

ความสอดคล้องของกฎหมายไทยว่าด้วยการห้ามนำเข้าและการใช้สารคลอร์ไพริฟอส พาราควอต และไกลโฟเซตเพื่อใช้ในการเกษตรภายใต้พันธกรณีของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

THE COMPLIANCE OF THAI LAW RELATING TO PROHIBITION OF IMPORTATION AND USE OF CHLORPYRIFOS PARAQUAT AND GLYPHOSATE SUBSTANCES FOR AGRICULTURAL PURPOSES WITH THE OBLIGATIONS OF THE WTO'S AGREEMENT ON THE APPLICATION OF SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES AND GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE

ลลิษฐ์ ศุภธำนันทพัทธ์ *

Lalichat Supatanunphat *

วันที่รับบทความ 11 กรกฎาคม 2566

วันที่แก้ไขบทความ 21 สิงหาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ 22 สิงหาคม 2566

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* LL.M. Student, Faculty of Law, Thammasat University

* e-mail: lalichatsu@gmail.com

บทคัดย่อ

การบริโภคสินค้าเกษตรที่อาจปนเปื้อนสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และวัชพืชนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นความเสี่ยงต่อชีวิตและสุขภาพของผู้บริโภค ซึ่งรัฐบาลไทยมีความต้องการที่จะปกป้องประชาชนจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว จึงมีการออกกฎหมายห้ามนำเข้าและใช้สารเคมีคลอร์ไพริฟอส และพาราควอต รวมทั้งจำกัดการใช้สารเคมีไกลโฟเซต โดยสารเคมีดังกล่าวเป็นสารเคมีที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืช และวัชพืช ซึ่งส่งผลต่อชีวิต และสุขภาพของประชาชน ดังนั้นทางรัฐบาลไทยจึงได้ให้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการการควบคุมปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่อาจปนเปื้อนในสารเคมีทั้งสามชนิด แต่ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรมาจำหน่ายยังประเทศไทย ในช่วงก่อน และระหว่างประกาศกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ รัฐคู่ค้าของประเทศไทยเช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลได้มีการเรียกร้องให้ประเทศไทยทบทวนการออกมาตรการดังกล่าว โดยอ้างว่ามาตรการของประเทศไทยเป็นมาตรการที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการค้าระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการยื่นข้อเรียกร้องต่อการการค้าโลกอันเกี่ยวกับมาตรการของไทยซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการค้าของประเทศไทยในอนาคต

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการการห้ามใช้คลอร์ไพริฟอส และ พาราควอต รวมทั้งการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้กฎหมายไทย และวิเคราะห์ความสอดคล้องภายใต้พันธกรณีขององค์การการค้าโลก จากความตกลงทั่วไปว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือความตกลง SPS) และ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ ความตกลง GATT) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเป็นแนวทาง และป้องกันการยื่นข้อพิพาทจากประเทศคู่ค้าของประเทศไทย

การจัดบทความฉบับนี้มีวิธีการดำเนินการศึกษาเชิงวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ สื่อ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงบทความอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และข้อมูลของหน่วยงานเอกสารรวมถึงการศึกษาค้นคว้าความตกลงระหว่างประเทศภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกเพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของมาตรการการห้ามใช้สารเคมีซึ่งประกอบไปด้วย ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) หรือ SPS ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522

ผลลัพธ์การวิจัย แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการการห้ามใช้คลอร์ไพริฟอส พาราควอตและการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต เพื่อการบริโภคสินค้าเกษตรอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นผลดีต่อสุขภาพต่อประชาชนแต่กฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวอาจขัดต่อพันธกรณีของการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขทั่วไปในการอ้างใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) และไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา XX ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

คำสำคัญ: คลอร์ไพริฟอส, พาราควอต, ไกลโฟเซต, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

Abstract

The consumption of agricultural products that may be contaminated with pesticides and weeds poses risks to the lives and health of consumers. The Thai government, aiming to safeguard its population from potential risks, has enacted legislation that prohibits the import and use of chlorpyrifos and paraquat, while also imposing restrictions on the use of glyphosate. As a result, maximum levels of pesticide residues have been established for these chemicals. However, these measures are also related to international trade and can impact the importation of agricultural products destined for sale in Thailand.

Before and during the implementation of this law, Thailand faced requests from partner countries such as the United States of America and Federal Republic of Brazil to reconsider the implementation of these measures. These countries argued that Thailand's measures would negatively impact international trade. In order to avoid potential claims being filed with the World Trade Organization (WTO) regarding the measures taken by Thailand, which could result in damages.

Therefore, this thesis focuses on the measures implemented by Thai law to prohibit the use of chlorpyrifos and paraquat, as well as the limitations imposed on glyphosate. The analysis will primarily assess the compliance of these measures with Thailand's obligations under the World Trade Organization (WTO), specifically the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in order to provide recommendations as guidelines and prevent potential disputes from arising between Thailand and its trading partners.

Keywords: Chlorpyrifos, Paraquat, Glyphosate, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures-SPS, General Agreement on Tariff and Trade-GATT

1. บทนำ

การทำเกษตรกรรมทั้งในประเทศไทยและทั่วโลกมักประสบปัญหาวัชพืช และศัตรูพืชมาก่อวน ส่งผลทำให้พืชพันธุ์ทางการเกษตรเหล่านั้นไม่เจริญเติบโต หรือเสียหาย รวมทั้งเกิดปัญหาในด้านปริมาณและคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตร จึงมีการนำสารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชมาใช้ โดยสารเคมีที่นิยมใช้กันยังแพร่หลายมี 3 ชนิด คือ คลอร์ไพริฟอส พาราควอต และไกลโฟเซต เนื่องจากสารเคมีดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการกำจัดศัตรูพืชได้ดี อีกทั้งยังราคาถูกและใช้ปริมาณเล็กน้อยก็สามารถกำจัดวัชพืชได้เป็นอย่างดี ในประเทศไทยเองก็มีการนำเข้าสารเคมีทั้งสามชนิดมาใช้ในการทำเกษตรกรรมเป็นปริมาณมาก ซึ่งส่งผลให้มีการใช้สารเคมีทั้งสามชนิดในการทำการเกษตรกันอย่างกว้างขวาง จึงอาจส่งผลต่อการตกค้างของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม และปนเปื้อนในอาหาร อันก่อผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสุขภาพของผู้สัมผัสและผู้บริโภคโดยประเด็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางอาหาร (Food Safety) อันเนื่องมาจากการใช้สารเคมีทั้งสามชนิดคือ คลอร์ไพริฟอส พาราควอต และไกลโฟเซต

รัฐบาลไทยได้มีความต้องการที่จะปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชนจากสารเคมีทั้งสามชนิดที่ตกค้างในผลิตภัณฑ์และผลผลิตทางการเกษตร จึงได้มีการประกาศจากกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเกณฑ์

มาตรฐานที่ชัดเจนอันเกี่ยวกับอาหารที่มีสารพิษตกค้าง เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น และประกาศให้สารเคมี คลอร์ไพริฟอส และพาราควอต เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ตามมาตรา 18 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และ กำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limit; MRL) ของคลอร์ไพริฟอส และพาราควอตในสินค้าเกษตรในระดับที่ต่ำ กว่ารัฐอื่นที่ส่งออกสินค้าเกษตรมายังประเทศไทย และต่ำกว่าที่ คณะกรรมาธิการโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO หรือ CODEX กำหนด ส่งผลให้คลอร์ไพริฟอส และพาราควอตเป็นสารเคมีที่ห้ามใช้ในการเกษตรไทยอย่างสิ้นเชิง และมีการกำหนดมาตรฐานค่า MRL ในการนำเข้าสินค้าอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการปนเปื้อนของสารเคมีทั้ง 2 ชนิดในอาหาร แต่ไกลโฟเซตยังสามารถใช้ได้แต่เพียงจำกัดการใช้

หลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายยกเลิกการใช้สารเคมีคลอร์ไพริฟอส และพาราควอต ก็ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นที่มีการจำหน่ายสินค้าเกษตรมายังประเทศไทยได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา¹และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งได้มีการยื่นข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยทบทวนการออกมาตรการดังกล่าว เนื่องจากส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีอันเป็นพันธกรณีของ WTO ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่ามาตรการอันเกี่ยวกับสารเคมีทั้งสามชนิดของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของ องค์การการค้าโลก (WTO) หรือไม่ เพื่อป้องกันการถูกประเทศคู่ค้าฟ้องร้องจนเกิดความเสียหายต่อประเทศไทย

2. ข้อมูลของสารเคมีคลอร์ไพริฟอส พาราควอต และไกลโฟเซตในการทำการเกษตรภายใต้กฎหมายไทย

คลอร์ไพริฟอส

คลอร์ไพริฟอส (Chlorpyrifos), คลอร์ไพริฟอสเมทิล (Chlorpyrifos-methyl) เป็นสารเคมีกำจัดแมลงศัตรูพืชซึ่งมีการใช้ในการทำการเกษตรกรรมมาเป็นนานเป็นระยะเวลากว่า 50 ปี โดยคลอร์ไพริฟอสถูกจัดอยู่ในสารเคมีกำจัดศัตรูพืชกลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต มีประสิทธิภาพในการกำจัดแมลงในพืช ผัก ผลไม้ และนิยมใช้กันอย่างกว้างในพืชแทบทุกชนิด เนื่องจากมีประสิทธิภาพกำจัดแมลงได้มากมายหลายชนิด แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการยกเลิกการนำเข้าและใช้คลอร์ไพริฟอสในการทำการเกษตรแล้ว

พาราควอต

พาราควอต (Paraquat) เป็นสารเคมีกำจัดวัชพืช หรือยาฆ่าหญ้าที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ใช้สำหรับฉีดพ่นหลังจากวัชพืชงอก (Post Emergence) โดยเกษตรกรนิยมใช้เนื่องจากมีราคาถูกและใช้ในปริมาณน้อยก็สามารถกำจัดวัชพืชได้ผลเป็นอย่างดี ปัจจุบันประเทศไทยยกเลิกใช้พาราควอตแล้วเช่นเดียวกับคลอร์ไพริฟอส

ไกลโฟเซต

ไกลโฟเซต (Glyphosate) เป็นสารเคมีกำจัดวัชพืช ใช้กำจัดวัชพืชในวงกว้างโดยออกฤทธิ์ยับยั้งการสร้างกรดอะมิโน (Amino Acid) ในพืช โดยนิยมใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี ในพืชเศรษฐกิจหลายชนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปาล์ม และยางพารา ปัจจุบันมีประเทศที่ห้ามใช้ไกลโฟเซตเพียง 9 ประเทศเท่านั้น เช่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐกาตาร์ รัฐคูเวต เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ตีสหภาพยุโรปได้มีการประเมินความปลอดภัยของการใช้ไกลโฟเซตในเดือนธันวาคม 2565 ผลการประเมินพบว่าไม่ใช่ไกลโฟเซตสารก่อมะเร็ง และในปัจจุบันเกษตรกรในสหภาพยุโรปยังสามารถใช้ไกลโฟเซตในการทำการเกษตร ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยกลับมีการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต และกำหนดให้เป็นวัตถุอันตรายประเภทที่ 3 ที่ต้องขออนุญาตครอบครองตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

¹ U.S. Department of Agriculture, “Report Name: Economic Impact of the Ban on Paraquat and Chlorpyrifos on Thai Industries,” Retrieved 7 December 2021, จาก <https://apps.fas.usda.gov>.

สารเคมีทั้งสามชนิดเป็นสารเคมีที่ใช้ในการทำเกษตรกรรม อันเป็นสินค้าบริโภค ดังนั้นจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เลขที่ 387 พ.ศ. 2560 เรื่องอาหารที่มีสารพิษตกค้าง เพื่อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสารพิษที่ตกค้างในอาหาร เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้อาหารที่มีสารพิษตกค้างเป็นอาหารที่กำหนดมาตรฐาน อาหารที่อาจมีสารเคมีปนเปื้อนจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารที่มีสารปนเปื้อนตามที่รัฐได้กำหนด โกลโฟเซตนั้นประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างไว้เฉพาะแต่กำหนดให้ใช้มาตรฐานระหว่างประเทศที่คณะกรรมการอาหารโคกรรมาฐานอาหาร FAO/WHO หรือ Codex กำหนด ต่างจากสารเคมีกลุ่มคลอรีไพริฟอส และพาราควอต

เมื่อมีการประกาศให้สารเคมีกลุ่มคลอรีไพริฟอส และพาราควอตเป็นสารเคมีที่ห้ามใช้และนำเข้าจึงมีการกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดไว้ในแนบท้ายประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องอาหารที่มีสารพิษตกค้างฉบับที่ 419 ดังนั้นสินค้าเกษตรทุกชนิดต้องมีการปนเปื้อนไม่เกินกว่าปริมาณตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมาตรฐานของปริมาณสารปนเปื้อนที่ประเทศไทยกำหนดสำหรับคลอรีไพริฟอส และโกลโฟเซตนั้น เป็นมาตรการที่ค่อนข้างเข้มงวดใกล้เคียงกับการกำหนดให้สารเคมีปนเปื้อนเป็นศูนย์ (Zero Tolerance Risk) ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความเข้มงวดกว่ามาตรฐานสากลที่ คณะกรรมการอาหารโคกรรมาฐานอาหาร FAO/WHO หรือ Codex กำหนดไว้

ชนิดสารพิษตกค้างในอาหาร	ชนิดอาหาร	มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม
1. คลอรีไพริฟอส (chlorpyrifos)	ผักสด ผลไม้สด และพืชอื่นๆ	0.005
	ธัญพืชและถั่วเมล็ดแห้ง	0.01
	เนื้อสัตว์ นม ไข่	0.005
2. คลอรีไพริฟอส-เมทิล (chlorpyrifos-methyl)	ผักสด ผลไม้สด และพืชอื่นๆ	0.005
	ธัญพืชและถั่วเมล็ดแห้ง	0.01
	เนื้อสัตว์ นม ไข่	0.005
3. พาราควอต (paraquat) รวมถึง พาราควอตไดคลอไรด์ (paraquat dichloride), พาราควอต [บิส (เมทิลซัลเฟต)] (paraquat [bis (methyl sulfate)]) หรือ พาราควอตเมทิลซัลเฟต (paraquat methosulfate)	ผักสด ผลไม้สด และพืชอื่นๆ	0.005
	ธัญพืชและถั่วเมล็ดแห้ง	0.02
	เนื้อสัตว์ นม ไข่	0.005

หมายเหตุ สำหรับอาหารแปรรูปให้มีค่าสารพิษตกค้างได้ไม่เกินเงื่อนไขที่กำหนดในวัตถุดิบนั้น

ภาพตารางปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดของสารเคมีกลุ่มคลอรีไพริฟอส และพาราควอตในสินค้าเกษตรที่ประเทศไทยกำหนด

3. กฎเกณฑ์ของ WTO ที่เกี่ยวกับการห้ามใช้สารเคมีคลอรีไพริฟอส พาราควอต และมาตรการการจำกัดการใช้โกลโฟเซต

องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation หรือ WTO) มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ แต่การค้าระหว่างประเทศก็ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่กระทบกับประเด็นเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจด้วย (non-trade issues) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านนโยบายของแต่ละรัฐ เช่น การปกป้องคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน การอนุรักษ์

สิ่งแวดลอม² เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measures หรือ NTMs) และเป็นอุปสรรคในการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ดังนั้นการใช้มาตรการเหล่านี้จึงต้องใช้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม และต้องเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้า จึงมีการเปิดรอบการเจรจาหลายครั้งซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้ความตกลงพหุภาคี ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการห้ามใช้สารเคมีคลอรีนโฟสและพาราควอต และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นได้แก่ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ ความตกลง GATT) โดยความตกลง SPS เป็นความตกลงเฉพาะ ต้องพิจารณาก่อนความตกลงทั่วไป หรือ GATT ตามหลักตีความสัญญาทั่วไป และในส่วนอาร์มบพทของความตกลง SPS มีวัตถุประสงค์ที่วางกฎเกณฑ์สำหรับการใช้บังคับบทบัญญัติของ GATT โดยเฉพาะมาตรา XX (b)

มาตรการที่ผู้เขียนได้ศึกษาคือ การบังคับใช้มาตรการอันเกี่ยวกับสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช 2 มาตรการ คือ มาตรการการห้ามใช้สารเคมีคลอรีนโฟสและพาราควอต และมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการบริโภคสินค้าเกษตรที่มีสารพิษตกค้าง อันเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อปกป้องชีวิต และสุขภาพของประชาชน โดยมาตรการทั้งสองนั้นเป็นการสร้างกฎระเบียบทางด้านสุขอนามัยอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบและอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นมาตรการที่เพิ่มภาระแก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่ได้ใช้สารเคมีทั้งสามชนิดในการทำเกษตรกรรม และไม่สามารถทำการค้าได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตามถึงแม้ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (WTO) แต่ประเทศไทยเองก็ย่อมมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง ในการออกนโยบายเพื่อปกป้องประชาชนภายในประเทศ เมื่อรัฐสมาชิกมีอำนาจในการออกมาตรการดังกล่าว องค์การการค้าโลก (WTO) จึงจำต้องกำหนดกรอบเพื่อควบคุมมิให้รัฐสมาชิกออกมาตรการภายในจนก่อให้เกิดผลการทบและอุปสรรคทางการค้าโดยไม่จำเป็น หรือเป็นการออกมาตรการโดยปราศจากเหตุผลสมควร ดังนั้นในการออกมาตรการสุขอนามัยดังกล่าวประเทศไทยเองจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ขัดกับพันธกรณีของ องค์การการค้าโลก (WTO) โดยพิจารณามาตรการของไทยภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure หรือ SPS) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT 1994) ซึ่งความตกลงทั้งสองนี้จะเป็นเครื่องมือในการประสานระหว่างมาตรการภายในและการปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงดังกล่าว เมื่อประเทศไทยมีมาตรการห้ามใช้คลอรีนโฟส และพาราควอต และมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตจึงต้องพิจารณาความสอดคล้องภายใต้พันธกรณีของความตกลง SPS และความตกลง GATT ดังนี้

3.1 พันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือความตกลง SPS) เป็นความตกลงที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการทางการค้าอันเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางด้านอาหารและมาตรการต่าง ๆ ที่

² จารุประภา รักพงษ์, กฎหมายแห่งองค์การการค้าโลก, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 1.

เกิดขึ้นเพื่อป้องกันภัยจากโรคระบาดในสัตว์ โรคพืช และศัตรูพืช ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของคน สัตว์ และพืช

มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานมาตรการของรัฐสมาชิกและมาตรฐานระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างสอดคล้อง เพื่อประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้ รัฐสมาชิกจะต้องใช้มาตรการอย่างไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) มีความโปร่งใส (Transparency) ใช้มาตรการเฉพาะเท่าที่จำเป็น (Necessary) ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific justification) เพื่อให้มาตรการบรรลุวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล (Harmonisation)

3.1.1. มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต และมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้หลักความกลมกลืน และหลักปฏิบัติหลักความเทียบเท่ากันของมาตรฐาน (Equivalence) มาตรา 3.1 และ มาตรา 4 ของความตกลง SPS

1) มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต

มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอตเป็นมาตรการที่ไทยห้ามนำเข้าตัวสารเคมีเข้ามาในประเทศอย่างเด็ดขาด และมีการกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดในระดับที่ใกล้เคียงกันไม่ให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีทั้งสองในอาหารเลย เช่น จากปริมาณสารพิษตกค้างตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเมื่อเทียบกับมาตรฐานของ Codex ในคลอรีนไฟฟอสกำหนดให้ค่า MRL ของถั่วเหลืองเมล็ดแห้ง ไม่เกิน 0.1 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม แต่มาตรฐานของไทยคือ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ดังนั้นมาตรการของไทยจึงไม่กลมกลืนกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ตามหลักความกลมกลืนมาตรา 3.1 ของความตกลง SPS³ และเนื่องจากประเทศไทยกำหนดปริมาณสารพิษสูงสุดในระดับที่เข้มงวดกว่ารัฐสมาชิกอื่นมาก หากรัฐที่เป็นคู่ค้าของไทยยังคงใช้สารเคมีทั้งสองชนิดในการทำการเกษตรอยู่ก็ย่อมจะมีปริมาณสารพิษปนเปื้อนได้มากกว่าปริมาณที่ไทยกำหนด และการที่จะทำให้บรรลุตามมาตรฐานของไทยก็เป็นไปได้ยาก ประเทศไทยจึงไม่อาจยอมรับมาตรการของรัฐอื่นได้ตามหลักความเทียบเท่ากันของมาตรฐานมาตรา 4 ของความตกลง SPS⁴ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงใช้ซึ่งมาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอตนั้นได้ แต่ไทยมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ว่ามาตรการของไทยนั้นเป็นมาตรการที่มีความจำเป็น (Necessity test) ตามมาตรา 2.2 ของความตกลง SPS

2) มาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต

มาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตมีการกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้าง หรือ MRL ในสินค้าเกษตรนำเข้า เช่นเดียวกับมาตรฐานที่ Codex กำหนด ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานสูงกว่า หรือเข้มงวดกว่ามาตรฐานสากล มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรฐานของ Codex มาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตจึงเป็นมาตรการที่ไทยปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตาม

³ SPS art. 3.1 To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.

⁴ SPS art. 4 Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

มาตรา 3.1 และได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นมาตรการที่เป็นไปตามความตกลง SPS และ GATT ตามมาตรา 3.2 ของความตกลง SPS มาตรการการจำกัดการใช้ไกลเซตจึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐสมาชิก WTO ย่อมจะต้องปฏิบัติตาม หากมาตรฐานของรัฐที่ส่งออกสินค้าเกษตรมายังไทยมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ถึงแม้จะมีวิธีการป้องกันปริมาณสารพิษตกค้างต่างกัน แต่หากได้ปริมาณสารพิษตกค้างในระดับที่ไทยต้องการ มาตรการนั้นก็จะเป็นมาตรการที่เทียบเท่ากับมาตรการของไทยตามมาตรา 4.1 ของความตกลง SPS

3.1.2. มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต และมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity test) มาตรา 2.2 และ 5.1 ของความตกลง SPS

รัฐสมาชิกจะต้องรับประกันว่ามาตรการ SPS นั้นจะต้องนำมาใช้เพียงเท่าที่จำเป็นในการปกป้องชีวิต สุขภาพ ของคน สัตว์ หรือพืช อีกทั้งมาตรการนั้นจะต้องมาจากหลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และอ้างไว้โดยประกอบด้วยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อยู่เสมอ⁵ โดยพิจารณาประกอบมาตรา 5.1⁶ ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องรับประกันว่ามาตรการนั้นมีพื้นฐานมาจากการประเมินความเสี่ยงที่เหมาะสมกับสถานการณ์ความเสี่ยงต่อชีวิต หรือสุขภาพ ของคน สัตว์ หรือพืช โดยใช้เทคนิคการประเมินความเสี่ยงที่พัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศ มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอตจะต้องใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ความจำเป็นในการใช้บังคับ ซึ่งในคดี Australia Salmon⁷ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ การประเมินความเสี่ยงนั้นขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ของแต่ละกรณี แต่ต้องคำนึงถึงหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยยึดหลักความสมเหตุสมผล (means-end rationality) ระหว่างหลักฐานทางวิทยาศาสตร์กับ มาตรการ SPS ว่ามีความเฉพาะเจาะจง (specific) และมีเหตุผลสอดคล้องกันอย่างไร หากรัฐสมาชิกนั้นใช้ มาตรการ SPS โดยไม่ทำการประเมินความเสี่ยง ย่อมเป็นการใช้มาตรการโดยอำเภอใจ และอาจเป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งขัดต่อพันธกรณีของ WTO และอาจถูกร้องเรียนจากรัฐสมาชิกอื่นได้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจาก หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อบังคับใช้มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอต และมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างบางกรณีดังนี้

1) มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอต

คลอรีนไฟฟอส เป็นสารเคมีส่งผลกระทบต่อพัฒนาการด้านสมอง ไอคิว และสมาธิสั้น มีการรายงาน พัฒนาการของเด็กที่สัมผัสคลอรีนไฟฟอสในอียิปต์ พบว่าเด็กที่สัมผัสคลอรีนไฟฟอสมีความจำระยะสั้น อย่างไร ก็ตามองค์การอนามัยโลก หรือ WHO นั้นมีรายงานเกี่ยวกับการใช้สารเคมีคลอรีนไฟฟอส โดยระบุว่า การออกฤทธิ์ของสารเคมีคลอรีนไฟฟอสนั้นมีผลยับยั้งเอนไซม์อะซิติลโคลีนเอสเทอเรส (acetylcholinesterase) ในระบบประสาทของมนุษย์ และสัตว์ แต่การได้รับคลอรีนไฟฟอสจนกระทบต่อระบบประสาทดังกล่าวนั้นจำต้อง ได้รับสารที่มีปริมาณสูงมาก⁸

⁵ SPS art. 2.2 Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.

⁶ SPS art. 5.1 Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.

⁷ ศรีสตา ไปศาลสกุลชัย, “การใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ศึกษากรณีไข่หวัดนกในไก่ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) น. 39.

⁸ สุเทพ สหายา, “คลอรีนไฟฟอส อันตรายจริงหรือ ?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2563, จาก https://www.kehakaset.com/newsactivities_details.php?view_item=293.

มีการตั้งข้อสังเกตถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของโรคมะเร็งลำไส้ในประชากรไทยว่าเกิดจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชรวมถึงคลอร์ไพริฟอส ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยจากสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ที่ค้นพบว่าสารเคมีคลอร์ไพริฟอสนั้นเพิ่มการเจริญเติบโตของมะเร็งลำไส้⁹ นอกจากมะเร็งลำไส้แล้วมีในสหรัฐอเมริกามีรายงานว่าการใช้สารเคมีคลอร์ไพริฟอสนั้นอาจเป็นสารเคมีชนิดหนึ่งที่ก่อให้เกิดมะเร็งปอด แต่ไม่ใช่สาเหตุหลักที่เป็นต้นเหตุในการก่อให้เกิดมะเร็งปอด ดังนั้นจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการเชื่อถือข้อมูลนี้เนื่องจากยังไม่มีงานวิจัยที่รองรับว่าคลอร์ไพริฟอสก่อให้เกิดมะเร็งปอดโดยตรง¹⁰ อีกทั้งมะเร็ง (Cancer) เกิดได้จากหลายสาเหตุการใช้ชีวิตประจำวันของมนุษย์ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดมะเร็งเช่น การใช้สารเคมีในกระบวนการถนอมอาหาร หรือ ไนโตรซามีน (Nitrosamine) หรือแม้กระทั่งการได้รับอุลตราไวโอเลตจากแสงแดดก็สามารถก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็งได้ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะระบุอย่างเฉพาะเจาะจงว่ามะเร็งเกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งโดยเฉพาะ

พาราควอตจัดเป็นสารที่มีพิษเฉียบพลันสูงหากได้รับการสัมผัสเพียงปริมาณเล็กน้อยก็เกิดอันตรายต่อร่างกาย โดยผู้ได้รับสารพาราควอตนั้น หากเข้าไปในร่างกายแล้วสามารถทำลายอวัยวะภายในร่างกายได้ทั้งหมด และถึงแม้ว่าไม่ถึงแก่ความตายจากการได้รับสารเคมีแต่หากได้รับสารเคมีเป็นระยะเวลานานจะก่อให้เกิดโรคที่ไม่สามารถรักษาได้เช่น โรคไต มะเร็ง โรคตับ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามองค์การอนามัยโลกได้จัดให้พาราควอตอยู่ในประเภทสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอันตรายปานกลาง โดยเป็นกลุ่มที่อันตรายน้อยกว่านิโคติน ที่อยู่ในยาสูบซึ่งถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มอันตรายสูง ซึ่งสอดคล้องกับ EPA ที่จัดกลุ่มความเป็นพิษของพาราควอตไว้ในกลุ่มความเป็นพิษ ปานกลาง (Toxicity Class II: Moderately Toxic) และหากใช้ตามคำแนะนำตามฉลากก็จะไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพ สาเหตุที่เกษตรกรเสี่ยงต่อการสัมผัสพาราควอตนั้นเกิดจากเกษตรกรไม่สวมใส่ชุดและอุปกรณ์ป้องกันตัวในขณะทำงานให้เหมาะสม และจากการสำรวจพบว่าปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรเกิดผลกระทบทางสุขภาพเกิดจาก การไม่สวมใส่หน้ากากปิดปาก ปิดจมูก และไม่สวมถุงมือบ่อยครั้ง และจากรายงานสถิติผู้ป่วยซึ่งได้รับสารพิษจากพาราควอตนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการกินเพื่อฆ่าตัวตาย

หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ดังกล่าวนี้ยังมีความไม่แน่นอน ระบุเฉพาะเจาะจงว่า (specific) หากใช้สารเคมีทั้งสองชนิดอย่างถูกต้องในการทำเกษตรกรรม หรือการบริโภคสินค้าเกษตรจากสารเคมีตกค้างที่มีค่า MRL ไม่เกินมาตรฐานระหว่างประเทศจะส่งผลอย่างไรต่อสุขภาพของประชาชน หรือบ่งชี้ว่าเหตุใดมาตรฐานของไทยจึงต้องเข้มงวดและเคร่งครัด กว่ามาตรฐานของระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาประกอบกับความเห็นคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการควบคุมวัตถุอันตราย เห็นควรว่าควรจำกัดการใช้คลอร์ไพริฟอส และพาราควอตมากกว่าการยกเลิกสารเคมีทั้งสองชนิด มาตรการของไทยจึงไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์โดยยึดหลักความสมเหตุสมผล (means-end rationality) ระหว่างหลักฐานทางวิทยาศาสตร์กับมาตรการ SPS ว่ามีความเฉพาะเจาะจง (specific) และมีเหตุผลสอดคล้องกันอย่างไร อีกทั้งไทยยังไม่มีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนมาตรการนี้ ดังนั้นมาตรการของไทยจึงไม่อยู่บนพื้นฐานหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อมโยงถึงอันตรายต่อสุขภาพ และประเทศไทยไม่มีการประเมินผลทางเศรษฐกิจ และชีววิทยาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวโน้มว่าสารเคมีทั้งสองชนิดนั้นจะมีความเสียหายต่อสุขภาพอย่างไรหากมีการใช้ตาม

⁹ คลอร์ไพริฟอสนั้นเพิ่มการเจริญเติบโตของมะเร็งลำไส้ H-29 ผ่านตัวรับ EGFR โดยกลไกของการเกิดเซลล์มะเร็งนั้นจะเกิดจากการแบ่งตัวของเซลล์อย่างไร้การควบคุมจากปัจจัยกระตุ้นที่เรียกว่า “Growth factor” มาจับที่ตัวรับที่ชื่อว่า “Epidermal Growth Factor Receptor (EGFR),”

¹⁰ Won Jin Lee and others, “Cancer Incidence Among Pesticide Applicators Exposed to Chlorpyrifos in the Agricultural Health Study” (2004) 96 Journal of the National Cancer Institute,” Retrieved 1 June 2022, จาก <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15572760/>.

มาตรฐานสากล และหากใช้ตามมาตรการของไทยจะมีแนวโน้มความเสี่ยงอย่างไร อันเชื่อมโยงถึงมาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต ไทยจึงยังไม่มีมาตรการประเมินความเสี่ยงในการออกมาตรการดังกล่าวซึ่งไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลง SPS มาตรา 2.2 และ 5.1

2) มาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต

มาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเป็นมาตรการที่ไทยได้ใช้บังคับเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากสุขภาพของผู้บริโภคจากการได้รับสารเคมีปนเปื้อนในการทำเกษตรกรรมเช่นกัน แต่มาตรการนี้ไม่ได้เป็นมาตรการที่เข้มงวดเช่นเดียวกับมาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอตเพียงแต่มีการควบคุมการใช้สารเคมีในการทำเกษตรกรรม และกำหนดปริมาณสารพิษตกค้างเช่นเดียวกับมาตรฐานสากลตามที่ Codex กำหนด มาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตจึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐสมาชิก WTO ยอมรับ มาตรการไกลโฟเซตจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นตามมาตรา 2.2 ของความตกลง SPS การที่ไทยกล่าวอ้างมาตรการนี้ขึ้นใช้จึงไม่ต้องพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และประเมินความเสี่ยงเพิ่มเติม

3.1.3. มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต และมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้หลักความโปร่งใส (Transparency) มาตรา 7

การออกมาตรการ SPS เป็นการออกมาตรการเพื่อกำหนด หรือบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นพันธกรณีเชิงสารบัญญัติ เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศมักมีปัญหาการขาดความโปร่งใสของมาตรการ SPS เช่นการออกมาตรการ SPS ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงซึ่งเป็นภาระแก่รัฐสมาชิกอื่น เป็นต้นทุนในการจำหน่ายสินค้า อันเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรี เพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าโดยการออกมาตรการ SPS รัฐสมาชิกจึงต้องมีความโปร่งใสในการออกมาตรการ มีการแจ้งเตือนให้รัฐสมาชิกอื่นได้ทราบ และปฏิบัติตามมาตรการ SPS ได้อย่างถูกต้อง ความตกลง SPS จึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 7¹¹

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งมาตรการ SPS คือ หน่วยประสานงานกลางด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Thailand SPS Contact Point) เพื่อทำการแจ้งเตือนมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ไทยได้มีการแจ้งว่าไทยกำลังพิจารณาการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส พาราควอต และการกำหนด MRL สำหรับสารเคมีปนเปื้อนในอาหาร เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563 เพื่อให้รัฐสมาชิกอื่นยื่นข้อคิดเห็นระหว่างการศึกษาพิจารณามาตรการดังกล่าว ต่อมาวันที่ 13 พฤศจิกายน 2563 ได้มีการแจ้งร่างประกาศอีกครั้งให้คลอรีนไฟฟอส และ พาราควอตเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และประกาศกระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกอื่นแสดงความเห็นได้ภายใน 60 วัน อีกทั้งยังกำหนดการใช้บังคับหลังจากประกาศในวันที่ 1 มิถุนายน 2564 มาตรการของประเทศไทยในการห้ามใช้สารเคมีคลอรีนไฟฟอส และ พาราควอต ไทยได้มีการแจ้งมาตรการต่าง ๆ ให้รัฐสมาชิกอื่นทราบ เพื่อเตรียมตัวในการปฏิบัติตามมาตรการ และตั้งจุดตอบข้อซักถามให้กับรัฐที่ต้องการคำตอบสำหรับข้อสงสัยต่าง ๆ และมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงประเภทของชนิดวัตถุอันตราย จึงเป็นการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเช่นเดิม จึงไม่ได้มีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงมาตรการ SPS ดังนั้น มาตรการของไทยจึงสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสของความตกลง SPS ตามมาตรา 7

3.1.4. มาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอสและพาราควอต และมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) มาตรา 2.3 ของความตกลง SPS

¹¹ SPS art. 7 Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.

มาตรการที่มีเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ หรือสัตว์จากความเสี่ยงในการใช้สารปนเปื้อนที่เป็นสาเหตุของโรคในอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารสัตว์ อันอยู่ภายใต้ความตกลง SPS มีหลักการพื้นฐานสำคัญอีกประการหนึ่งคือรัฐสมาชิกจะต้องประกันว่ามาตรการ SPS จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ระหว่างประเทศสมาชิกที่มีเงื่อนไขหรือสถานการณ์คล้ายคลึงกันตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment หรือ MFN) และต้องพิจารณาควบคู่ไปกับหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment หรือ NT) คือมาตรการภายในประเทศเองกับมาตรการที่ใช้กับรัฐสมาชิกอื่นจะต้องเป็นมาตรการเดียวกัน โดยมาตรการจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือไม่อาจให้เหตุผลได้รวมถึงไม่ก่อให้เกิดการค้าอย่างแสบแฝงด้วย โดยพิจารณาตามหลัก MFN และ NT

หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment หรือ MFN) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้หลักการไม่เลือกปฏิบัตินั้นบรรลุผล โดยรัฐสมาชิกต้องพิจารณาว่าในสถานการณ์เดียวกัน หากรัฐสมาชิกปฏิบัติต่อรัฐสมาชิกหนึ่งอย่างใด ก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันต่อรัฐสมาชิกอื่นเช่นเดียวกัน โดยไม่มีเงื่อนไขว่าสินค้ามาจากรัฐใด หรือหากรัฐสมาชิกให้การช่วยเหลือ หรือสิทธิพิเศษแก่รัฐใด รัฐอื่นก็ต้องได้รับเช่นเดียวกันโดยทันที และไม่มีเงื่อนไข (Immediately and Unconditionally) เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ อันเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment หรือ NT) เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นบรรลุผล โดยไทยมีหน้าที่ต้องรับประกันต่อรัฐสมาชิกอื่นว่า มาตรการที่ใช้กับรัฐเหล่านั้นจะใช้กับสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยต้องไม่เป็นการใช้มาตรการเพื่อปกป้องผลผลิตในประเทศ อันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่รัฐสมาชิกอื่น

1. หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment หรือ MFN)

การประกาศใช้มาตรการการห้ามใช้สารคลอร์ไพริฟอส พาราควอต และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตของไทย เป็นมาตรการที่กำหนดความปลอดภัยของอาหารจากสารเคมีปนเปื้อนทั้งสามชนิด โดยมีการกำหนดปริมาณ MRL ขั้นต่ำที่อาจนำเข้าสินค้าเกษตรได้ และหากปริมาณที่สูงกว่ามาตรฐานที่ไทยกำหนดจะไม่สามารถนำเข้าได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นผัก ผลไม้ ธัญพืช นม หรือเนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์เหล่านี้หากตรวจพบสารปนเปื้อนเกินมาตรฐานที่ไทยกำหนดก็จะถูกปฏิเสธไม่สามารถนำเข้ามาจำหน่ายยังประเทศไทยได้ ไม่มีการยกเว้นให้รัฐใดรัฐหนึ่ง หรือให้สิทธิแก่รัฐใดรัฐหนึ่งเป็นพิเศษ ไทยจึงใช้มาตรการนี้อย่างเท่าเทียมกัน และไม่ได้ใช้มาตรการเพื่อปกป้อง หรือกีดกันสินค้าเกษตรจากรัฐใดรัฐหนึ่งอันเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือไม่สามารถให้เหตุผลได้ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันสินค้าเกษตรปนเปื้อนสารเคมีจนเกินมาตรฐานจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค อีกทั้งยังมีการประกาศล่วงหน้าให้ทราบว่าไทยจะมีมาตรการดังกล่าว ให้รัฐสมาชิกได้เตรียมตัวปฏิบัติตามมาตรการของไทยอย่างเท่าเทียมกัน ไทยจึงปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับหลัก MFN ภายใต้มาตรา

2.3 ของความตกลง SPS¹²

2. หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment หรือ NT)

¹² SPS art. 2.3 Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.

มาตรการการห้ามใช้คลอร์ไพริฟอส และพาราควอตนั้นใช้บังคับกับการทำการเกษตรภายในประเทศอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 จึงห้ามเกษตรกรใช้อย่างเด็ดขาด หากผู้ใดมีไว้ในครอบครองจะต้องรับโทษ สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยจึงอาจถูกมองว่าปลอดภัยมากกว่าสินค้านำเข้าจากรัฐที่ยังใช้คลอร์ไพริฟอสและพาราควอต เบื้องต้นอาจเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่ไม่ขัดกับหลัก NT แต่เมื่อพิจารณาการตรวจสอบสารเคมีปนเปื้อนในสินค้าเกษตรของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยมีการสุ่มตรวจสินค้าเกษตรเป็นครั้งคราวเนื่องจากสินค้าเกษตรส่งจำหน่ายสู่ตลาดทุกวัน และมีหลากหลายแหล่งทั้งแหล่งค้าส่ง และค้าปลีก การตรวจสอบสารเคมีตกค้างก่อนส่งออกจึงเป็นไปได้ยาก และใช้งบประมาณสูง หากเก็บตัวอย่างไปตรวจก็ใช้เวลาระยะหนึ่งในการดำเนินการตรวจสอบสินค้าที่ส่งออกไปถึงผู้บริโภคแล้ว และถึงแม้ว่าจะประกาศห้ามใช้คลอร์ไพริฟอสแล้ว แต่ยังพบคลอร์ไพริฟอสตกค้างอยู่ในตัวอย่างที่สุ่มตรวจถึง 14 ตัวอย่าง เช่น มะม่วง มะเขือเทศ ส้ม เป็นต้น ซึ่งเป็นการตรวจสอบหลังจากวางจำหน่ายแล้ว¹³ เมื่อเทียบกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศต้องได้รับใบรับรองการตรวจสอบสารเคมีตกค้างไม่เกินปริมาณสารพิษตกค้างที่ไทยกำหนด จึงนำเข้ามายังประเทศไทยได้ การตรวจสอบสินค้านำเข้าจึงทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบสินค้าในประเทศ มาตรการจึงเข้มงวดกับสินค้านำเข้ามากกว่าในประเทศ เนื่องจากขั้นตอนการนำเข้าสินค้าเกษตรจะต้องมีการขอใบอนุญาตเช่น ใบอนุญาตนำเข้าหรือสั่งอาหารเข้ามาในราชอาณาจักร ใบรับรองปลอดศัตรูพืช ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และขึ้นทะเบียนผู้นำเข้าสินค้าที่มีการจัดระเบียบการนำเข้า เป็นต้น¹⁴ นอกจากด้านศุลกากรแล้ว ยังมีด้านของอาหารและยาในการตรวจสอบสินค้าเกษตรที่นำเข้าตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ด้านกักพืชของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหลังจากนำเข้าสินค้านำเข้าแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการตรวจสอบสินค้าตามท้องตลาดอีก ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการในส่วนการนำเข้าสินค้าเกษตรที่อาจปนเปื้อนคลอร์ไพริฟอส และพาราควอต เป็นมาตรการที่ทำให้สินค้าในไทยได้สิทธิประโยชน์มากกว่าสินค้านำเข้า และเป็นการกีดกันทางการค้าอันขัดกับหลักหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment หรือ NT) ตามมาตรา 2.3 ของความตกลง SPS

การจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นเป็นการจำกัดพื้นที่สำหรับเกษตรกรในการใช้ไกลโฟเซตกำจัดศัตรูพืช และปริมาณ MRL ที่อาจปนเปื้อนในอาหารจากไกลโฟเซตของไทยนั้นได้ใช้มาตรฐานเดียวกับ Codex ดังที่กล่าวไปในบทที่ 2 มาตรการนี้ใช้ทั้งอาหารที่อาจปนเปื้อนไกลโฟเซตไม่ว่าจะเป็นสินค้าที่ผลิตจากในไทยเอง หรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งในเบื้องต้นพิจารณาแล้วอาจเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลัก NT แต่เมื่อผู้เขียนได้ลองสั่งซื้อไกลโฟเซตจากแอปพลิเคชันออนไลน์นั้นพบว่าผู้เขียนสามารถสั่งซื้อได้โดยง่าย โดยไม่มีความรู้เรื่องการฉีดยา และมีใบอนุญาตครอบครองมาก่อน หากผู้เขียนนำไปฉีดพ่นกับสวน หรือผลไม้ที่ได้ปลูก และนำไปวางขายที่ตลาด ก็ไม่มีผู้ใดทราบ เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบดังกล่าว สินค้าจึงอาจปนเปื้อนเกินมาตรฐานที่ไทยยอมรับได้ และเป็นมาตรการที่หละหลวมกว่ามาตรการที่ไทยสามารถตรวจสอบสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ ดังนั้นไทยจึงเข้มงวดกับมาตรการที่ใช้กับสินค้านำเข้ามากกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ มาตรการดังกล่าวจึงอาจขัดต่อหลัก NT เช่นในคดี Australia - Salmon¹⁵ คดีนี้เป็นคดีระหว่างแคนาดาและออสเตรเลียโดยแคนาดาได้กล่าวหาว่า ออสเตรเลียได้ออกมาตรการเกี่ยวกับการนำเข้ากลุ่มปลาแซลมอนจากแคนาดา แต่ไม่มีการออก

¹³ ไทยรัฐออนไลน์, “กว.สุ่มตรวจสอบสารตกค้างในผัก-ผลไม้ ทั่วประเทศ พบปลอดภัยเกินครึ่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2565, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2087830>.

¹⁴ บุรดา วงษ์อุไร, “ปัญหากฎหมายไทยเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชศึกษากรณีนำเข้าผัก ผลไม้,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 25.

¹⁵ John J. Barcello III, “Product Standards to Protect the Local Environment-- The GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 3, No.3, p.766 (1994).

มาตรการภายในเพื่อใช้ควบคุมสำหรับการเคลื่อนย้ายปลาที่ตายแล้วสำหรับปลาที่ผลิตในออสเตรเลียเอง จึงเป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศ และสินค้าที่นำเข้าอันขัดกับหลัก NT เช่นเดียวกับในคดี Korea – Beef Case ที่สาธารณรัฐเกาหลีจัดแยกเนื้อวัวที่ผลิตในประเทศแยกกับเนื้อวัวที่นำเข้าจากสหรัฐอเมริกาทำให้เนื้อวัวที่นำเข้าจากสหรัฐอเมริกาไม่สามารถจำหน่ายแข่งกับเนื้อวัวของสาธารณรัฐเกาหลีอย่างเป็นธรรม และในคดี German Beer Case 1987 ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกตัดสินว่ามาตรการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีขึ้นเพื่อปกป้องสินค้าภายในประเทศ

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส พาราควอต และมาตรการจำกัดการใช้สารไกลโฟเซตเป็นมาตรการที่ขัดกับพันธกรณีของความตกลง SPS มาตรา 2.3 ในส่วนของการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าดีกว่าสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ตามหลัก NT เนื่องจากในไทยเองยังมีมาตรการไม่เข้มงวดพอในการป้องกันสารเคมีทั้งสามชนิดปนเปื้อนในสินค้าเกษตร เมื่อเทียบกับมาตรการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ไทยจึงควรมีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันสารเคมีทั้งสามชนิดปนเปื้อนในอาหาร เพื่อป้องกันการร้องเรียนจากประเทศคู่ค้าว่ามาตรการของไทยก่อให้เกิดการบังคับใช้มาตรการที่แตกต่างระหว่างสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศกับสินค้าที่ผลิตในไทยเอง

มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟฟอส และพาราควอตภายใต้พันธกรณีของความตกลง SPS ตามที่ผู้เขียนได้ศึกษานั้นสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตามมาตรา 7 ของความตกลง SPS แต่ไม่สอดคล้องกับหลักขัดกับหลักความจำเป็น (Necessity test) ตามมาตรา 2.2 ประกอบมาตรา 5.1 ความกลมกลืน (Harmonisation) ตามมาตรา 3.1 หลักความเทียบเท่ากันของมาตรฐานมาตรา 4 และหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National treatment) ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติตามมาตรา 2.3 ของความตกลง SPS

มาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตนั้นสอดคล้องกับหลักความกลมกลืน หลักความเทียบเท่ากันของมาตรฐาน หลักความจำเป็น หลักความโปร่งใส แต่อาจขัดกับหลักการปฏิบัติอย่างคนชาติ ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติตามความตกลง SPS มาตรา 2.3 ดังที่กล่าวไปข้างต้น

นอกจากพิจารณาความสอดคล้องกับความตกลง SPS แล้วยังต้องพิจารณาพันธกรณีภายใต้ความตกลง GATT อันเป็นความตกลงทั่วไป อันเป็นหน้าที่ของสมาชิก WTO ซึ่งต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณี GATT ด้วยเช่นกัน

3.2 พันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT 1994)

ในมาตรา XX¹⁶ ของความตกลง GATT ได้เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถอ้างเหตุอันไม่สามารถปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลง GATT ได้ แต่รัฐสมาชิกจะต้องใช้มาตรการนั้นเท่าที่ “จำเป็น” ไม่ปฏิบัติตามอำเภอใจ (Arbitrary) หรือเลือกปฏิบัติอย่างไม่สามารถให้เหตุผลได้ (Unjustifiable Discrimination) และต้องไม่ใช่มาตรการเพื่อกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง (disguised restriction on international trade) โดยมาตรา XX ของ GATT จะแบ่งเป็นสองส่วนคือในส่วนของบทนำ (Chapeau) และ ข้อยกเว้นทั่วไป (Specific Clause) โดยการอ้างข้อยกเว้นเพื่อไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT จะต้องพิจารณาข้อยกเว้นตามมาตรา XX (a) – XX (j) ก่อน หากมาตรการของรัฐสมาชิกเข้ากับข้อยกเว้นใด แล้วจึงพิจารณาบทนำต่อไป

¹⁶ GATT art. XX (b) necessary to protect human, animal or plant life or health.

ในคดี *Brazil Retreated Tyres*¹⁷ องค์การอุทธรณ์ยังมีการวางหลัก ชั่งน้ำหนักเพื่อหาจุดสมดุล “weighing and balancing test” ในการพิจารณาว่ามาตรการของรัฐสมาชิกนั้นควรได้รับอนุญาตเพื่อใช้ในการปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชนหรือไม่ โดยมีปัจจัยในการพิจารณาดังนี้ พิจารณาความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ออกมาตราการดังกล่าว เช่น หากมาตรการนั้นมีวัตถุประสงค์ป้องกันสุขภาพ และชีวิตของประชาชน มาตรการนั้นจะถูกมองว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น มาตรการที่สมาชิกได้เลือกใช้นั้น ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด หากมาตรการดังกล่าวสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มาก ก็จะถูกมองว่ามาตรการนั้นมีความจำเป็นมากขึ้น หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้ามากกว่า มาตรการทางเลือกมาตรการนั้นอาจถูกตีความว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นน้อยลง

1. มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟรฟอสและพาราควอตภายใต้มาตรา XX (b)

โดยที่มาตรการการห้ามใช้คลอรีนไฟรฟอสและพาราควอต มีวัตถุประสงค์คือคุ้มครองผู้บริโภคจากสารพิษปนเปื้อนในอาหารเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา XX (b) ของความตกลง GATT เป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อปกป้องชีวิต หรือสุขภาพของคน สัตว์ หรือ พืช (measures to protect human, animal or plant life) ซึ่งในส่วนแรกนี้ไทยสามารถพิสูจน์วัตถุประสงค์ของมาตรการได้ง่าย แต่ในส่วน พิจารณาจากข้อกำหนดในมาตรการจะทำให้ไทยบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับที่ไทยต้องการหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากในไทยเองยังพบการปนเปื้อนของสารเคมีทั้งสองชนิดอยู่หลังจากที่มีการประกาศยกเลิกใช้สารเคมีทั้งสองชนิดแล้ว¹⁸ ซึ่งอาจจะมาจากการปนเปื้อนในดิน หรือการแอบลักลอบใช้สารเคมี อีกทั้งการใช้สารเคมีอื่นมาแทนคลอรีนไฟรฟอส และพาราควอตก็ไม่ได้ทำให้ความเสี่ยงต่อสุขภาพที่เกิดจากสารเคมีตกค้างในสินค้าเกษตรน้อยลงเพียงแต่อาจจะเปลี่ยนชนิดของสารเคมีเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ว่าจะทราบได้ในปัจจุบันว่าจะเกิดผลเสียมากกว่าหรือน้อย กว่าการใช้สารคลอรีนไฟรฟอส และพาราควอต และมาตรการของไทยเป็นมาตรการที่กำหนดปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดในสินค้าเกษตรไว้เข้มงวดกว่ารัฐสมาชิกอื่น เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และ มาเลเซีย เป็นต้น มาตรการของไทยจึงเป็นมาตรการทางที่กีดกันทางการค้ามากกว่ามาตรการทางเลือกอื่น เช่น การควบคุมการใช้สารเคมีอย่างถูกต้อง การกำหนดปริมาณ MRL ให้เทียบเท่ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นต้น และเนื่องด้วยไทยยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับอย่างเฉพาะเจาะจง มาตรการของไทยจึงเป็นมาตรการที่ออกโดยอำเภอใจ และกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง

2. มาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตภายใต้มาตรา XX (b)

เมื่อพิจารณาแล้วมาตรการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเป็นมาตรการที่ปกป้องสิ่งที่สำคัญที่สุดคือชีวิต และสุขภาพของประชาชน มาตรการการกำหนด MRL ตาม Codex กำหนด อีกทั้งการจำกัดพื้นที่การใช้สารเคมีรวมถึงกำหนดให้ฉีดยาเฉพาะพืชบางชนิดเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผล และทำให้ไทยบรรลุวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพของประชาชนได้มาก และไม่ได้มีความเข้มงวดอย่างเช่นคลอรีนไฟรฟอส และพาราควอต ไทยจึงไม่ได้เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ ไม่สามารถให้เหตุผลได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการการควบคุมการใช้ไกลโฟเซตเองค่อนข้างไม่เคร่งครัดเนื่องจากมีการสั่งซื้อได้โดยง่ายดังที่ผู้เขียนเคยลงสั่งจากแพลตฟอร์มออนไลน์ หากมีผู้สั่งซื้อไกลโฟเซตจากแหล่งเดียวกันไปใช้ฉีดพ่นแล้วไม่มีความรู้ในการใช้สารเคมี อาจส่งผลกระทบให้ตกค้างมายังสินค้าเกษตร และควบคุมปริมาณสารเคมีตกค้างยากขึ้น มาตรการในไทยเองจึงไม่เข้มงวดและมี

¹⁷ World Trade Organization, “Brazil – Measures Affecting Import of Retreaded Tyres, WT/DS332/R), (WT/DS332/AB/R),” Retrieved 1 July 2022, จาก https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds332sum_e.pdf.

¹⁸ พบการตกค้างของ Chlorpyrifos-ethyl ซึ่งเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 (ยกเลิกการใช้แล้ว) ร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยตกค้างในส้มที่ผลิตในประเทศ 22 ตัวอย่าง (เป็นแปลง GAP 5 ตัวอย่าง) และส้มนำเข้า 8 ตัวอย่าง.

ความได้เปรียบสินค้าที่นำเข้ามาจำหน่ายยังประเทศไทย ซึ่งมีความเสี่ยงที่อาจถูกกล่าวหาว่าเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง แต่อย่างไรก็ตามมาตรการการจำกัดการใช้ไกลโฟเซตเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรการสากล ตามมาตร 3 ของความตกลง SPS เพียงแต่ไทยยังมีข้อบกพร่องในการควบคุมการใช้สารเคมี การจำหน่ายสินค้าเกษตร หากไทยแก้ไขในส่วนนี้มาตรการนี้ก็จะเป็มาตรการที่มีความจำเป็นตามมาตร 22 (b) ของความตกลง GATT

4. การยื่นข้อเรียกร้องให้ทบทวนการออกมาตรการการห้ามใช้สารเคมีคลอร์ไพริฟอสและพาราควอต จากรัฐคู่ค้าของไทย

ประเทศไทยได้ยื่นต่อ WTO ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2563¹⁹ เพื่อแจ้งเตือนว่าไทยจะออกมาตรการ SPS เพื่อกำหนดค่า MRL ของเคมีกำจัดวัชพืช และศัตรูพืช ในสินค้าเกษตร และ กำหนดให้สารเคมีกลุ่มคลอร์ไพริฟอส และพาราควอตเป็นสารเคมีต้องห้ามนำเข้าในประเทศไทย และกำหนดปริมาณ MRL ขึ้นสำหรับสารเคมีทั้งสองกลุ่มนี้ดังที่กล่าวไปข้างต้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยทางด้านอาหาร (Food safety) ส่งผลให้รัฐที่นำเข้าสินค้าเกษตรมายังไทยเช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลได้ยื่นข้อเรียกร้องให้ทบทวนการออกมาตรการดังกล่าว โดยอ้างว่ามาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อ การจำหน่ายสินค้าเกษตรโดยเฉพาะเกษตร ธัญพืช ถั่วเหลือง เป็นต้น อันส่งผลต่ออุตสาหกรรมอาหารของไทย และทำให้สูญเสียรายได้จากการจำหน่ายสินค้าเหล่านี้มายังประเทศไทย²⁰ นอกจากสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลแล้วยังมีหลายประเทศที่ได้รับผลกระทบเช่น ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา และแคนาดา เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังคงใช้สารคลอร์ไพริฟอส และพาราควอตในการทำการเกษตรในปัจจุบันมาตรการของประเทศไทยจึงเป็นมาตรการที่แตกต่างจากรัฐสมาชิกอื่นดังที่กล่าวไปข้างต้น

สหรัฐอเมริกา²¹ และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ยื่นข้อเรียกร้องเนื่องจากมาตรการสารเคมีคลอร์ไพริฟอส และพาราควอต เป็นการกำหนดมาตรการในขั้นสูงสุดเพื่อปกป้องชีวิต และสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคสินค้าเกษตร จึงส่งผลให้การกำหนดค่า MRL ของไทยต่ำกว่าที่ CODEX กำหนดใกล้เคียงที่จะไม่ให้มีสารปนเปื้อนในสินค้าเกษตร (Zero Tolerance) เมื่อประเทศที่ส่งออกสินค้านำเข้าประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรการของไทยแต่ยังใช้สารเคมีทั้งสองชนิดในการทำการเกษตรอยู่ สินค้าเกษตรเหล่านี้ย่อมอาจปนเปื้อนสารเคมีทั้งสองชนิด เกินมาตรฐานของไทยและไม่อาจนำเข้าจำหน่ายยังประเทศไทยได้ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก และเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสินค้าส่งผลให้ต้นทุนสินค้าสูงขึ้น ลดโอกาสในการแข่งขันในตลาดอันเป็นการขัดต่อหลักการค้าเสรี ของ WTO แต่ปัจจุบันยังไม่มีประเด็นข้อพิพาทจากรัฐที่นำเข้าสินค้านำเข้าประเทศไทย อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ความสอดคล้องภายใต้พันธกรณีของความตกลง SPS และ GATT รัฐคู่ค้าของไทยอาจยื่นข้อเรียกร้องต่อ WTO ได้ว่ามาตรการของไทยขัดต่อการค้าเสรีภายใต้

¹⁹ World Trade Organization, “Thailand notification on 20 May 2020, G/SPS/N/THA/313,” Retrieved 1 July 2023, <http://www.spsvietnam.gov.vn/Data/File/Notice/4038/NTHA313.pdf>.

²⁰ REUTERS, “US, Brazil protest Thailand's pesticide ban on wheat, soy imports,” Retrieved 1 April 2023, จาก <https://www.bangkokpost.com/business/1939144/us-brazil-protest-thailands-pesticide-ban-on-wheat-soy-imports>.

²¹ USDA, “Report-Voluntary-Public Distribution Number: TH2020-0075 on 27 May,2020 and Report Number: TH2020-0151 on 30 November 2020,” Retrieved 1 December 2021, จาก https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Economic%20Impact%20of%20the%20Ban%20on%20Paraquat%20and%20Chlorpyrifos%20on%20Thai%20Industries%20_Bangkok_Thailand_05-27-2020.

พันธกรณีของความตกลง SPS และ GATT ดังนี้ มาตรการของไทยขัดกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง SPS ตามหลักความกลมกลืน (Harmonisation) และหลักความเทียบเท่ากันของมาตรฐาน (Equivalence) ตามมาตรา 3 และมาตรา 4.1 มาตรการของไทยไม่มีหลักความจำเป็น (Necessary Principle) ตามมาตรา 2.2 และ 5.1 เนื่องจากไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจง เพื่อพิสูจน์ถึงความจำเป็นในการออกมาตรการของไทย และไม่มีการประเมินความเสี่ยงตามความตกลง SPS ได้กำหนด มาตรการของไทยขัดกับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment หรือ NT) ภายใต้พันธกรณีตามมาตรา 2.3 ของความตกลง SPS และมาตรา III วรวรรค 4 ภายใต้ความตกลง GATT มาตรการของไทยเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าสูงกว่ามาตรการอื่น และไม่สามารถทำให้ไทยบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และไทยไม่อาจให้เหตุผลได้ว่ามาตรการของไทยมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์อย่างใดจึงต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานสากล อันเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ และเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง เนื่องจากในไทยเองก็ยังมีสารเคมีปนเปื้อนหลังจากที่กฎหมายได้บังคับใช้ มาตรการของไทยจึงไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา มาตรา XX (b) ตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง GATT

5. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ความสอดคล้องมาตรการห้ามใช้คลอรีนไฟรฟอสและพาราควอต และการจำกัดการใช้ไกลโฟเซต แล้วมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ประเทศไทยควรจะต้องใช้บังคับมาตรการในการทำการเกษตรกรรมอย่างถูกต้อง และเคร่งครัด มากกว่าในปัจจุบัน เพื่อป้องกันการปนเปื้อนสารเคมีส่งผลกระทบต่อตัวเกษตรกรเอง และตกสู่สินค้าเกษตรอื่น เป็นสารเคมีปนเปื้อนสู่ผู้บริโภค
2. รัฐบาลควรหมั่นตรวจสอบการปนเปื้อนในสินค้าเกษตรในตลาด เพื่อหาสารเคมีตกค้างและสืบหาสาเหตุจากต้นตอถึงสาเหตุแห่งการปนเปื้อนสารเคมีเกินขนาดด้วยการให้ติดฉลากในสินค้าเกษตรเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ และสนับสนุนให้มีระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ที่เคร่งครัดเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค
3. รัฐบาลควรควบคุมการขายสินค้าออนไลน์โดยขายสินค้าที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือขายแก่ผู้ไม่มีสิทธิซื้อ เพื่อป้องกันการนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง เพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่ามาตรการภายในหละหลวมจนได้เปรียบสินค้านำเข้า เพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่าประเทศไทยกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง โดยปกป้องผลผลิตภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า อันขัดกับหลักปฏิบัติอย่างคนชาติภายใต้มาตรา 2.3 ของความตกลง SPS
4. รัฐบาลควรสนับสนุนงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อนำมาใช้สนับสนุนมาตรการของไทยและใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์ความจำเป็น เพื่อออกมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช รวมถึงมีการประเมินความเสี่ยงของการเกิดโรค ตามมาตรา 2.2 และ 5.1 ภายใต้พันธกรณีของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และเพื่อเป็นหลักฐานสนับสนุนว่าประเทศไทยไม่ได้ใช้มาตรการตามอำเภอใจ และเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงตามมาตรา XX (b) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จารุประภา รักพงษ์. กฎหมายแห่งองค์การการค้าโลก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
- ไทยรัฐออนไลน์. “กวก. สุ่มตรวจสอบสารตกค้างในผัก - ผลไม้ ทั่วประเทศ พบปลอดภัยเกินครึ่ง.” <http://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2087830>, 9 มกราคม 2565.
- บุรดา วงษ์อุไร. “ปัญหากฎหมายไทยเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชศึกษากรณีนำเข้าผักผลไม้.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ศรีสตา ไปศาลสกุลชัย. “การใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ศึกษากรณีใช้หวัดนกในไก่ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- สุเทพ สหายา. “คลอร์ไพริฟอสอันตรายจริงหรือ?” https://www.kehakaset.com/newsactivities_details.php?view_item=293, 4 ธันวาคม 2563.

ภาษาต่างประเทศ

- John J. Barcello III. “Product Standards to Protect the Local Environment--The GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement.” Cornell International Law Journal. Vol. 3. No.3 (1994): 766.
- REUTERS. “US. Brazil protest Thailand's pesticide ban on wheat. soy imports.” <https://www.bangkokpost.com/business/1939144/us-brazil-protest-thailands-pesticide-ban-on-wheat-soy-imports>, 4 April 2023.
- U.S. Department of Agriculture. “Report Name: Economic Impact of the Ban on Paraquat and Chlorpyrifos on Thai Industry.” <https://apps.fas.usda.gov>, 7 December 2021.
- Won Jin Lee and others. “Cancer Incidence Among Pesticide Applicators Exposed to Chlorpyrifos in the Agricultural Health Study’ (2004) 96 Journal of the National Cancer Institute.” <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15572760/>, 1 June 2022.
- World Trade Organization. “Brazil – Measures Affecting Import of Retreaded Tyres. WT/DS332/R). (WT/DS332/AB/R).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds332sum_e.pdf, 1 July 2023.
- World Trade Organization. “Thailand notification on 20 May 2020. G/SPS/N/THA/313.” <http://www.spsvietnam.gov.vn/Data/File/Notice/4038/NTHA313.pdf>, 1 July 2023.