึงความร้ายแรงและให้มีความระมัดระวังในการนำไปใช้ รวมถึงวิธีการใช้ที่ถูกต้องปลอดภัยเพื่อเป็นแนวทางให้เกษตรกรได้ปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องเป็นต้นซึ่งตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป รวมทั้งไทยได้ใช้วิธีการเดียวกันคือการกำหนดข้อความที่จำเป็นดังกล่าวที่ต้องมีไว้ในฉลากทั้งนี้ทั้งนี้วัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือให้เกิดความปลอดภัยแก่เกษตรกรนั่นเอง

4. มาตรการควบคุมการเก็บรักษา

มาตรการควบคุมการเก็บรักษาของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และไทยได้ใช้วิธีการเดียวกันคือการควบคุมการเก็บรักษาในสถานที่ที่ปลอดภัยโดยกฎหมายของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสารกำจัดแมลง สารกำจัดเชื้อรา และสารกำจัดสัตว์ฟันแทะ (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act of 1947; FIFRA) ขนานความจุ 55 แกลลอนหรือน้อยกว่า ซึ่งเป็นขนาดบรรจุสำหรับการนำไปใช้ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร คนงาน ผู้รับจ้างฉีดพ่น ที่จะต้องเก็บไว้ในโรงเรือนที่มั่นคง ปลอดภัย มีอากาศถ่ายเทสะดวก มีกุญแจปิดล็อก และมีป้ายเตือนชัดเจน กรณีของประเทศญี่ปุ่นการควบคุมการเก็บรักษาเป็นไป

ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารเคมีทางการเกษตร (Agricultural Chemicals Regulation Law) และกรณีของสหภาพยุโรปเป็นไปตาม Directive 2009/128/EC ซึ่งวิธีการในการเก็บรักษาตามกฎหมายของญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะทำนองเดียวกันกับของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนกรณีของประเทศไทยวิธีการควบคุมการเก็บรักษาเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2547 มีวิธีการที่สอดคล้องกับทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวข้างต้น เพียงแต่การควบคุมการเก็บรักษาตามกฎหมายไทยนี้กำหนดใช้บังคับกับผู้ใช้น้ำสารเคมีเพื่อการรับจ้างฉีดพ่นเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ที่กำหนดให้เกษตรกรที่มีสารเคมีไว้ในครอบครองไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประการใดต้องเก็บรักษาสารเคมีให้ถูกต้องปลอดภัย

5. มาตรการยกเลิกการขึ้นทะเบียน

เกษตรกรเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงสูงสุดในการได้รับอันตรายจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช จากแนวคิดที่ว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดล้วนเป็นอันตรายเพียงแต่จะมีความเป็นอันตรายมากน้อยแตกต่างกัน การอนุญาตให้ใช้จึงเป็นข้อยกเว้นดังนั้นหากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดใดที่รัฐได้อนุญาตให้ใช้โดยได้รับการขึ้นทะเบียนทะเบียนไว้แล้ว ต่อมาปรากฏในภายหลังว่าสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดนั้นส่งผลกระทบบหรือเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อมหรือสัตว์ เช่นมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ว่าสารเคมีชนิดนั้นคงสภาพและติดอยู่บนร่างกายและผิวหนังโดยชะล้างออกด้วยน้ำเปล่าได้ยากซึ่งอาจส่งผลถึงบุคคลที่สามได้ด้วยจากการสัมผัสผู้ฉีดพ่น เช่นนี้ย่อมเป็นเหตุที่จะเพิกถอนการขึ้นทะเบียนได้ [10] ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาจากตารางจะพบว่าทั้งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และประเทศไทย ได้ใช้วิธีการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีอันตรายในทำนองเดียวกันทั้ง 4 ประเทศ อันเป็นการช่วยลดความเสี่ยงอันตรายจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นอันตรายแก่เกษตรกรได้

สรุปผลจากการศึกษาได้ว่าประเทศไทยควรจะบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมสารเคมีโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐซึ่งอาจกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่กรมวิชาการเกษตรหรือกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งมีสำนักงานสาขากระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ สาธิตวิธีการใช้อย่างถูกต้องปลอดภัยให้แก่เกษตรกรดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศไทยควรใช้วิธีการอบรมการใช้ให้แก่เกษตรกร เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านต่าง ๆ เช่น ชนิดของสารเคมี วิธีการใช้ อัตราส่วนในการผสมที่ถูกต้อง รวมทั้งระดับความเป็นอันตรายของสารเคมี และการป้องกันอันตรายที่ถูกวิธิจากการใช้สารเคมี

บทสรุป

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีสถิติจากการที่เกษตรกรได้รับอันตรายจากพิษของใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นจำนวนมาก เมื่อได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแนวคิดประโยชน์สาธารณะ แนวคิดบริการสาธารณะ แนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดอันตรายที่เกิดแก่เกษตรกรของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป พบว่ามี 5 มาตรการที่สอดคล้องกันคือ มาตรการควบคุมการผลิต นำเข้า จำหน่าย มาตรการควบคุมการใช้ มาตรการควบคุมฉลาก มาตรการควบคุมการเก็บรักษา และมาตรการยกเลิกการขึ้นทะเบียน เพียงแต่มีข้อสังเกตว่ามาตรการควบคุมการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของแต่ละประเทศนั้นมีวิธีการที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อย และกฎหมายที่กำหนดมาตรการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของต่างประเทศดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ ส่วนกฎหมายของประเทศไทยอาศัยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปในการควบคุมสารเคมีทุกชนิด ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ประเทศไทยจึงควรนำวิธีการของประเทศอื่นมาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม และบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้านในระดับพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไว้เป็นการเฉพาะ

ข้อเสนอแนะ

1. มาตรการทางกฎหมาย

1.1 ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยเฉพาะทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

1.2 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐซึ่งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กรมวิชาการเกษตร หรือกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญในระดับหนึ่งแล้วและมีสำนักงานกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นผู้ให้คำแนะนำและสาธิตวิธีการใช้สารเคมีที่ถูกต้องปลอดภัย

1.3 รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับแก่เกษตรกรผู้มีสารเคมีไว้ในครอบครองต้องมีสถานที่หรือโรงเรือนที่แข็งแรง มั่นคงเพื่อใช้ในการจัดเก็บสารเคมีได้อย่างปลอดภัย

2. มาตรการทางสังคม

2.1 รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกผักและผลไม้ในระบบมาตรฐานตามที่กำหนดให้หลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice : GAP) เนื่องจากในหลักปฏิบัติดังกล่าวได้กำหนดถึงการใช้สารเคมีอย่างถูกต้องปลอดภัยและมีมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกผักและผลไม้เกษตรอินทรีย์อันเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมี

2.2 การจัดทำสื่อในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่เกษตรกรในการใช้สารเคมี ป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้องปลอดภัย

เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าวัตถุดิบอันตรายทางการเกษตร [Online]. แหล่งที่มา <http://www/http://oldweb.oae.go.th/economicdata/pesticides.html> [เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2562].
- [2] ศักดา ศรีนิเวศน์, พิชัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. เอกสารประกอบการปฏิรูประบบสุขภาพ สำหรับการประชุมเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ. 2554.
- [3] สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมโรค, กระทรวงสาธารณสุข [Online]. แหล่งที่มา [http:// http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/404](http://http://envocc.ddc.moph.go.th/contents/view/404) [เข้าถึงเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2562]
- [4] สุขุม ศุภนิത്യ, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 9, 2557.
- [5] บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- [6] อัครพงษ์ เวชยานนท์, รายงานผลการศึกษาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ณ ประเทศญี่ปุ่น หลักสูตร Consumer Protection and Development of Consumer Information Network System for Thailand. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546.
- [7] สาคร ศรีมุข, “ผลกระทบจากการใช้สารเคมีทางการเกษตรของประเทศไทย,” บทความวิชาการ, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 17 กันยายน 2556 หน้า 12.
- [8] Pascal liu and Others, A Practical Manual for Producer and Exporters from Asia, Regulations, Standards and Certification for Agricultural Exports, Trade and Markets Divisions, FAO, 2007.
- [9] กรมวิชาการเกษตร, หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับรองแหล่งผลิต GAP พืช, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553.
- [10] อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.