

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

ภัทรกร สีนหา¹ ประเสริฐ ตัณศิริ²
ประจักษ์ คล้ายสุบรรณ³ ภูมิ มูลศิลป์⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตราย เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย และแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิด ส่งผลให้มีปัญหาโครงสร้างและสภาพบังคับของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ปัญหาการขอต่ออายุใบอนุญาต ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม ผิดมาตรฐาน และเสื่อมคุณภาพ และปัญหาการโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนั้น ควรออกกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีโครงสร้างขอบเขตการบังคับใช้มุ่งเน้นวัตถุอันตรายทางการเกษตรโดยตรงแยกออกจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องแจ้งจำนวนวัตถุอันตรายที่ครอบครอง กำหนดให้วัตถุอันตรายที่แสดงกำหนดเวลาวัตถุอันตรายหมดอายุใช้เกินความเป็นจริงให้ถือว่าเป็นวัตถุอันตรายปลอม และกำหนดให้มีกฎหมายและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลโฆษณาและฉลากเกี่ยวกับสารเคมีทางเกษตรโดยเฉพาะ รวมทั้งควรมีร่างพระราชบัญญัติสารเคมีกำจัดศัตรูพืช พ.ศ....

คำสำคัญ: สารเคมีกำจัดศัตรูพืช; ธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช; พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

ภัทรกร สีนหา, ประเสริฐ ตัณศิริ, ประจักษ์ คล้ายสุบรรณ และภูมิ มูลศิลป์. (2567). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 14(2), 502-518.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: tiger_lee2000@hotmail.co.th

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

⁴ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Legal Problems Regarding the Pesticide Business According to the Hazardous Substance Act, B.E. 2535 (1992)

Phattharaporn Sineha¹ Prasert Tansiri²
Prapot Klaisuban³ Poom Moolsilpa⁴

Abstract

This research article aims to study the legal problems regarding the control of pesticide business operators in Thailand, the concepts and theories, compares the laws in Thailand and abroad, analyzes the problems related to the control of pesticide business operators in Thailand; and proposes guidelines for an amendment and development of the laws related to the control of pesticide business operators in Thailand. The qualitative research approach was employed. Data were collected using the techniques of documentary research, in-depth interview, and focus group discussions. Data were analyzed using the techniques of content analysis and comparative analysis.

Findings are as follows: The Hazardous Substances Act B.E. 2535, which is a central law that controls all types of hazardous substances, has resulted in problems with the structure and enforcement of the Hazardous Substances Act B.E. 2535, problem in an extension of licenses, problem of fake, substandard, and deteriorated agricultural hazardous substances and problem of pesticide advertising and labeling. Therefore, a pesticide law should be enacted that has a structure and scope of enforcement that focuses directly on agricultural hazardous substances, separate from the Hazardous Substances Act B.E. 2535, stipulate that those who wish to renew their licenses must report the number of hazardous substances they possess, stipulate that show an expiration date that is untrue, should be considered counterfeit hazardous substances, and stipulate that there should be a law and a primary agency responsible for overseeing agricultural chemical advertising and labeling. There should also be a draft of the Pesticides Act B.E....

Keywords: Pesticide; Pesticide Business; The Hazardous Substance Act, B.E. 2535

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Sineha, P., Tansiri, P., Klaisuban, P., & Moolsilpa, P. (2024). Legal problems regarding the pesticide business according to the Hazardous Substance Act, B.E. 2535 (1992). *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(2), 502-518.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: tiger_lee2000@hotmail.co.th

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Judge of the Supreme Administrative Court

⁴ Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สารเคมีกำจัดศัตรูพืช (pesticide) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ยาฆ่าแมลง” เป็นสารเคมีที่ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในภาคการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรมีความเชื่อว่า การใช้สารเคมีนั้นเป็นต้นทุนต่ำที่สุดสะดวกสบายที่สุด ประกอบกับผู้บริโภคพืชผักและผลไม้ ส่วนใหญ่ต้องการผลิตผลที่มีลักษณะสวยงาม ไม่มีร่องรอยการถูกทำลาย เกษตรกรมีความประสงค์ที่จะจำหน่ายผลิตผลให้ได้ราคาสูง จึงจำเป็นต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช (Technology Chaoban, 2021) จากความต้องการใช้สารเคมีของเกษตรกรจำนวนมากนี้เอง จึงทำให้มีการผลิต จำหน่าย และนำเข้าผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะผลิตสารออกฤทธิ์ได้ จากข้อมูลการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการ ปี พ.ศ. 2542-2561 พบว่า ประเทศผู้ผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ประเทศไทยนำเข้ามากที่สุด คือ ประเทศจีน ตามมาด้วย อินเดีย สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และเยอรมนี และจากข้อมูลบริษัทที่นำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปี พ.ศ. 2555 พบว่า “บริษัท ชินเจนทา ครอป โปรเทคชั่น จำกัด” นำเข้าสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 9.82 ของปริมาณนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งหมด รองลงมาคือ “บริษัท เอเลฟองเต้ อโกรเคมีคอล จำกัด” คิดเป็นร้อยละ 7.71 ฯลฯ (Thai Civil Rights and Investigative Journalism, 2021) ดังนั้น จากข้อมูลจะเห็นความย้อนแย้งกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะลดใช้สารเคมี 10 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี พ.ศ. 2564 และเพิ่มพื้นที่การเกษตรอินทรีย์กว่าล้านไร่ เพื่อให้ประเทศไทยไม่เป็นแผ่นดินที่เต็มไปด้วยสารพิษ (Thairath Online, 2021)

จากการใช้สารเคมีของเกษตรกรดังกล่าว เครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือ Thai-PAN ได้เปิดผลการตรวจสอบผักและผลไม้ ประจำปี พ.ศ. 2563

พบว่า มีผักและผลไม้มากถึงร้อยละ 58.7 ที่พบสารพิษตกค้างเกินค่ามาตรฐาน MRL (Maximum Residue Limits) และพบสารเคมีที่ถูกห้าม (Ban) ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองแล้ว (วัตถุอันตรายชนิดที่ 4) จำนวน 5 ชนิด รวมทั้งพบสารนอกบัญชีวัตถุอันตรายอีก 32 ชนิด ซึ่งผิดกฎหมาย (Thai-PAN, 2021a) และจากสรุปประชุมวิชาการเพื่อเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปี 2563 พบว่า สถานการณ์การใช้สารเคมีทางการเกษตรในปี พ.ศ. 2563 พบครัวเรือนที่ยังคงใช้สารเคมีทางการเกษตรจำนวน 677,522 ครัวเรือน หรือร้อยละ 25.60 การใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชได้สร้างผลกระทบต่อร่างกายของผู้ใช้อย่างต่อเนื่อง (Bangkok Metropolitan Administration, Health Department, Food Sanitation Division, 2021) ด้วยเหตุนี้ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจึงถือเป็น “วัตถุอันตรายทางการเกษตร” ที่จะต้องมีการจัดการสารกำจัดศัตรูพืช ด้วยการควบคุมด้านกฎระเบียบและทางเทคนิคในทุกด้านของวงจรชีวิตของสารกำจัดศัตรูพืช รวมถึงการผลิต (การผลิตและการกำหนดสูตร) การอนุญาต นำเข้า การกระจาย ขาย จัดหา ขนส่ง การจัดเก็บ การจัดการ การประยุกต์ใช้ และการกำจัดของสารกำจัดศัตรูพืชและภาชนะบรรจุเพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพและเพื่อลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมและการสัมผัสมนุษย์และสัตว์ (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014)

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 โดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. 2510” อยู่ในการดูแลของ “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เนื่องจากวัตถุที่มีพิษที่ต้องควบคุม คือ สารเคมีเกษตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535” ขึ้นแทนพระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษมีการขยายขอบเขตความของ “วัตถุอันตราย” ออกไป พร้อมทั้งทำการรวบรวม จัดระบบงานให้มีการประสานงานระหว่าง

หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม ดูแล วัตถุอันตรายให้ครอบคลุมและชัดเจน ความรับผิดชอบหลักตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงโอนย้ายมาอยู่ที่ “กระทรวงอุตสาหกรรม” ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของวัตถุอันตรายที่ใช้ทางการเกษตร แบ่งออกเป็นวัตถุอันตรายที่ใช้กับพืช สัตว์น้ำ และปศุสัตว์ โดย “กรมวิชาการเกษตร” ดูแลในส่วนของวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่ใช้กับพืช ซึ่งเป็นส่วนที่มีการนำเข้าและใช้สูงที่สุดในกลุ่มของวัตถุอันตรายทางการเกษตร (ThaiPublica, 2021)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย (1) กำหนดอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” (2) กำหนดกลไกการควบคุมวัตถุอันตราย ตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การติดตาม การโฆษณา คำเตือน การนำเข้าหรือส่งออก และการครอบครอง โดยแบ่งประเภทสารเคมีเป็น 4 ประเภทตามความอันตราย สารเคมีอันตรายซึ่งรวมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะต้องขึ้นทะเบียนและจัดเป็นวัตถุอันตรายประเภทที่ 3 ส่วนสารเคมีที่ห้ามนำเข้าและห้ามใช้นับว่าเป็นวัตถุอันตรายประเภทที่ 4 และ (3) กำหนดหน้าที่ ความผิดทางแพ่ง และการกำหนดโทษ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย และเนื่องจากไม่มีกฎหมายใดทำหน้าที่ควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยตรง จึงมีการพัฒนานโยบายท้องถิ่นและโครงการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อลดการใช้สารเคมีอันตราย และส่งเสริมการใช้สารเคมีที่ถูกต้อง เช่น Safe Use, Integrated Pest Management (IPM) และการให้มาตรฐาน Good Agricultural Practice (GAP) (Thai-PAN, 2021b) ที่ผ่านมา แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะเรื่องของการควบคุมและตรวจสอบผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็ตาม แต่ผู้วิจัยยังพบว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาโครงสร้างและสภาพบังคับของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย

พ.ศ. 2535 ได้แก่ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย นิยามคำว่าวัตถุอันตราย องค์ประกอบคณะกรรมการวัตถุอันตราย การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร การไม่มีบทบัญญัติสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไว้โดยเฉพาะ ปัญหาการขอต่ออายุใบอนุญาต ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม ผิดมาตรฐาน และเสื่อมคุณภาพ และปัญหาการโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตราย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย
5. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของสหรัฐอเมริกา มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น และจรรยาบรรณสากลว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) และใช้เทคนิคแบบลูกโซ่ โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรของภาครัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มองค์กรภาคธุรกิจเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช กลุ่มผู้แทนองค์กรการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรภาคประชาสังคม หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และกลุ่มนักวิชาการกฎหมายหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านคุ้มครองผู้บริโภคหรือด้านธุรกิจ รวมทั้งหมดจำนวน 60 คน ส่วนการอธิบายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง ผู้วิจัยเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือคุ้มครองผู้บริโภค หรือธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช รวมจำนวน 8 คน

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย
2. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตราย
3. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ได้ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย
5. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทย

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

“สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” หรือ “สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช” หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ยาฆ่าแมลง” จะตรงกับในภาษาอังกฤษคำว่า “Pesticide” โดยจรรยาบรรณว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (The Code of Conduct on Pesticide Management) ได้ให้ความหมายของคำว่า “Pesticide” หมายถึง “สารใดๆ หรือส่วนผสมของสารเคมีหรือส่วนผสมทางชีวภาพที่มีไว้สำหรับการขับไล่ ทำลาย หรือควบคุมศัตรูพืชหรือควบคุมการเจริญเติบโตของพืช” (“Pesticide Means any Substance, or Mixture of Substances of Chemicals or Biological Ingredients Intended for Repelling, Destroying or Controlling any Pest, or Regulating Plant Growth.”) (The Code of Conduct on Pesticide Management) โดยคำนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากจะมีส่วนช่วยในการกำหนดขอบเขตของกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชประเทศต่างๆ อาจต้องการรวมคำจำกัดความที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลตามที่ระบุไว้ใน The Code of Conduct on Pesticide Management คำจำกัดความนี้ครอบคลุมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกรูปแบบสำหรับการใช้งานทั้งหมดซึ่งจะช่วยป้องกันช่องโหว่หรือช่องว่างทางกฎหมาย และใช้กับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทางเคมีและชีวภาพสำหรับการใช้งานทางการเกษตร ในครัวเรือน การสาธารณสุข การสัตวแพทย การป่าไม้ และอุตสาหกรรม เป็นต้น แม้ในกฎหมายที่กำหนดให้มีขอบเขตจำกัดมากขึ้น คำจำกัดความก็ยังคงอยู่ตามที่ระบุไว้ในจรรยาบรรณ แต่ตามด้วยการชี้แจงเพิ่มเติมในข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมาย (สารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งหมดหรือสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพียงบางชนิด) (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014)

ส่วนประเทศไทย สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช” หมายความว่า วัตถุอันตรายที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการควบคุมแมลง โรคพืชและวัชพืช ซึ่งเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ (Department of Agriculture, Bureau of Plant and Agricultural Materials Control, 2010) ทั้งนี้ คำว่า “วัตถุอันตราย” เมื่อพิจารณา “วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของ “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้ (1) วัตถุระเบิดได้ (2) วัตถุไวไฟ (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ (4) วัตถุมีพิษ (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค (6) วัตถุกัมมันตรังสี (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพันธุกรรม (8) วัตถุกัดกร่อน (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และ (10) วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้ควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในทางการเกษตรหรือที่เรียกว่า “วัตถุอันตรายทางการเกษตร” ซึ่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: สารพิษตกค้าง: ปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เลขที่ 387 พ.ศ. 2560 เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ข้อ 3 ได้ใช้คำว่า “วัตถุอันตรายทางการเกษตร (pesticide)” แทนคำว่าสารกำจัดศัตรูพืช และได้ให้ความหมายไว้ในประกาศของทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยมีเนื้อความเหมือนกันว่า หมายถึง สารที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ป้องกัน ทำลาย ดึงดูด ขับไล่หรือควบคุมศัตรูพืชหรือพืชหรือสัตว์ที่ไม่พึงประสงค์ไม่ว่าจะเป็นการใช้ระหว่างเพาะปลูก การเก็บรักษา การขนส่ง การจำหน่าย หรือระหว่างกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร หรือเป็นสารที่อาจใช้กับสัตว์เพื่อควบคุมปรสิตภายนอก (ectoparasites) และให้หมายความรวมถึงสารควบคุมการเจริญเติบโต

ของพืช สารทำให้ใบร่วง สารทำให้ผลร่วง สารยับยั้งการแตกยอดอ่อนและสารที่ใช้กับพืชผลก่อนหรือหลังการเก็บเกี่ยวเพื่อป้องกันการเสื่อมเสียระหว่างการเก็บรักษาและการขนส่ง แต่ไม่รวมถึงปุ๋ย สารอาหารของพืชและสัตว์ วัตถุเจือปนอาหาร วัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ (feed additive) และยาสัตว์ (Veterinary Drug)

ส่วนความหมายของคำว่า “ศัตรูพืช” หมายถึง สิ่งมีชีวิตใดๆ ก็ตามที่ทำความสูญเสียหรือทำลายพืชที่เราเพาะปลูกทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ สิ่งมีชีวิตที่เป็นศัตรูพืชที่สำคัญ ได้แก่ แมลง ไร เชื้อรา แบคทีเรีย ไวรัส ไส้เดือนฝอย หนู ค้างคาว หอย และวัชพืช (Bureau of Plant and Agricultural Materials Control, Department of Agriculture, 2010)

นอกจากนี้ ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ยังได้ให้ความหมายของคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” หมายถึง (1) สารหรือส่วนผสมของสารที่มีไว้สำหรับป้องกัน ทำลาย ขับไล่ หรือบรรเทาศัตรูพืชใดๆ (2) สารหรือส่วนผสมของสารที่มีไว้สำหรับใช้เป็นสารควบคุมพืช สารทำให้ใบร่วง หรือสารดูดความชื้น และ (3) สารให้ความคงตัวของไนโตรเจน ยกเว้นคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” จะต้องไม่รวมถึงส่วนประกอบที่เป็น “ยาสำหรับสัตว์ชนิดใหม่” ตามความหมายของมาตรา 201 (w) ของมาตรา 201 (w) ของ Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (21 U.S.C. 321(w)) ที่กำหนดโดยเลขธิการด้านสุขภาพและบริการมนุษย์ (The Secretary of Health and Human Services) ไม่ควรเป็น New Animal Drug ยาตามข้อบังคับที่กำหนดเงื่อนไขการใช้งานสำหรับส่วนประกอบหรือเป็นอาหารสัตว์ตามความหมายของมาตรา 201 (x) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (21 U.S.C. 321 (x)) ที่มีหรือบรรจุ New Animal Drug คำว่า “Pesticide” ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ฆ่าเชื้อที่เป็นสารเคมีเหลว รวมถึงการเรียกร้องสารฆ่าเชื้อหรือสารฆ่าเชื้อที่ด้อยกว่าในผลิตภัณฑ์ดังกล่าว (“Does not Include Liquid Chemical

Sterilant Products (Including any Sterilant or Subordinate Disinfectant Claims on Such Products”) (The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, Section 2) (United States Environmental Protection Agency, 2024)

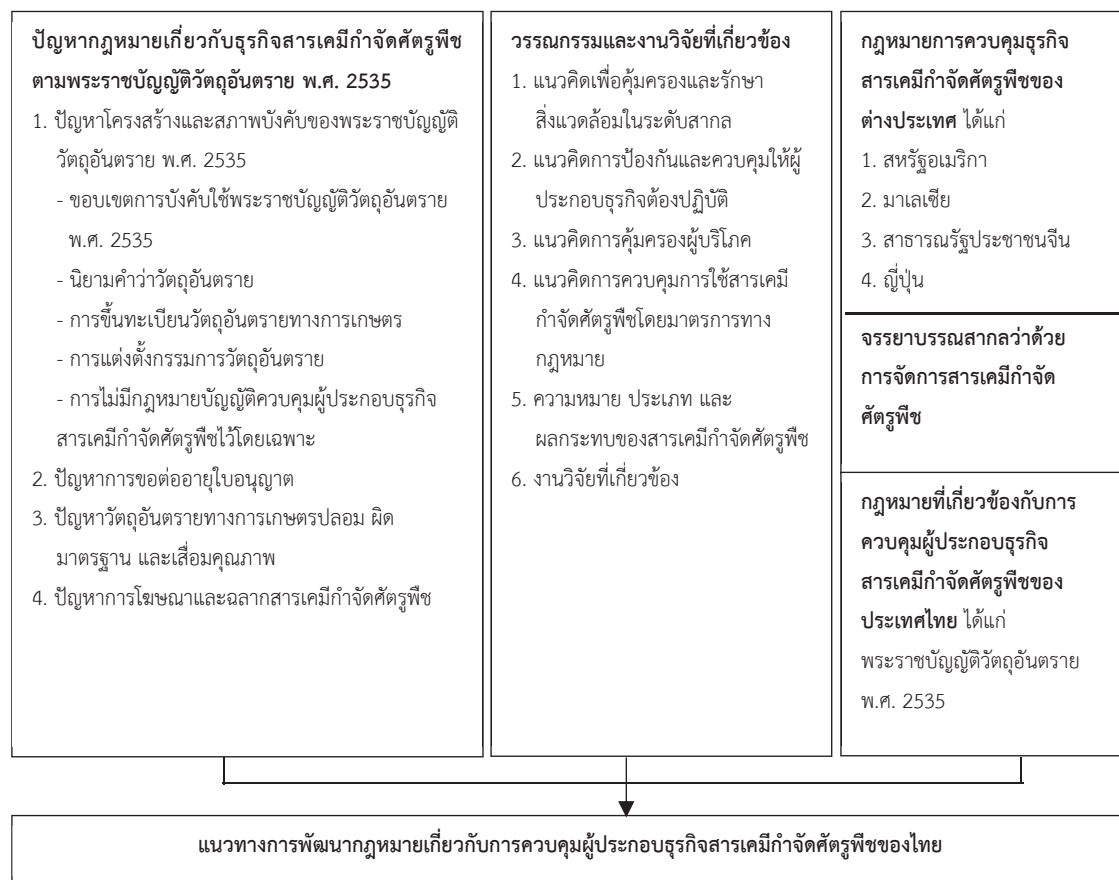
สาธารณรัฐประชาชนจีน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช(The Regulation on Pesticide Administration (Decree 677)) ได้ให้ความหมายคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (pesticides) หมายถึง สารใดๆ หรือส่วนผสมของสารที่สังเคราะห์ทางเคมีหรือมีต้นกำเนิดจากสารชีวภาพและสารธรรมชาติอื่นๆ และการเตรียมการที่ใช้ในการป้องกันหรือควบคุมโรค ศัตรูพืช วัชพืช หนู และสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตราย การเกษตรและป่าไม้ และเพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของพืชและแมลง

สารกำจัดศัตรูพืชตามที่ระบุไว้ในวรรคก่อน รวมถึงประเภทต่างๆ ที่จะใช้สำหรับวัตถุประสงค์และสถานที่ดังต่อไปนี้ (The Regulation on Pesticide Administration (Decree 677), Article 2) (1) เพื่อการป้องกันหรือควบคุมโรค ศัตรูพืช (รวมถึงแมลง เห็บ และไร) วัชพืช หนู หอย และสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อการเกษตรและป่าไม้ (2) เพื่อการป้องกันหรือควบคุมโรค ศัตรูพืช หนู และสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายอื่นๆ ณ สถานที่เก็บและแปรรูป (3) เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของพืชและแมลง (4) เพื่อป้องกันการกัดกร่อนหรือการเก็บรักษาผลผลิตทางการเกษตรและของป่า (5) เพื่อการป้องกันหรือควบคุมยุง แมลงวัน แมลงสาบ หนู และสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายอื่นๆ (6) เพื่อการป้องกันหรือควบคุมสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายซึ่งเป็นอันตรายต่อเขื่อนในแม่น้ำ ทางรถไฟ ท่าเทียบเรือ สนามบิน อาคาร และสถานที่อื่นๆ (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017)

มาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ค.ศ. 1974 (Pesticide Act 1974) ให้ความหมายคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (pesticide) หมายความว่า ภายใต้อนุมาตรา 2 (ก) สารใดๆ ที่มีสารออกฤทธิ์ หรือ (ข) การเตรียมการ ส่วนผสม หรือวัสดุใดๆ ที่มีส่วนประกอบสำคัญอย่างน้อยหนึ่งอย่างเป็นส่วนประกอบ แต่ไม่รวมถึงอาหารที่ปนเปื้อนหรือสิ่งของใดๆ ที่ระบุไว้ในตารางที่สอง (Pesticide Act 1974, Section 2) (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018)

ญี่ปุ่น พระราชบัญญัติควบคุมสารเคมีทางการเกษตร (Agricultural Chemicals Regulation Act (Act No. 82 of 1948)) ไม่ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (pesticide) ได้ แต่ได้ให้ความหมายของคำว่า “สารเคมีทางการเกษตร” (agricultural chemicals) ว่าหมายถึง “สารฆ่าเชื้อแบคทีเรีย สารกำจัดแมลง สารกำจัดวัชพืช และสารเคมีอื่นๆ เพื่อใช้ควบคุมแบคทีเรีย ไล่เดือนฝอย ไร แมลง หนู วัชพืช หรือสัตว์อื่นๆ พืช หรือไวรัส (ต่อไปนี้จะรวมว่า “ศัตรูพืช”) ที่เป็นอันตรายต่อพืชผล (รวมถึงต้นไม้มและผลผลิตทางการเกษตรและป่าไม้ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “พืชผล ฯลฯ”) (สารฆ่าเชื้อแบคทีเรีย ยาฆ่าแมลง สารกำจัดวัชพืช และสารเคมีอื่นๆ รวมถึงสารที่กำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีระหว่าง สารกำจัดแบคทีเรีย สารกำจัดแมลง สารกำจัดวัชพืช และสารเคมีอื่นๆ ใช้เป็นวัสดุหรือส่วนผสม และใช้สำหรับการควบคุมนั้น) และสารกระตุ้นการเจริญเติบโต สารยับยั้งการออก และสารเคมีอื่นๆ (ไม่รวมปุ๋ยที่ระบุไว้ในข้อ 2 ย่อหน้า (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบปุ๋ย (พระราชบัญญัติฉบับที่ 127 พ.ศ. 2493) ที่ใช้เพื่อเพิ่มหรือยับยั้งสรีรวิทยาของพืช ฯลฯ” (Agricultural Chemicals Regulation Act, Article 2 (1)) (Japanese Law Translation, 2018)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

การควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ยังมีข้อบกพร่องบางประการ จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและสภาพบังคับของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ปัญหาการขอต่ออายุใบอนุญาต ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม ผิดมาตรฐาน และเสื่อมคุณภาพ ปัญหาการโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ที่จำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของไทยต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยทำการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารของไทยและต่างประเทศ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 5 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น

3. การอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง (focus group discussion) เมื่อได้ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวแล้ว นำข้อมูลที่ได้มาหาแนวทางแก้ไขและยืนยันผลการวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือคุ้มครองผู้บริโภค หรือธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

1.1 ปัญหาโครงสร้างและสภาพบังคับของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(1) ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีโครงสร้างขอบเขตบังคับใช้กว้างเกินไปที่มุ่งเน้นวัตถุอันตรายทั่วไปหรือสารเคมีทุกชนิด โดยไม่ได้มุ่งเน้นวัตถุอันตรายที่ใช้ทางการเกษตรโดยตรง

(2) นิยามคำว่าวัตถุอันตราย ตามมาตรา 4 ตั้งแต่ (1) ถึง (10) ไม่มีนิยามข้อใดเลยที่กล่าวถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชหรือสารเคมีทางการเกษตร แต่มีนิยามข้อหนึ่งที่ใกล้เคียงและนำไปใช้ได้ นั่นคือ (10) ที่ว่า “วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม” เท่านั้น นอกนั้นเป็นวัตถุอันตรายอื่นๆ ทั้งหมด

(3) องค์ประกอบคณะกรรมการวัตถุอันตราย ตามมาตรา 6 กฎหมายกำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ

หลัก และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ และเลขานุการผู้มิบทบาทหลักสำคัญ แม้มาตรา 6 จะกำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ตาม แต่ไม่ใช่กรรมการหลัก เพราะฉะนั้นกฎหมายนี้ไม่ได้มุ่งเน้นใช้สารเคมีทางการเกษตรเลยตั้งแต่ต้น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการวัตถุอันตรายยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่ได้พิจารณาเน้นที่คุณสมบัติของกรรมการที่จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสารเคมีทางการเกษตร แต่จะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งของหลายกระทรวงเข้าไปนั่งจำนวนมาก เมื่อมีการออกเสียงลงมติพิจารณาจะรับหรือไม่รับการขึ้นทะเบียนสารเคมีกำจัดศัตรูพืช จึงส่งผลให้กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากขณะกรรมการเสียงข้างน้อยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสารเคมีทางการเกษตร นอกจากนี้ มาตรา 6 อนุมาตรา 3 ไม่ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้ประกอบการจำหน่ายสารเคมีเข้ามาเป็นกรรมการวัตถุอันตราย ซึ่งส่งผลให้การได้มาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(4) การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร ตามมาตรา 36 มีปัญหาในเรื่องของกระบวนการพิจารณาวัตถุอันตราย หรือกระบวนการพิจารณายกเลิกและจำกัดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอันตรายร้ายแรง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร ไม่ได้บัญญัติให้การพิจารณาวัตถุอันตรายทางการเกษตรมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนผู้เชี่ยวชาญ องค์กรผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถในเชิงลึกมาช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินเอกสารทางวิชาการ เพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้การพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการวัตถุอันตรายเป็นไปอย่างล่าช้า มีการตัดสินใจ

ที่ไม่เป็นไปตามข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุขและ
ประชาคมของนักวิชาการจากหลายสถาบัน มีการเสนอ
ใช้ข้อมูลเก่าล้าสมัย โดยเพิกเฉยต่อข้อมูลเชิงประจักษ์
และรายงานใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก

(5) การไม่มีบทบัญญัติใดในพระราช
บัญญัติว่าด้วยอัตรา พ.ศ. 2535 ที่ให้ความสำคัญแก่
สารเคมีกำจัดศัตรูพืชไว้โดยตรง แม้ในปี พ.ศ. 2562 จะ
มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยอัตรา พ.ศ.
2535 ก็มีได้มีการแก้ไขในเรื่องนี้ จึงทำให้กฎหมายมี
โครงสร้างและสภาพการบังคับใช้กับสารเคมีทุกชนิด
เหมือนเดิม โดยไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่บัญญัติเรื่องของการขึ้นทะเบียน
การตรวจสอบ การขออนุญาต การควบคุม การนำเข้า
การผลิต การโฆษณา การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบ
การ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และบทลงโทษไว้เป็นการ
เฉพาะ จึงทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่มีข้อบกพร่องมาก
และกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่ง
มีหน้าที่กำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็ไม่มีอำนาจ
โดยตรงในการสั่งการ เพราะต้องทำเรื่องผ่านทาง
กระทรวงอุตสาหกรรม จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการนำ
เข้าสารเคมีอาศัยช่องว่างในกรณีที่กฎหมายห้ามใช้
ในการเกษตร แต่อุตสาหกรรมประกาศให้ใช้ได้นำเข้า
มาใช้ในการเกษตร เนื่องจากสารเคมีบางชนิดใช้ได้
หลายวัตถุประสงค์และบางสารมีระดับของการควบคุม
ไม่เท่ากัน

1.2 ปัญหาการขอต่ออายุใบอนุญาต ตาม
มาตรา 27 ที่ได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ถ้าประสงค์
จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบ
อนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่า
มีฐานะเสมือนผู้ได้รับอนุญาตและให้ประกอบ กิจการ
ต่อไปได้จนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งไม่ต่ออายุใบ
อนุญาตนั้น เป็นช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ประกอบการ
อาจมีการครอบครองสารอันตรายอยู่ ต่อมาถ้ามีความ
เสียหายเกิดขึ้นกับสุขภาพของประชาชนและเมืองค์กร

ที่เกี่ยวข้องแจ้งว่าห้ามใช้สารเคมีนี้ แต่ผู้ประกอบการ
ก็ยังใช้ได้ต่อไปเพราะไม่มีคำสั่งว่าไม่อนุญาต นอกจากนี้
นี้ กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตที่
จะขายหรือจำหน่ายวัตถุอันตราย จะต้องแจ้งให้ทราบ
ว่าวัตถุอันตรายอยู่ในความครอบครองจำนวนเท่าใด
ที่ทำให้ภาครัฐสามารถตรวจสอบได้ จึงส่งผลให้ร้าน
จำหน่ายสารเคมีทางเกษตรส่วนใหญ่มักมีการแอบ
ลักลอบจัดจำหน่ายให้เกษตรกรผู้ใช้สารเคมี

1.3 ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม
ผิดมาตรฐาน และเสื่อมคุณภาพ พบว่า ตามมาตรา
47 (2) ได้กำหนดให้วัตถุอันตรายที่ “...แสดงกำหนด
เวลาที่วัตถุอันตรายหมดอายุใช้เกินความเป็นจริง”
ให้ถือว่าเป็นวัตถุอันตรายปลอม โดยกฎหมายไม่ได้
บัญญัติครอบคลุมชัดเจนในเรื่องของวัตถุอันตรายที่
แสดงกำหนด “วันเดือนปีที่ผลิต” เกินความจริง ให้
ถือว่าเป็นวัตถุอันตรายปลอมด้วย นอกจากนี้ มาตรา
47 (5) ที่กำหนดให้วัตถุอันตรายที่ผลิตขึ้นโดยมีสาร
สำคัญน้อยหรือมากกว่าเกณฑ์ค่าคลาดเคลื่อนตาม
มาตรา 20 (3) ในระดับที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดย
ความเห็นของคณะกรรมการกำหนด โดยประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา ให้ถือเป็นวัตถุอันตรายปลอม แต่ไม่
ได้บัญญัติให้ครอบคลุมโดยกำหนดให้วัตถุอันตรายที่ไม่
ได้แสดงเกณฑ์ค่าคลาดเคลื่อนของสารสำคัญว่าจะให้มี
น้อยกว่าหรือมากกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด
ได้เท่าใดที่กำหนดไว้ชัดเจนบนฉลาก หรือบัญญัติให้
ชัดเจนว่าสารสำคัญน้อยหรือมากกว่าเกณฑ์ค่าคลาด
เคลื่อนตามที่ระบุไว้ในฉลาก ให้ถือเป็นวัตถุอันตราย
ปลอม จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงกับเกษตรกร
ในฐานะผู้บริโภค ที่จะต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่
ได้มาตรฐานหรือผิดมาตรฐานตามมาตรา 48 และไม่มี
คุณภาพหรือเสื่อมคุณภาพตามมาตรา 49 และส่งผลให้
เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรู
พืชซึ่งเป็นผู้ขออนุญาตกับหน่วยงานกรมวิชาการเกษตร
และกรมวิชาการเกษตรเป็นผู้ให้อนุญาตการขอขึ้น

ทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรอีกด้วย นอกจากนี้พบว่าทกำหนดโทษให้ผู้ใดที่ฝ่าฝืนโดยการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายปลอม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 7 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการทำโดยประมาทของผู้นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายปลอม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 แสนบาท ตามมาตรา 75 นั้นมีความไม่เหมาะสมในการลงโทษสำหรับร้านจำหน่ายที่ตั้งขายสินค้าแล้วตัวสารเคมีเสื่อมสภาพลงไปเองโดยที่ผู้จำหน่ายหรือผู้ประกอบการไม่ได้มีเจตนาปลอมที่จะถือว่าเป็นความผิดฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายปลอม

1.4 ปัญหาการโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช พบว่า การโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามมาตรา 51 และฉลากตามมาตรา 50 ไม่ได้มีการบัญญัติไม่ครอบคลุมสินค้าบางประเภทที่ไม่จัดเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 อาจทำให้เกษตรกรผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาและฉลากได้ โดยไม่ทราบว่าเป็นส่วนผสมที่ออกฤทธิ์มีผลต่อการเจริญเติบโตของพืช ดิน หรือผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ใช้อย่างไร และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลักเกณฑ์การกำกับโฆษณาสินค้าหรือบริการทั่วไปซึ่งในเชิงปฏิบัติแล้วไม่สามารถปรับใช้กับการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และวัตถุอันตรายประเภทอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการนำไปใช้ปฏิบัติได้ รวมทั้งไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกำกับดูแลการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอีกด้วย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีกำหนดในเรื่องของการขึ้นทะเบียนโดยตรงในการโฆษณาที่เป็นสินค้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ที่กำหนดถึงรายละเอียดว่า “การจะโฆษณาได้จะต้องขึ้นทะเบียนก่อน” หรือ “ห้ามโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียน” และกำหนดว่าในโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชควรมี

อะไรบ้าง หรือมีข้อห้ามอะไรบ้าง ไม่มีการใช้รูปแบบการขออนุญาตก่อนการโฆษณา (pre-censor) ไม่มีการกำหนดให้มีการควบคุม “ข้อความ” ที่ใช้ในการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะการห้ามใช้ข้อความว่า “ปลอดภัย” “ไม่เป็นพิษ” “ไม่มีอันตราย” ไม่มีมาตรการในการดูแลเรื่องการโฆษณาของบริษัทขายสารเคมี ปลอมให้มีการโฆษณา ลด แลก แจก แกม รวมทั้งการที่เกณฑ์ของ FAO ไม่พบแนวปฏิบัติการโฆษณาสารเคมีทางการเกษตรประเภทปุ๋ย ในขณะที่สารชีวภาพกำจัดแมลง รวมทั้งปุ๋ยอินทรีย์ก็อาจมีปัญหากการโฆษณาที่หลอกลวง เกินจริง และละเลยการให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีการใช้เช่นกัน

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของสหรัฐอเมริกา มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น สรุปได้ดังนี้

สหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเชื้อรา และสัตว์ฟันแทะของรัฐบาลกลาง (FIFRA) อยู่ภายใต้การบริหารและควบคุมโดยสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (EPA) ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทั้งหมดที่จำหน่ายหรือขายในสหรัฐอเมริกา แต่ไม่มีคณะกรรมการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ รวมทั้งไม่มีการขออนุญาตก่อนการโฆษณา

มาเลเซีย มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ค.ศ. 1974 (Pesticides Act 1974) อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยมีคณะกรรมการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นผู้ดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ และมีการขออนุญาตก่อนการโฆษณา

สาธารณรัฐประชาชนจีน มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดย

เฉพาะ คือ พระราชบัญญัติควบคุมสารเคมีทางการเกษตร อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานเกษตรของสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีการขออนุญาตก่อนการโฆษณา

ญี่ปุ่น มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตร ป่าไม้และการประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช แต่ไม่มีคณะกรรมการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ รวมทั้งไม่มีการขออนุญาตก่อนการโฆษณา

การอภิปรายผล

จากนิยามที่ได้ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะมีกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแห่งชาติ ที่เป็นการบังคับใช้กับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุดิบอันตรายทางการเกษตรโดยตรง และมีขอบเขต (scope) ของกฎหมายที่ชัดเจนที่เป็นการอธิบายถึงสิ่งที่กฎหมายนี้ครอบคลุม มีข้อกำหนดต่างๆ ที่เป็นการระบุถึงผลิตภัณฑ์และสารอย่างชัดเจนว่าผลิตภัณฑ์และสารเหล่านี้จะอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชหรือไม่ รวมทั้งมีการระบุกิจกรรมเป้าหมายที่กฎหมายบังคับใช้กำหนดไว้ด้วย ที่เป็นการครอบคลุมวงจรชีวิตของสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การผลิต การนำเข้าหรือส่งออก การกระจาย การจัดเก็บ และการประยุกต์ใช้ไปจนถึงการกำจัดไว้อีกด้วย เนื่องจากการระบุขอบเขตอย่างชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ทั้งหน่วยงานกำกับดูแล และประชาชนได้ทราบอย่างชัดเจนว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดใดและกิจกรรมใดบ้างที่กฎหมายครอบคลุมอีกด้วย

นอกจากนี้ จะต้องนิยามหรือคำจำกัดความ (definition) ของคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (pesticide) รวมอยู่ในกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแห่งชาติ เพื่อช่วยในการตีความ ชัดความสับสนและช่องว่างในการบังคับใช้ และส่งเสริมความสอดคล้องในการตีความของศาล นอกจากนี้ การมีคำจำกัดความที่ชัดเจนของคำว่า “Pesticide” มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากจะมีส่วนช่วยในการกำหนดขอบเขตของกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับคำแนะนำของ FAO และ WHO ในจรรยาบรรณสากลว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (The International Code of Conduct on Pesticide Management--Code of Conduct) ที่ได้แนะนำความหมายของคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (Pesticide) ว่าหมายถึง สารใดๆ หรือส่วนผสมของสารเคมีหรือส่วนผสมทางชีวภาพที่มีไว้สำหรับการขับไล่ ทำลาย หรือควบคุมศัตรูพืช หรือควบคุมการเจริญเติบโตของพืช” เนื่องจากคำจำกัดความนี้ครอบคลุมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกรูปแบบสำหรับการใช้งานทั้งหมดซึ่งจะช่วยป้องกันช่องโหว่ หรือช่องว่างทางกฎหมาย และผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำแนะนำของ FAO และ WHO ที่ว่า รายการคำจำกัดความควรรวมเฉพาะคำศัพท์ที่ปรากฏในกฎหมายจริงและอาจเป็นสาเหตุของความสับสนหากไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความคลุมเครือ (ambiguous) หรือความไม่ชัดเจน (unclear) ในการตีความ โดยเฉพาะชื่อสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ยังพบว่ายังใช้คำไม่เหมือนกัน เช่น สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ใช้คำว่า “สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช” หมายความว่า วัตถุดิบอันตรายที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการควบคุมแมลง โรคพืช และวัชพืช ซึ่งเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ โดยมีคำว่า “ป้องกัน” อยู่ในชื่อด้วย รวมทั้งจากการสัมภาษณ์พบว่า มีทั้งใช้คำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” “สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช” “สารเคมีป้องกันและ

กำจัดศัตรูพืช” หรือถ้าเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่จะใช้คำว่า “ยาฆ่าแมลง” หรือแม้กระทั่งตัวผู้วิจัยเองที่ยังใช้คำว่า “สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช” เหมือนเช่นสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร ซึ่งสาเหตุที่จะต้องมีความว่า “ป้องกัน” โดยส่วนใหญ่มองว่าถ้าใช้คำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” แล้วจะไม่ครอบคลุมรวมถึงการป้องกันด้วยนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้เอง ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับการใช้ชื่อควรจะให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณสากลว่าด้วยการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (The International Code of Conduct on Pesticide Management--Code of Conduct) และกฎหมายประเทศอื่น เช่น สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงควรใช้คำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” (pesticide) และเพื่อป้องกันความคลุมเครือ (ambiguous) หรือความไม่ชัดเจน (unclear) ในการตีความ หรือความสับสนหากไม่ได้กำหนดไว้ จึงควรเขียนลงไปในความหมายด้วย ดังนั้น คำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” หมายความว่า “สารใดๆ หรือส่วนผสมของสารเคมีหรือส่วนผสมทางชีวภาพที่มีไว้สำหรับการป้องกัน ยับยั้ง ขับไล่ ทำลาย กำจัด หรือควบคุมศัตรูพืชหรือควบคุมการเจริญเติบโตของพืช และในพระราชบัญญัตินี้ให้หมายความรวมถึงสารเคมีทางการเกษตรประเภทปุ๋ย สารชีวภาพกำจัดแมลง และปุ๋ยอินทรีย์ด้วย”

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาโครงสร้างและสภาพบังคับของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

1.1 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ควรออกกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ที่มีโครงสร้างขอบเขตการบังคับใช้มุ่งเน้นวัตถุอันตรายทางการเกษตรโดยตรง แยกออกจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่มีโครงสร้างขอบเขตการบังคับใช้มุ่งเน้นวัตถุอันตรายทั่วไป

1.2 นิยามคำว่าวัตถุอันตราย ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จากเดิมที่ไม่ได้มีการนิยามคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” โดยการเพิ่มนิยามคำว่า “สารเคมีกำจัดศัตรูพืช” หมายความว่า สารใดๆ หรือส่วนผสมของสารเคมีหรือส่วนผสมทางชีวภาพที่มีไว้สำหรับการป้องกัน ยับยั้ง ขับไล่ ทำลาย กำจัด หรือควบคุมศัตรูพืชหรือควบคุมการเจริญเติบโตของพืช และในพระราชบัญญัตินี้ให้หมายความรวมถึงสารเคมีทางการเกษตรประเภทปุ๋ย สารชีวภาพกำจัดแมลง และปุ๋ยอินทรีย์ด้วย

1.3 องค์ประกอบคณะกรรมการวัตถุอันตราย

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 6 โดยเพิ่มมาตรา 6/1 โดยให้มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายทางการเกษตร เพื่อพิจารณาวัตถุอันตรายทางการเกษตรไว้เป็นการเฉพาะดังนี้

“มาตรา 6 /1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวัตถุอันตรายทางการเกษตร” ประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 17 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมการข้าว อธิบดีกรมศุลกากร เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนกรรมการค้าต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภค

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 9 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

กับสาขาวิชาเคมี วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ หรือกฎหมาย และอย่างน้อย 5 คน ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนขององค์การ สาธารณประโยชน์และมีประสบการณ์การดำเนินงาน ด้านการคุ้มครองสุขภาพอนามัย ด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภค ด้านการเกษตรกรรมยั่งยืน ด้านการจัดการ ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรในท้องถิ่น หรือด้าน สิ่งแวดล้อม

ให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการและ เลขานุการ และผู้แทนกรมการข้าว ผู้แทนกรมโรงงาน อุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร และผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นผู้ช่วย เลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด”

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มมาตรา 6/2 โดยกำหนดลักษณะต้อง ห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้ประกอบการ จำหน่ายสารเคมีเข้ามาเป็นกรรมการวัตถุอันตราย ซึ่ง ส่งผลให้การได้มาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีข้อความ ดังนี้

“มาตรา 6/2 ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 6/1 ห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิที่เป็นผู้ประกอบการจำหน่ายสารเคมีหรือผู้มี ส่วนได้เสีย เข้ามาเป็นกรรมการวัตถุอันตรายทางการ เกษตรด้วย

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคแรก ให้รวมถึงการบังคับใช้ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องการยื่นขอให้ระงับการ ขึ้นทะเบียนสารเคมีด้วย”

1.4 การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 36 จากเดิมที่ไม่ได้บัญญัติให้การพิจารณา

วัตถุอันตรายทางการเกษตรมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ เชี่ยวชาญ องค์การผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานของรัฐ หรือ องค์การเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศที่มีความ รู้ความสามารถในเชิงลึกมาช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ประเมินเอกสารทางวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มาตรา 36 จึงควรเพิ่มข้อความวรรคสี่ ดังนี้

“การพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ทางการเกษตร ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายทางการ เกษตรจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาโดยยึดข้อมูลหลัก ของ FAO และ WHO เป็นหลักในการพิจารณา และให้ นำข้อมูลจากหน่วยงานอื่นที่ได้รับการยอมรับจากสากล เช่น องค์การความปลอดภัยอาหารแห่งยุโรป (Euro-pean Food Safety Authority--EFSA) รวมทั้งหน่วย งานของไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานด้านสุขภาพของประเทศ กรมการข้าว ประชาคมของนักวิชาการจากสถาบันต่าง มาประกอบ การพิจารณา

ทั้งนี้ การพิจารณาข้อมูลดังกล่าวจะต้องยึดข้อมูล ที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์และมีรายงานใหม่ๆ เป็น จำนวนมากที่เพียงพอ ทันสมัย และยอมรับในสากล อีกทั้งพบว่ามีสารเคมีอื่นที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพให้ ทดแทนสารเดิมได้

การพิจารณาตามวรรคหนึ่งและวรรคสองดังกล่าว ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายทางการเกษตรดำเนินการ จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และพิจารณา การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรโดยยึดหลัก ความถูกต้อง เป็นธรรม แม่นยำ รวดเร็ว และโปร่งใส ตรวจสอบได้”

1.5 การไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติวัตถุ อันตราย พ.ศ. 2535 ที่ให้ความสำคัญแก่สารเคมีกำจัด ศัตรูพืชไว้โดยตรง ควร “ร่างพระราชบัญญัติสารเคมี กำจัดศัตรูพืช พ.ศ....” โดยกำหนดให้มีหมวด ดังนี้ หมวด 1 คณะกรรมการวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด 2 การควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด

3 การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด 4 การขอต่ออายุใบอนุญาต หมวด 5 วัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม วัตถุอันตรายผิดมาตรฐาน และวัตถุอันตรายเสื่อมคุณภาพ หมวด 6 ฉลากและการโฆษณาวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด 7 การขายสินค้าวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด 8 การทำลายการจัดการวัตถุอันตรายทางการเกษตร หมวด 9 หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง และหมวด 10 บทกำหนดโทษ

2. ปัญหาการขอต่ออายุใบอนุญาต

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 27 เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ประกอบการอาจมีการครอบครองสารอันตรายอยู่ แล้วต่อมาพบว่ามีอันตรายเกิดขึ้นกับสุขภาพของประชาชนและเมืองครุฑที่เกี่ยวข้องแจ้งว่าห้ามใช้สารเคมีนี้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสั่งว่าไม่อนุญาต รวมทั้งแก้ไขปัญหาการแอบลักลอบจัดจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้เกษตรกร โดยการเพิ่มข้อความมาตรา 27 วรรคสาม ดังนี้

“ในกรณีวัตถุอันตรายทางการเกษตร ให้ผู้มีความประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต มีหน้าที่ต้องแจ้งและยื่นเอกสารข้อมูลดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ต่อใบอนุญาตทราบว่ามีวัตถุอันตรายทางการเกษตรอยู่ในความครอบครองจำนวนเท่าใด และให้หน่วยงานที่ต่ออายุใบอนุญาตนำข้อมูลดังกล่าวจัดบันทึกลงในระบบข้อมูลของกรมวิชาการเกษตรเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ”

3. ปัญหาวัตถุอันตรายทางการเกษตรปลอม ผิดมาตรฐาน และเสื่อมคุณภาพ

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 47 (2) จากเดิม “วัตถุอันตรายที่แสดงชื่อว่าเป็นวัตถุอันตรายอื่น หรือแสดงกำหนดเวลาที่วัตถุอันตรายหมดอายุใช้เกินความเป็นจริง” แก้ไขเป็น “วัตถุอันตรายที่แสดงชื่อว่าเป็นวัตถุอันตรายอื่น หรือแสดงกำหนดเวลาที่ผลิตวัตถุอันตราย

ไม่เป็นความจริง หรือแสดงกำหนดเวลาที่วัตถุอันตรายหมดอายุใช้เกินความเป็นจริง” ให้ถือว่าเป็นวัตถุอันตรายปลอม

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 47 (5) จากเดิม “วัตถุอันตรายที่ผลิตขึ้นโดยมีสารสำคัญน้อยกว่าหรือมากกว่าเกณฑ์ค่าคลาดเคลื่อนตามมาตรา 20 (3) ในระดับที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” แก้ไขเป็น “วัตถุอันตรายที่ไม่ได้แสดงเกณฑ์ค่าคลาดเคลื่อนของสารสำคัญว่าจะให้มีย่นกว่าหรือมากกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดได้เท่าใดที่กำหนดไว้ชัดเจนบนฉลาก” ให้ถือเป็นวัตถุอันตรายปลอม

(3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 75 โดยเพิ่มวรรคสาม โดยมีข้อความ “ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำโดยร้านจำหน่ายที่ตั้งขายสินค้าแล้วตัวสารเคมีเสื่อมสภาพลงไปเอง มิให้ถือว่าผู้จำหน่ายหรือผู้ประกอบการมีเจตนาปลอมที่จะถือว่าเป็นความผิดฐานมิไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายปลอม และทันทีเมื่อทราบถึงความเสื่อมนั้นแล้ว ให้ร้านจำหน่ายแจ้งให้บริษัทรับเปลี่ยนสินค้าไป”

4. ปัญหาการโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ควรมีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การโฆษณาและฉลากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 51 (3) และมาตรา 20 (1) โดยกำหนดให้ประกาศดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (1) มีกฎหมายและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลโฆษณาและฉลากเกี่ยวกับสารเคมีทางเกษตรโดยเฉพาะ รวมทั้งควรมีการบัญญัติกฎหมายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (2) มีการบัญญัติกฎหมายโดยการกำหนดห้ามโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก่อนขึ้นทะเบียน หรือห้ามมีการโฆษณาล่วง

หน้าก่อนไม่ได้ จนกว่าจะมีการขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว เพราะถือว่าเป็นวัตถุอันตรายผิดกฎหมาย (3) มีการบัญญัติกฎหมายบัญญัติให้การโฆษณาจะต้องมีการขออนุญาตก่อนการโฆษณา (Pre-Censor) (4) มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุม “ข้อความ” ที่ใช้ในการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะการห้ามใช้ข้อความว่า “ปลอดภัย” “ไม่เป็นพิษ” “ไม่มีอันตราย” (5) กฎหมายเรื่องฉลากควรมีการกำหนดให้สอดคล้องกับเกณฑ์ของ FAO ว่า

ด้วยแนวปฏิบัติการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกประการ และจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุง เนื่องจากปัจจุบันโลกมีการใช้ฉลากในรูปแบบของ GHS (The Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals) มากขึ้น และ (6) มีการบัญญัติกฎหมายให้คณะกรรมการอาจสั่งให้แก้ไขโดยใช้ข้อความตามที่คณะกรรมการกำหนด เพราะตรงนี้เป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการกลัวที่สุด

References

- Bangkok Metropolitan Administration, Health Department, Food Sanitation Division. (2021). *Summary of the academic conference on pesticide warnings in the year 2020 moving forward, create a safe agriculture and food system on November 25-26, 2020 at the Richmond Hotel, Rattana Thibet Road, Muang, Nonthaburi Province*. Retrieved from http://foodsantation.bangkok.go.th/assets/uploads/activity/20201218_48927.pdf [In Thai]
- Department of Agriculture, Bureau of Plant and Agricultural Materials Control. (2010). *Knowledge for agricultural hazardous material sales supervisors*. Author. [In Thai]
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2014). *The international code of conduct on pesticide management*. Retrieved from <https://www.fao.org/3/I3604E/i3604e.pdf>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2017). *Regulation on Pesticide Administration*. Retrieved from <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC025176>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). *Pesticides Act 1974 (No. 149 of 1974)*. Retrieved from <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal13354.pdf>
- Japanese Law Translation. (2018). *Agricultural Chemicals Regulation Act (Act No. 82 of 1948)*. Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3507/en>
- Technology Chaoban. (2021). *Why does the whole world use pesticides?*. Retrieved from https://www.technologychaoban.com/bullet-news-today/article_73392 [In Thai]

- Thai Civil Rights and Investigative Journalism. (2021). *11 years, Thailand imported agricultural chemicals 1.66 million tons, 2.46 billion baht, an average of 4,000 illnesses per year*. Retrieved from <https://www.tcijthai.com/news/2019/10/scoop/9456> [In Thai]
- Thai-PAN. (2021a). *Bad news, at the end of 2020, Thai-PAN found 58.7% of fruits and vegetables found pesticide residues exceeding the standard*. Retrieved from <http://thaipan.org/highlights/2283> [In Thai]
- Thai-PAN. (2021b). *Policies and laws related to pesticides*. Retrieved from <https://thaipan.org/data/474> [In Thai]
- ThaiPublica. (2021). *When the government sector-department of agriculture-hazardous substances committee-farmers encourage “vegetables and fruits are poisonous.”* Retrieved from <https://thaipublica.org/2014/08/contaminated-fruits-and-vegetables> [In Thai]
- Thairath Online. (2021). *Unraveling the knot of agricultural chemicals*. Retrieved from https://www.thairath.co.th/money/economics/thailand_econ/1372853 [In Thai]
- United States Environmental Protection Agency. (2024). *The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*. Retrieved from <https://www.epa.gov/enforcement/federal-insecticide-fungicide-and-rodenticide-act-fifra-and-federal-facilities>