

ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535¹

รศยา เกตุคง²

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นรูปธรรมและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเพียงมาตรการทางกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุม คือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายมีใช้กฎหมายเฉพาะที่ใช้ป้องกันและควบคุมสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชแต่เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ดังนั้น การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายจึงเป็นแนวทางอย่างกว้างในการการบังคับใช้และยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่ชัดเจนเพียงพอเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ทั้งที่การป้องกันและควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชนั้นมีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากเราต้องใช้ชีวิตอยู่ภายใต้การบริโภคอาหารซึ่งเราอาจไม่ทราบมาก่อนว่า ผักหรือผลไม้ที่เราบริโภคนั้นมีสารตกค้างหรือสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นอันตรายต่อร่างกายอันจะส่งผลต่อร่างกายในระยะยาว การให้ความสำคัญต่อมาตรการการป้องกันและควบคุมสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชจึงถือว่ามีผลสำคัญต่อประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการทำเกษตรเป็นอย่างมาก

จากสภาพปัญหาของการไม่มีกฎหมายเฉพาะในการนำมาบังคับใช้เราจึงควรทำการศึกษาถึงปัญหาต่างๆที่เราพบในประเทศไทย

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการขอควบคุมการขอขึ้นทะเบียนยา ซึ่งจะต้องนำสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายมาขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการใช้สารเคมี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการจำกัดเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ผู้ประกอบการที่อื่นคำขอจดทะเบียนและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันการศึกษาขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชยังไม่เปิดช่องให้เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบได้เท่าที่ควร โดยประชาชนทุกภาคส่วนยังไม่มีโอกาสในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นที่จะสนับสนุน หรือคัดค้านได้เท่าที่ควร หรือประชาชนทุกภาคส่วนไม่มีโอกาสในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านในกระบวนการพิจารณา และตัดสินใจในระบบการขึ้นทะเบียนอนุญาต และการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมลฐา แสงสุข และคณะกรรมการสอบ คือ อาจารย์ รัฐศักดิ์ พิศุทธางกูร และอาจารย์ภัทวรรณ ทองใหญ่

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ควบคุมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช รวมถึงตรวจสอบ ทบทวนสารเคมีที่ขึ้นทะเบียนแล้วนอกจากนี้ยังทำให้เจ้าหน้าที่ขาดโอกาสที่จะได้รับข้อมูลในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างรอบด้าน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฉลาก เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนของการทำฉลากนั้นต้องแสดงถึงปริมาณและระดับความอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบยังมีบางประการที่ไม่สอดคล้องกับ เช่น คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้สีในฉลาก หรือสัญลักษณ์เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพของสารเคมี เช่น การกัดกร่อน การระเบิด การติดไฟ ซึ่งไม่เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)³ และยังได้มีการกำหนดให้บรรจุข้อความ “อ่านคำแนะนำในฉลากก่อนเปิดภาชนะบรรจุ” เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบถึงวิธีใช้อย่างถูกต้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งต่อผู้ใช้และสภาพแวดล้อม แต่การจัดทำฉลากตามประกาศของกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่ได้บังคับให้บรรจุข้อความนี้ในฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จากการศึกษาข้างต้นเราจะพบว่าฉลากที่ประเทศไทยจัดทำขึ้นนั้นยังไม่เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ควรมีการแก้ไขปรับปรุงฉลากของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เพื่อให้ผู้บริโภคเลือกซื้อได้รับความเข้าใจอย่างถูกต้อง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เนื่องจากปัจจุบันได้มีการสร้างความน่าเชื่อถือต่อผลิตภัณฑ์ด้วยการโฆษณาสร้างความน่าเชื่อถือโดยนำดารหรือบุคคลผู้มีชื่อเสียงมาเป็นพรีเซ็นเตอร์ และอาจมีการกล่าวอ้างสรรพคุณเกินจริง เป็นการส่งเสริมการขายที่บอกแก่สรรพคุณในด้านเดียวแต่ไม่ได้มีการสอดแทรกและบอกถึงอันตรายให้แก่เกษตรกรได้ทราบ การควบคุมโฆษณาอาจควบคุมโดยผ่านรัฐบาล โดยการออกข้อบังคับหรือกฎหมายผ่านสมาคม ธุรกิจด้วยการออกข้อบังคับการปฏิบัติตามหลักสากลและการใช้มาตรฐานทางสังคม ด้วยการให้ความรู้อย่างกว้างขวาง และทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับสถาบันที่ สนใจเรื่องพิษวิทยา เช่น สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ เป็นต้น ซึ่งการโฆษณาสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชจะต้องทำไปพร้อมๆกับการสร้างความเข้าใจในด้านที่เป็นอันตรายของสารกำจัดศัตรูพืชด้วย เราจึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้

สำหรับมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกระบวนการตรวจสอบ และทบทวนการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรตลอดอายุการจดทะเบียนรวมทั้งยังไม่มีมาตรการ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการตรวจสอบและควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ ทำให้ผู้ประกอบการ ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชกระทำการฝ่าฝืน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมและตรวจสอบ การใช้สาร

³ สุขุม วงศ์เอก, การบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชระดับสากลกับ พัฒนาการของไทยพัฒนาการของไทย (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2542), หน้า 50-52.

ป้องกันกำจัดศัตรูพืชไปสู่หน่วยงาน ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มงวด ในการควบคุมและตรวจสอบ สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่ อีกทั้งให้มีมาตรการทบทวน ตรวจสอบวัตถุอันตรายทางการเกษตรรวมทั้งป้องกันกำจัดศัตรูพืชตลอดอายุการจดทะเบียนเพื่อให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเกษตรกร

ในเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ ยังมีบางประการที่ไม่สอดคล้องกับคำแนะนำในการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล ดังนั้นจึงต้องเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการจัดทำฉลากเพื่อผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการใช้สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้อง และปลอดภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติ หรือมาตรการบังคับทางกฎหมายในการควบคุมและการโฆษณาสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาแฝงและการส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งขัดได้ว่าเป็นการโฆษณา การโฆษณาส่วนใหญ่จะกล่าวถึงด้านที่เป็นประโยชน์เท่านั้น โดยมีการอวดอ้างสรรพคุณเกินจริงและส่วนใหญ่ไม่มีการเตือนหรือการให้ความรู้ในด้านที่ควรมีระวังในการใช้ผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคและเกษตรกรหลงเชื่อได้ง่าย โดยในปัจจุบันมีเพียงมาตรการกำกับดูแลการโฆษณาวัตถุอันตรายที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ผลชัดเจน เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลเท่านั้น โดยไม่มีการติดตามสอดส่อง ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลที่กระทำการโฆษณาตามที่ได้อ้างมา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการควบคุมเฉพาะในการควบคุมโฆษณาอย่างจริงจัง ควบคุมในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาและรูปแบบการโฆษณา⁴

จากการศึกษาปัญหาข้างต้น ทำให้เราทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย ซึ่งยังมีปัญหาในด้านกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันสารกำจัดศัตรูพืชตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุทะเบียน และการรายงานผลกระทบการใช้สารสารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชนอกจากนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำฉลากผลิตภัณฑ์สารป้องกันและ

กำจัดศัตรูพืชก็ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆรวมถึงมาตรการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ดังต่อไปนี้

⁴พัฒน์พงษ์ จากเกตุ , รายงานผลการศึกษาศึกษาการสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องการโฆษณาสารกำจัดศัตรูพืชโดยสื่อมวลชน ,2547 หน้า 14

1. การขอขึ้นทะเบียนยาซึ่งจะต้องนำสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายมาขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินความเสี่ยงในด้านความปลอดภัย และประสิทธิภาพการใช้สารเคมี ซึ่งควรมีการแก้ไขโดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้และสามารถนำเสนอข้อมูล

ข้อคิดเห็น คัดค้านในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจในระบบการขอขึ้นทะเบียนอนุญาต การต่ออายุทะเบียน การควบคุมการใช้สารกำจัดศัตรูพืชตลอดจนการตรวจสอบทบทวนสารเคมีที่ขึ้นทะเบียนตลอดอายุการจดทะเบียน รวมถึงการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีตัวแทนผู้บริโภคที่เป็นคณะกรรมการอิสระและมีส่วนร่วมในการตรากฎระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 36 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและข้อมูลที่ใช้ประกอบในการพิจารณาก่อนประกาศขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกประเภท โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบก่อนการพิจารณาอนุญาต และให้นำความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณาขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายและให้เผยแพร่คำชี้แจงและเหตุผลประกอบการพิจารณาและให้นำข้อมูลดังกล่าวไปประกาศใน Website Internet เพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็น

2. ปัญหาในเรื่องการควบคุมฉลากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เห็นควรมีการแก้ไขดังต่อไปนี้

(1) เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบในปัจจุบันให้สอดคล้องกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) เช่น การระบุข้อความให้อ่านคำแนะนำก่อนเปิดภาชนะบรรจุ เพื่อให้ผู้ใช้ได้อ่านฉลากก่อนเปิดผลิตภัณฑ์ ตลอดจนกำหนดให้แสดงสัญลักษณ์ เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพของสารเคมี เช่น การกัดกร่อน การติดไฟ การระคายเคืองต่อตา เป็นต้น หรือการอาจมีคำแนะนำอื่น เช่น เกี่ยให้พ้นมือเด็ก ห้ามกิน ห้ามดื่ม เพื่อความปลอดภัยต่อผู้บริโภค

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยเปลี่ยนจากมาตรการกำกับดูแลมาเป็นการควบคุมแทน โดยมีหลักการคือ การโฆษณาขายวัตถุอันตรายทางสื่อช่องทางต่าง ๆ นั้น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนด และการโฆษณาขายวัตถุอันตรายจะต้องไม่อ้างสรรพคุณเกินจริง นอกจากนี้ต้องไม่มีการขายวัตถุอันตรายแบบแถมของ หรือออกสลากรางวัล หากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามที่ได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ใน มาตรา 36 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียน และข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาก่อนประกาศขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกประเภทรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในมาตรา 51 ให้มีการควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตราย รวมทั้งให้มีการแก้ไขในส่วนการคิดค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยกำหนดเพดานสูงสุดไว้ทั้งให้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรม

วิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ.2538 ให้สอดคล้องกับคำแนะนำการทำลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในกรณีนี้ให้รัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และให้มีการกระจายอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการขายสินค้าประเภทวัตถุสารเคมี ไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นพร้อมกับให้หน่วยงานดังกล่าวโดยบูรณาการข้อมูลสารเคมีให้เป็นระบบเดียวกันเพื่อง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูล

เอกสารอ้างอิง

พัฒน์พงษ์ จากเกตุ , รายงานผลการศึกษาศึกษาการสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องการโฆษณาสารกำจัดศัตรูพืชโดย
สื่อมวลชน,2547 หน้า 14

สุชุม วงศ์เอก, การบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชระดับสากลกับ พัฒนาการของไทย
(กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2542), หน้า 50-52.