

"ปัญหาการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้าง ในผักและผลไม้ของประเทศไทย"

Issue Concerning Pesticide Control to prevent Residues in Vegetables and Fruits in Thailand

มนัส ชยาพัฒน์¹ ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช 2) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการตกค้างในผักและผลไม้ของต่างประเทศ 3) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทย 4) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้ของไทย และ 5) นำเสนอแนวทางการแก้ไขทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ของประเทศไทย โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อหาแนวทางด้านมาตรการทางกฎหมาย และกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภคของไทย

ผลการวิจัย พบว่า การควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย ประเทศไทยยังคงมีข้อบกพร่องด้านมาตรการทางกฎหมายบางประการ และมีหน่วยงานภาครัฐที่หลากหลายและมีความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติออกใช้บังคับเป็นอีกฉบับหนึ่งต่างหาก

จากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยให้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการควบคุมก่อนการนำไปใช้ การควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูก และการควบคุมภายหลังการใช้ พร้อมทั้งกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตลอดจนห่วงโซ่การใช้สารเคมี

คำสำคัญ: การควบคุมสารเคมี สารพิษตกค้าง

Abstract

The objectives of this research were as follows: 1) to study concept and theories in term of pesticide control, 2) to study legal measures used in other countries in term of enforcing control over pesticides so as to prevent residues in vegetables and fruits, 3) to study legal measures for enforcing control over pesticides in Thailand, 4) to analyse legal issues concerning pesticide control to prevent residues in vegetables and fruits in Thailand, and 5) to offer legal solutions for pesticide control to reduce pesticide residues in vegetables and fruits in Thailand. This is a qualitative research which aimed to find solutions for the revision and amendment of the related laws, as well as to assign particular roles to government sectors to carry out effective problem-solving regarding unsafe consumption arising from pesticide residues in vegetables and fruits in Thailand.

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

The research finding suggested that government should dedicate to public service to prevent residues in vegetables and fruits caused by the use of pesticides. Government should also protect the rights of consumers in accordance with law. Thailand still lack inadequate legal measures, as well as various and appropriate government authorities for effective sustainability governance of pesticide. Therefore, government should enact a pesticide control law to distinguish it from Hazard Substances Act B.E. 2535 (1992), and the law content should cover the rules before, during and after the use of pesticides for cultivation. In addition, Ministry of Agriculture and Cooperatives should have power and duties in relating to pesticide control as well as pesticide cycle life.

Keyword: pesticide control, pesticide residue

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปนเปื้อนสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ที่อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อการบริโภคถือเป็นอันตรายที่ส่งผลต่อความพิการของทารกในครรภ์ ตลอดจนสุขภาพของเด็กและผู้ใหญ่ เนื่องจากการได้รับพิษสะสมอยู่ในร่างกายจากการบริโภคผักผลไม้ที่ปนเปื้อนสารเคมีอย่างต่อเนื่อง ประเทศตรวจพบการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ในระดับที่เป็นอันตรายต่อการบริโภคในผักและผลไม้ที่ประชาชนบริโภคอยู่เป็นประจำ ได้แก่ คะน้า ถั่วฝักยาว พริก ผักชี กะเพรา กะหล่ำปลี ส้มสายน้ำผึ้ง ฝรั่ง แก้วมังกร มะละกอ ทั้งนี้เนื่องจากการที่เกษตรกรได้ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยไม่ถูกวิธี ใช้เกินความจำเป็นก่อให้เกิดการตกค้างของสารพิษในอัตราสูง (สุวรรณ ประณีตวตกุล และคณะ. 2560: 3) ซึ่งปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชของไทยแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ความบกพร่องทางด้านมาตรการทางกฎหมาย เช่น ค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้ในผักและผลไม้ (Maximum Residue Limited: MRL) ตามที่สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติกำหนดขึ้นตามกฎหมายกลับไม่ใช่

มาตรฐานบังคับ การควบคุมการใช้ตามหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice: GAP) เป็นมาตรการภาคสมัครใจที่เกษตรกรจะเลือกปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ และการควบคุมฉลากสารเคมียังขาดข้อความที่เป็นคำแนะนำบางประการในการใช้และการเก็บรักษาที่ถูกต้อง ส่วนข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งได้แก่ ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอันได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข ที่มีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นเอกภาพต่อการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งปัญหาการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ในปริมาณสูงและเป็นอันตรายต่อการบริโภค เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4(3) รวมทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 46 ไว้ว่า สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยเพื่อให้สิทธิของผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภคของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภคของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภคของประเทศไทย
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ตั้งแต่การอนุญาตให้ผลิต นำเข้า จำหน่าย การใช้และการเก็บรักษา ตลอดจนการตรวจสอบการตกค้างก่อนวางจำหน่ายในท้องตลาด เป็นการศึกษากฎหมายด้านสารบัญญัติในเชิงป้องกันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เปรียบเทียบกับของประเทศไทยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภค

สมมติฐานในการวิจัย

การมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยมีมาตรการควบคุม เริ่มตั้งแต่การผลิต การใช้ การเก็บรักษา การตรวจสอบการตกค้างครอบคลุมห่วงโซ่การใช้สารเคมี พร้อมทั้งการกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยต่อการบริโภค โดยไม่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสารเคมีตกค้างในผักและผลไม้ได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) จากเอกสารชนิดต่าง ๆ (Documentary Research) ไม่ว่าจะเป็นหนังสือวิชาการ บทความ วารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และของไทย พบว่า มีมาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยสามารถแบ่งเนื้อหาออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ การควบคุมก่อนการนำไปใช้ การควบคุมการใช้ระหว่างการใช้และการปลูก และการควบคุมภายหลังการใช้ โดยมีผลการวิจัย ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมาย

1.1 มาตรการควบคุมก่อนการนำไปใช้ การควบคุมก่อนนำไปใช้ ในมาตรการแรก ได้แก่ การควบคุมการผลิต การนำเข้า และการจำหน่าย โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป รวมทั้งของประเทศไทยได้กำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนการผลิต และนำเข้า ส่วนการเป็นผู้จำหน่ายให้ใช้วิธีการขออนุญาตเป็นผู้จำหน่าย เพียงแต่ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปการควบคุมการผลิต และนำเข้ามีลักษณะพิเศษที่ควบคุมตั้งแต่สารตั้งต้นที่ออกฤทธิ์เชิงเดี่ยว (Active Substance) ก่อนที่จะนำมาผสมเป็นผลิตภัณฑ์สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในสูตรต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่เข้มงวดกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งตามกฎหมายของต่างประเทศถือว่าสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดล้วนเป็นอันตราย จึงต้องได้รับการตรวจวิเคราะห์ และทดสอบภายใต้ขึ้นทะเบียนได้มาตรฐานเดียวกันซึ่งแตกต่างกับกรณีของประเทศไทยที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้แบ่งวัตถุอันตรายออกเป็น 4 ชนิด ตามระดับความร้ายแรงจากน้อยไปมาก และใช้หลักเกณฑ์พิจารณาการขึ้นทะเบียนที่แตกต่างกันตามชนิดของวัตถุอันตราย

การควบคุมฉลากเป็นการกำหนดข้อความที่จำเป็นและสามารถสื่อสารไปยังเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้ทำความเข้าใจและปฏิบัติอย่างถูกต้องก่อนการนำไปใช้ได้โดยตรง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำหนดข้อความในฉลากของประเทศสหรัฐอเมริกา มีรายละเอียดของเนื้อหาในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน พื้นที่ที่สามารถนำไปใช้ ชนิดของแมลงศัตรูพืชที่สามารถนำไปใช้กำจัดหรือควบคุม วิธีการใช้ ความถี่ที่เหมาะสมในการใช้ ระยะเวลาที่เหมาะสมที่มนุษย์สามารถเข้าไปในพื้นที่ที่ทำการฉีดพ่นได้ ระยะเวลาที่เหมาะสมในการเก็บเกี่ยวภายหลังการฉีดพ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ ทั้งตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่ 40 CFR Part 156.10 (I) ได้กำหนดให้ฉลากจะต้องมีข้อความที่มีเนื้อหาเพียงพอเพื่อป้องกันการละเมิดต่อบุคคลอื่นและต่อสาธารณะ ส่วนฉลากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยนั้นปรากฏอยู่ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่

กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2535 แม้จะได้กำหนดประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องมีในฉลากเพื่อป้องกันการตกค้าง เช่น วิธีการใช้ วิธีการเก็บรักษาอย่างปลอดภัยก็ตาม แต่ก็ยังคงขาดรายละเอียดที่เหมาะสม กล่าวคือไม่มีเนื้อหาที่เพียงพอต่อการป้องกันการละเมิดต่อบุคคลอื่นและต่อสาธารณะ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชถือเป็นวัตถุอันตรายชนิดหนึ่ง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย ซึ่งหากมีข้อความในฉลากไม่เพียงพอถือว่าไม่เป็นสินค้าที่มีความบกพร่องในด้านการเตือน ซึ่งผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ผลิตหรือนำเข้าอาจต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

การจัดการศัตรูพืชด้วยวิธีผสมผสาน (Integrated Pest Management: IPM) เป็นการควบคุมศัตรูพืชโดยมีหลักการในการหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีแต่ให้ใช้วิธีอื่นแทน เช่น การปลูกพืชหมุนเวียน การใช้สารชีวภาพ การใช้ศัตรูตามธรรมชาติในการกำจัดแมลง และหากไม่ได้ผลจึงพิจารณาทางเลือกในการใช้สารเคมีเป็นทางเลือกสุดท้าย และใช้ตามความจำเป็นอันเป็นหลักการที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization of United Nations: FAO) ส่งเสริมให้ประเทศทั่วโลกปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ซึ่งสหภาพยุโรปได้นำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้และกำหนดไว้ในกฎหมายภายใต้แนวทางการควบคุมการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างยั่งยืน (Sustainable Use of Pesticide) โดยกำหนดไว้ใน Directive 2009/128 EC ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ส่งเสริมหลักการ IPM อย่างเป็นรูปธรรมตามกฎหมาย ซึ่งกรณีของประเทศไทยยังไม่ปรากฏหลักการดังกล่าวในทางกฎหมาย ประเทศไทยจึงควรส่งเสริมและยกระดับการจัดการศัตรูพืชโดยวิธีผสมผสานอย่างจริงจังเพื่อให้เป็นทางเลือกแก่เกษตรกรในการควบคุมศัตรูพืชโดยวิธีอื่นแทนการใช้สารเคมีฯ ในการลดปัญหาการตกค้างของของสารพิษในผักและผลไม้เพื่อให้มีความปลอดภัยต่อการบริโภค ซึ่งการจัดการศัตรูพืชด้วยระบบ IPM เป็นความก้าวหน้าในอีกขั้นหนึ่งที่มีหลักการในการหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีรัฐในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย จึงควรเสริมสร้างและพัฒนาสังคมโดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย

เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของมนุษย์ (ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล. 2554-2555: 6)

การอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสารเคมี ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำความรู้จากการอบรมไปปฏิบัติต่อสารเคมีได้อย่างถูกต้อง มาตรการดังกล่าวนี้สหภาพยุโรปได้กำหนดบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร ลูกจ้าง ผู้แนะนำการขาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงผู้ประกอบการร้านอาหาร มีหน้าที่ต้องเข้ารับการอบรมตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดบังคับบุคคลที่ต้องเข้ารับการอบรมได้ครอบคลุมมากกว่ากฎหมายของประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งตามประกาศกระทรวงเกษตร สหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบุคคลที่ต้องเข้ารับการอบรมไว้เพียง 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ควบคุมการใช้ในการฉีดพ่นเพื่อการรับจ้างและผู้ควบคุมการขายเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมบุคคลอื่น ๆ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้เกษตรกร ลูกจ้าง ซึ่งเป็นผู้ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหาการตกค้างในผักและผลไม้ต้องเข้ารับการอบรมตามที่กฎหมายกำหนด

การกำหนดสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชอันตรายและเป็นพิษร้ายแรงที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ (Poisonous and Deleterious Substance Control Act) เป็นมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่ใช้แก้ปัญหาสารเคมีบางชนิดที่ถึงแม้จะมีความเป็นอันตรายร้ายแรงแต่ยังคงมีประโยชน์บางประการจึงอนุญาตให้ใช้ได้เท่าที่จำเป็นแทนการยกเลิกการใช้อย่างสิ้นเชิง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียประการอื่นตามมา เพียงแต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมที่เข้มงวด เช่น จำกัดปริมาณการผลิต การนำเข้า การจำกัดวิธีการใช้ และจำกัดปริมาณการใช้ และกำหนดตัวบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิใช้ ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยไม่พบมาตรการทางกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ ซึ่งถือเป็นช่องทางหนึ่งในการควบคุมการใช้สารเคมีของประเทศไทยที่มีทางเลือกในทางกฎหมายอยู่ 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ การอนุญาตให้ใช้ต่อไป หรือควรยกเลิกการใช้

1.2 มาตรการควบคุมการใช้ระหว่างการผลิต การปฏิบัติตามหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice: GAP) เป็นแนวปฏิบัติด้านมาตรฐานระบบที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการอาหารระหว่างประเทศ (Codex) ประเทศญี่ปุ่นนำมาประยุกต์ใช้ในชื่อว่า JGAP สหภาพยุโรปนำมาประยุกต์ใช้ภายใต้ชื่อ GLOBALGAP ซึ่งทั้งญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปขับเคลื่อนโดยผู้ประกอบการค้าสินค้าเกษตรภาคเอกชน ส่วนประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักปฏิบัติภายในประเทศของตนเองที่กำหนดขึ้นและผลักดันโดยหน่วยงานภาครัฐ ปรากฏอยู่ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร: การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชอาหาร ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 (มกษ. 9001-2556) หลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีนี้กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมอาหารให้มีความปลอดภัยต่อการบริโภคที่เป็นการจัดการในระดับฟาร์ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นให้อาหารและผลิตผลทางการเกษตรมีความปลอดภัยต่อการบริโภค (Pascal; et al. 2007: 35) มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการลดปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ ซึ่งปัญหาของประเทศไทยในกรณีดังกล่าวนี้แม้ภาครัฐจะกำหนดเป็นมาตรฐานออกมาบังคับใช้ให้อาหารมีความปลอดภัยต่อการบริโภคก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจ ทั้งเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังคงคุ้นเคยกับการจัดการศัตรูพืชด้วยการใช้สารเคมีเพราะง่ายและสะดวกรวดเร็ว ทั้งการตื่นตัวของผู้ประกอบการค้าสินค้าเกษตรภาคเอกชนของประเทศไทยมีน้อย ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาเพาะปลูกตามระบบ GAP ให้มากยิ่งขึ้น

การกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limited: MRL) เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้ในระหว่างการเพาะปลูกไม่ให้ผักและผลไม้มีการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่เป็นผู้กำหนดค่า MRL โดยให้ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่หลายประเทศ

ยอมรับและใช้สำหรับการอ้างอิงระหว่างประเทศ จากการศึกษา พบว่า สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศมีความใส่ใจต่อสุขภาพของมนุษย์ จึงได้กำหนดค่า MRL ในผักและผลไม้ไว้ค่อนข้างต่ำ และหากมีการตรวจพบค่า MRL ตกค้างในผักและผลไม้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าเป็นสินค้าไม่ปลอดภัยภายใต้บทนิยามศัพท์ของคำว่า “สินค้า” ซึ่งรวมทั้งผักและผลไม้ด้วย ตามกฎหมาย Product Liability Directive (87/373/EEC) อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค (Palmigiano; & Bongiono. 2005: 401) และความก้าวหน้าในการกำหนดค่า MRL ของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชแต่ละชนิดนั้น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น รวมทั้งสหภาพยุโรปสามารถกำหนดค่า MRL ไปได้แล้วหลายร้อยชนิด แต่กรณีของประเทศไทยปัจจุบัน (พศจิกายน 2562) ได้กำหนดค่า MRL ได้เพียง 56 ชนิด จากจำนวนสารเคมีที่อยู่ในความดูแลของกรมวิชาการเกษตรจำนวนทั้งสิ้น 698 ชนิด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดค่า MRL ของประเทศไทยเป็นการกำหนดขึ้นภายหลังที่ได้อนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้าสารเคมีชนิดนั้น ๆ แล้ว ต่างจากกรณีของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรปที่การกำหนดค่า MRL ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการอนุญาตให้ผลิต หรือนำเข้าได้

การให้คำแนะนำและสาธิตการใช้โดยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐ เป็นมาตรการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย Agricultural Chemical Regulation มาตรา 12-3 ของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกว่า “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร” มีหน้าที่โดยตรงในการถ่ายทอดองค์ความรู้ รวมทั้งสาธิตวิธีการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ถูกต้องแก่เกษตรกรโดยตรงและเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายส่วนกรณีของประเทศไทยแม้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2547 แม้จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐมีหน้าที่อบรมให้ความรู้ทางด้านสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่นด้วยก็ตาม แต่บุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องได้รับการอบรมได้กำหนดไว้เพียงผู้ควบคุมการใช้สารเคมีเพื่อการ

รับจ้างฉีดพ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นความบกพร่องทางกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่อบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารเคมีโดยตรง

การควบคุมการเก็บรักษาเป็นการควบคุมเกษตรกรให้เก็บรักษาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้ถูกวิธีในระหว่างการใช้เพื่อปลูก ซึ่งทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเก็บรักษาในทำนองเดียวกัน โดยกำหนดวิธีการเก็บรักษาที่ถูกต้องไว้ในฉลากสารเคมี ซึ่งตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุชัดเจนไว้ใน Code of Federal Regulation, 40 CFR Part 156.10

1.3 มาตรการควบคุมภายหลังการใช้การตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้เป็นการควบคุมภายหลังการใช้อย่างหนึ่ง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป รวมทั้งของไทยแบ่งการตรวจสอบการตกค้างเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การตรวจสอบการตกค้างในท้องตลาดและการตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูกเพื่อควบคุมผักและผลไม้ให้มีความปลอดภัยจากปริมาณสารพิษตกค้างที่อาจมีการตกค้างเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยใช้เกณฑ์ค่ามาตรฐานปริมาณสารพิษตกค้าง (MRL) ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ สำหรับประเทศไทยมีมาตรการตรวจสอบการตกค้างในท้องตลาดด้วยวิธีการสุ่มตรวจผักและผลไม้เพื่อตรวจสอบการตกค้าง ดังเช่นกรณีตามกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ที่ได้นำมาศึกษา ส่วนการตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูกนั้นประเทศไทยมีข้อจำกัดในด้านมาตรการทางกฎหมายที่สามารถตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีได้เฉพาะในแหล่งเพาะปลูกตามระบบ GAP ที่ได้รับการรับรองโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามระบบมาตรฐานดังกล่าวรัฐจึงไม่มีอำนาจทางกฎหมายใด ๆ ที่จะเข้าไปทำการสุ่มตรวจการตกค้างของสารเคมีที่เพาะปลูกนอกระบบ GAP ได้ นอกจากนี้ตามกฎหมายปกป้องคุณภาพอาหาร (Food Quality Protection Act: FQPA) ของสหรัฐอเมริกา ยังมีมาตรการพิเศษในการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มที่เป็นทารกในครรภ์ มารดาและเด็กซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงจากพิษ

ของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้ เมื่อเทียบน้ำหนักตัวของทารกหรือเด็กกับน้ำหนักตัวของผู้ใหญ่ในกรณีที่ได้รับปริมาณสารพิษตกค้างในปริมาณที่เท่ากัน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้พิษของสารเคมีจะเป็นอันตรายต่อทารกและเด็กมากกว่าผู้ใหญ่ (Goldman. 1996: 512) ซึ่งกฎหมาย FQPA ของสหรัฐอเมริกากำหนดควบคุมภายหลังการใช้สารเคมีว่าจะต้องทำการตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีในชนิดของผักและผลไม้ที่มารดาและเด็กได้รับประทานอยู่เป็นประจำตั้งแต่ในฟาร์มเพาะปลูกเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าผักและผลไม้ที่มีความปลอดภัยต่อการบริโภคก่อนนำมาจำหน่ายในท้องตลาด และเมื่อพิจารณาตามบริบทของประเทศไทยที่เกษตรกรหลายรายไม่ได้ปฏิบัติตามระบบ GAP ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกษตรกรปฏิบัติตามระบบมาตรฐาน GAP ให้ได้มากที่สุดเพื่อนำเข้าสู่การตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีในแปลงเพาะปลูกอย่างทั่วถึง

การเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ถือเป็นการควบคุมการใช้สารเคมีภายหลังการขึ้นทะเบียนและได้มีการนำไปใช้แล้ว พบว่าเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อมซึ่งหากปล่อยไว้อาจได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง จึงมีความจำเป็นต้องเพิกถอนการขึ้นทะเบียนอันเป็นเหตุให้การผลิต การนำเข้า การจำหน่าย และการใช้เป็นอันสิ้นสุดลง โดยกรณีของสหภาพยุโรปถือเป็นกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในเชิงรุกปรากฏอยู่ใน Regulation (EC) No. 1107/2009 โดยคำนึงถึงการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลักเนื่องจากเห็นว่าสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดแม้มีอันตรายเล็กน้อยแตกต่างกัน แต่ล้วนแล้วแต่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชร้ายแรงที่มีและอนุญาตให้ใช้ในสหภาพยุโรปจึงได้รับการประเมินความเสี่ยงและความเป็นอันตรายอย่างต่อเนื่องและได้ถูกยกเลิกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนไปหลายชนิด สำหรับประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การเพิกถอนการขึ้นทะเบียนในทำนองเดียวกันกับของต่างประเทศ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 40 ซึ่งหากพบว่ามีนำมาใช้แล้วเกิดอันตรายแก่บุคคล พืช ทรัพย์สิน หรือ

สิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นเหตุที่จะทำการเพิกถอนได้เพราะหากประชาชนมีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากพิษภัยของสารเคมีฯ ประชาชนย่อมใช้สิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธินั้นได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์; และกล้า สมทวนิช. 2546: 11) เพียงแต่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการประเมินความเสี่ยงและทบทวนความเป็นอันตรายของสารเคมีที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อเฝ้าระวังอันตรายจากพิษของสารเคมีและอาจทำการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนก่อนที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม

2. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมก่อนการนำไปใช้

สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นวัตถุอันตรายชนิดหนึ่งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรที่เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการผลิตนำเข้า และจำหน่าย ตามที่คณะกรรมการวัตถุอันตรายจะได้เป็นผู้กำหนดและออกประกาศโดยกระทรวงอุตสาหกรรมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 18 ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือว่าเป็นความไม่คล่องตัวที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งกรมวิชาการเกษตรในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยตรงแต่กลับไม่สามารถกำหนดชนิดของสารเคมีที่ต้องการควบคุมการผลิตนำเข้า และจำหน่ายได้ด้วยตนเอง การดำเนินการกำหนดรายชื่อวัตถุอันตรายที่ต้องการควบคุมเช่นนี้ถือเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อดูแลให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนส่วนใหญ่จากการใช้สารเคมีโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐที่อาจเป็นกฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2538: 52-53) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐเช่นนี้ถือเป็นความไม่เหมาะสมทางกฎหมายต่อความคล่องตัวในการควบคุมที่จะต้องควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดใดจะต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่น ซึ่งกรณีเช่นนี้ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency:

EPA) และประเทศญี่ปุ่นมี กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และ ประมง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดชนิดสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ต้องการควบคุม และเป็นผู้ทำการควบคุมด้วยการขึ้นทะเบียนการนำเข้า ผลิต และการจำหน่ายด้วยตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวในการควบคุม ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้

2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูก

ในมาตรการทั้งหลายที่เป็นการควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูกไม่ว่าจะเป็นกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด (MRL) การปฏิบัติตามหลักปฏิบัติที่ดีทางการเกษตร (GAP) รวมทั้งมาตรการควบคุมการเก็บรักษา ยังคงมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์หรือประกาศ โดยมีหน่วยงานในสังกัดไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร รวมถึงสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหรือประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการควบคุมการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชระหว่างการเพาะปลูก ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร ที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกษตรกรปฏิบัติตามระบบ GAP ซึ่งเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการลดปัญหาการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ กรณีจึงต่างกับระบบ GAP ของญี่ปุ่น (JGAP) และสหภาพยุโรป (GLOBALGAP) ที่ขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนและประสบความสำเร็จจากการรณรงค์ให้เกษตรกรปฏิบัติตามระบบ GAP แม้หน่วยงานภาครัฐของไทยจะมีอยู่หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูก แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพียงแต่บทบาทหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตรต่อการกิจ

ในการส่งเสริมให้เกษตรกรของไทยยังไม่ได้ปฏิบัติตามระบบ GAP อยู่เป็นจำนวนมากหันมาใส่ใจและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระบบดังกล่าว มีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและได้รับความร่วมมือจากเอกชนในภาคการเกษตรให้มีส่วนช่วยผลักดันให้เกษตรกรหันมาปฏิบัติตามระบบ GAP มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจกระทำในรูปแบบมาตรฐานของเอกชนเองแต่มีหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีครบถ้วนตามเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่ได้กำหนด

2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายหลังการใช้

การควบคุมภายหลังการใช้มีมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ ซึ่งการตรวจสอบทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น รวมทั้งของประเทศไทยเองแบ่งการตรวจสอบออกเป็น 2 ส่วน คือ การตรวจสอบการตกค้างในท้องตลาด และการตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูก ซึ่งการตรวจสอบการตกค้างตามกฎหมายของญี่ปุ่น ถือว่าเป็นประเทศที่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนและค่อนข้างครอบคลุม ตามกฎหมาย The Agricultural Chemical Regulation Law กำหนดให้กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่นมีอำนาจในการตรวจสอบการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในแปลงเพาะปลูกโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นแปลงเพาะปลูกในระบบ GAP หรือไม่ และตามกฎหมาย Food Sanitation Law กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการของญี่ปุ่นทำหน้าที่ตรวจสอบการตกค้างในท้องตลาด เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของประเทศไทย แม้จะมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเข้าตรวจสอบความปลอดภัยทางอาหารในสถานที่ผลิตอาหาร แต่กฎหมายก็มิได้ระบุชัดให้อำนาจเข้าไปตรวจสอบอาหารในแหล่งเพาะปลูกได้ การใช้อำนาจของกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายดังกล่าวนี้จึงมีเพียงการสุ่มตรวจการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้ที่วางจำหน่ายในท้องตลาดเท่านั้น อีกทั้งการตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูกที่รับผิดชอบโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีข้อจำกัดที่กฎหมายให้อำนาจแต่เพียงการ

ตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูกตามระบบ GAP ทั้งการตรวจสอบการตกค้างที่ดำเนินการโดยกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทยมีลักษณะที่เป็นการดำเนินงานต่างคนต่างทำ ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือกำหนดวางแผนการตรวจสอบร่วมกัน ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของรัฐในทางกฎหมาย โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบการตกค้างในแปลงเพาะปลูกผักและผลไม้ได้ทุกแปลงเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ไม่ว่าแปลงนั้นจะเป็นแปลงเพาะปลูกในระบบ GAP หรือไม่ ทั้งควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ตามกฎหมายร่วมกันวางแผนกำหนดโปรแกรมการตรวจสอบการตกค้างและนำผลที่ได้มาแลกเปลี่ยนและปรับปรุงพัฒนาการป้องกันการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้ต่อไป

สรุปผลการวิจัย

ในการเพาะปลูกผักและผลไม้ ประเทศไทยมีการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปริมาณมาก เพื่อรักษาผลผลิตดังกล่าว ก่อให้เกิดการตกค้างของสารเคมีในผักและผลไม้หลายชนิดในระดับที่เป็นอันตรายต่อการบริโภค การควบคุมการตกค้างโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายยังคงมีข้อบกพร่อง ทั้งอำนาจหน้าที่ หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยมีความซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพต่อการควบคุมปัญหาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้ การแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐมีภารกิจในการดูแลความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชนจากพิษของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักและผลไม้ ซึ่งเป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ อันเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐหรือในทางกฎหมายมหาชนเรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 333) รวมทั้งมีหน้าที่ในการดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการตามที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. 2522 มาตรา 4(3) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 46 ซึ่งการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับสากลมีการกำหนดจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช (The International Code of Conduct on Pesticide Management) การกำหนดค่าปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุดที่ให้มีได้ในอาหาร (Maximum Residue limited: MRL) การกำหนดหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice: GAP) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentations Commission: CAC) รวมทั้งการจัดการศัตรูพืชด้วยวิธีผสมผสาน (Integrated Pest Management: IPM) ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization of United Nations: FAO) ได้กำหนดหลักปฏิบัติทั้งหลายเหล่านี้ไว้เป็นแนวทางในระดับสากล ให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งรัฐเป็นผู้ถืออำนาจมหาชนมีหน้าที่ต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดดกลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์. 2560: 5-6) ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป รวมทั้งประเทศไทย ได้นำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ และกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาการตกค้างของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภค โดยแบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 3 กลุ่มในทำนองเดียวกัน ได้แก่ มาตรการควบคุมก่อนนำสารเคมีไปใช้ มาตรการควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูก และมาตรการควบคุมภายหลังการใช้ ซึ่งประเทศไทยมีอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชได้แก่การไม่มีกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติดังเช่นประเทศอื่น ๆ ที่ได้นำมาศึกษาเทียบเคียง รวมทั้งการขาดหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดเอกภาพและความคล่องตัวในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช และประการสำคัญจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของเกษตรกรให้มีสำนึกร่วมกัน

ด้านคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตในการประกอบอาชีพ พร้อมยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความสมดุลอย่างรอบด้านอันเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (ศิริวรรณ วัลลิโกดม. 2560: 157)

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยให้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการควบคุมก่อนการนำไปใช้ การควบคุมการใช้ระหว่างการเพาะปลูก และการควบคุมภายหลังการใช้
2. รัฐควรกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยให้มีคณะกรรมการด้านสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทำหน้าที่เฉพาะด้านแทนคณะกรรมการวัตถุอันตรายที่ทำหน้าที่ในการควบคุมวัตถุอันตรายโดยทั่วไป
3. รัฐควรส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อให้เกษตรกรปฏิบัติตามหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) ในอันที่จะนำเกษตรกรเข้าสู่การควบคุมคุณภาพการเพาะปลูก และควบคุมการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อป้องกันการตกค้างในผักและผลไม้จนเป็นอันตรายต่อการบริโภค

เอกสารอ้างอิง

- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2560). **กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชนเล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). **กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล. (2554-2555. ธันวาคม-พฤษภาคม). **กฎหมายเป็นเสาหลักของแผ่นดินในการบริหารและปกครองประเทศ**. วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว. 2: 6

- ศิริวรรณ วัลลิโกดม. (2560, มกราคม-มิถุนายน). การปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ. 6: 157.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช. (2546). รายงานการวิจัยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวรรณ ประณีตวตกุล และคณะ. (2560). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการทางเลือกเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศัตรูพืชที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Goldman, L. R. (1996, November-December). EPA Seek on Public Health Views on Pesticide Law. **Public Health Reports**. 111: 512.
- Palmigiano, Alessandro; & Bongiono, Angelo. (2005). Overview of EU Legislation on Product Liability and Consumer Safety. **Business Law International**. 6(3): 401.
- Pascal L.; et al. (2007) **A Practical Manual for Producer and Exporters from Asia, Regulations, Standards and Certification for Agricultural Exports** Trade and Markets Divisions, FAO.