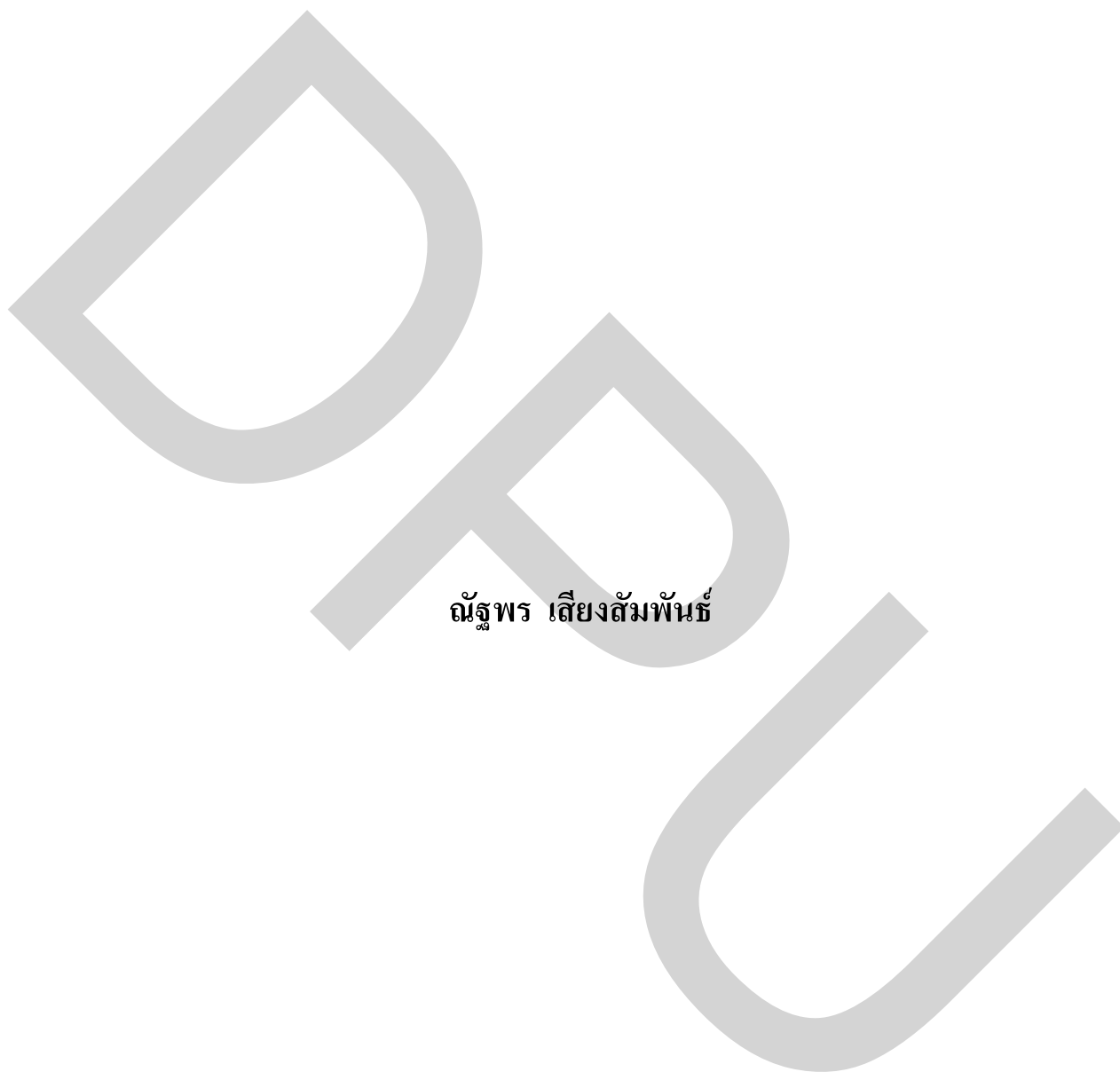


ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านวัตถุอันตราย: ศึกษาเฉพาะกรณี
สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช



ณัฐพร เสียงสัมพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2553

**LEGAL PROBLEMS CONCERNING CONSUMER PROTECTION
AGAINST HAZARDOUS SUBSTANCES: A CASE STUDY OF
PESTICIDE**

NUTTAPORN SIENGSUMPHAN

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2010

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถและอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.กัญญา ตันศิริ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งได้ให้ คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ผู้เขียนขอ กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับ เป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ธีรวัฒน์ จันทรสุมบุรณ์ และรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ ต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่และพี่ชายที่เคารพของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุนและ เป็นที่ปรึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมาจนประสบความสำเร็จ และเป็นกำลังใจสำคัญในการจัดทำ วิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาจนเป็นผลให้การศึกษาของ ผู้เขียนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอขอบคุณกลุ่มพี่เพื่อนปริญญาโทตลอดจนเจ้าหน้าที่โครงการ ศึกษาปริญญาโททุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีมา ณ ที่นี้

ณัฐพร เสียงสัมพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญภาพ.....	๘
สารบัญตาราง.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 วรรณนาการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.....	7
2.1 วรรณนาการ แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.....	7
2.1.1 วรรณนาการและแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค.....	8
2.1.1.1 วรรณนาการทางเอกชน.....	8
2.1.1.2 วรรณนาการทางมหาชน.....	9
2.1.2 ทฤษฎีทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค.....	10
2.1.2.1 ทฤษฎีแนวคิดตามกฎหมายเอกชน.....	11
2.1.2.2 ทฤษฎีแนวคิดตามกฎหมายมหาชน.....	24
2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย.....	26
2.2.1 แนวความคิดในการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ.....	27
2.2.2 แนวความคิดในการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	28
2.2.3 แนวความคิดในการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา.....	28
2.3 วรรณนาการในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย.....	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
231 แนวคิดและเหตุผลที่มาของการจัดให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	30
231.1 หลักการหลักการะพิสูจน์.....	30
231.2 หลักการให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค.....	31
24 ความหมาย ประวัติความเป็นมา และพัฒนาการของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	33
241 ความหมาย.....	33
242 ประวัติความเป็นมา พัฒนาการของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	34
2421 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่หนึ่ง.....	34
2422 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่สอง.....	36
2423 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่สาม.....	37
243 การแบ่งประเภทสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	38
2431 แบ่งตามชนิดของศัตรูพืชที่ควบคุม.....	38
2432 แบ่งตามลักษณะการทำลายศัตรูพืช.....	39
2433 แบ่งตามแหล่งที่มาของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	39
2434 แบ่งตามองค์ประกอบทางเคมี.....	39
25 ผลกระทบที่เกิดจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	40
251 ผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้.....	40
252 ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม.....	41
253 ผลกระทบต่อแมลงศัตรูธรรมชาติ และระบบนิเวศวิทยา.....	41
254 ผลกระทบที่เกิดต่อการส่งออกสินค้าเกษตร.....	41
255 ผลกระทบจากสารพิษตกค้างในผลิตผลทางการเกษตร.....	41
3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครอง ผู้บริโภคประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	42
31 มาตรฐานสากลในการป้องกันและควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหาร และเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO).....	42
31.1 จรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
31.1.1 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	45
31.1.2 คำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO).....	45
31.1.3 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการ โฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	50
32 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย.....	53
321 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	54
321.1 คณะกรรมการวัตถุอันตราย.....	54
321.2 กรมวิชาการเกษตร.....	57
321.3 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.....	59
321.4 สมาคมอารักขาพืชไทย.....	60
322 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการควบคุมธุรกิจสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช....	61
322.1 การควบคุมการผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	61
322.2 การขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	62
322.3 การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	65
323 มาตรการควบคุมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	66
323.1 มาตรการบังคับ.....	66
323.2 มาตรการสมัครใจ.....	67
324 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อ คุ้มครองผู้บริโภค.....	68
324.1 ข้อมูลที่ระบุบนฉลาก.....	69
324.2 รูปแบบของฉลาก.....	70
324.3 การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	70
325 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการ โฆษณาสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.....	72
325.1 หน่วยงานที่ควบคุมการโฆษณา.....	72
325.2 เนื้อหาและรูปแบบการโฆษณา.....	72
325.3 รูปแบบการจำหน่ายและวิธีการส่งเสริมการจำหน่าย.....	73

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3254 การควบคุมการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	74
33 มาตรการในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในต่างประเทศ.....	75
331 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	75
331.1 องค์การที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	75
331.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	76
332 ประเทศออสเตรเลีย.....	84
3321 องค์การที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช	84
3322 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	84
3323 กระบวนการควบคุมการใช้สารเคมีเกษตร.....	86
333 ประเทศญี่ปุ่น.....	87
3331 องค์การที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช....	87
3332 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	87
3333 กระบวนการควบคุมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	91
4 ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.....	96
41 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืช.....	97
41.1 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ.....	97
41.2 การกำหนดค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	99
42 ปัญหาในการบริหารงานของหน่วยงาน.....	100
43 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ.....	101
44 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฉลากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.....	104
45 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาและการส่งเสริมการจำหน่าย สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	105
45.1 ปัญหาจากการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมการโฆษณาและ ส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
45.2 การควบคุมการโฆษณาแฝง.....	107
45.3 การควบคุมการส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	108
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	110
5.1 บทสรุป.....	110
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	113
บรรณานุกรม.....	117
ประวัติผู้เขียน.....	124

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
31 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทบทวนระดับสารตกค้าง และการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช.....	82
32 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรประเทศญี่ปุ่น.....	89

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

31 ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของระบบการควบคุม

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ.....

93

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านวัตถุอันตราย: ศึกษาเฉพาะกรณีสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช
ชื่อผู้เขียน	ฉัฐพร เสียงสัมพันธ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในการควบคุม และจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลในการป้องกันและควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ว่ามีประสิทธิภาพในการควบคุม และจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรกรเพียงใด

จากการศึกษา พบว่ามาตรการในการควบคุม และจัดการวัตถุอันตรายรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมดูแลสารเคมีทุกชนิดทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคสาธารณสุข และภาคเกษตรกรรม จึงทำให้แนวทางในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นไปอย่างกว้างๆ อันส่งผลทำให้มาตรการในการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นสารเคมีอันตรายต่อผู้บริโภคยังมีช่องว่างในการควบคุมอยู่หลายประการ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในต่างประเทศแล้ว การควบคุมและจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และไม่มีระบบการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทาง Internet เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ โดยสามารถตรวจสอบข้อมูล และแสดงความคิดเห็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และทำให้หน่วยงานรัฐได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน นอกจากนี้การที่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดให้การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ทำให้มาตรการในการควบคุมดูแลการโฆษณาวัตถุอันตรายเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งการบังคับใช้

กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ผลที่ชัดเจน เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการกำกับดูแล และการควบคุมในแนวตั้งรับเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติ หรือ มาตรการบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจนในควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืช จึงไม่เป็นไปตามจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่ายและการใช้สาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) อีกทั้งบทบัญญัติที่ เกี่ยวกับการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็ยังมีบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับคำแนะนำ ในการจัดทำฉลากขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล ระหว่างประเทศในการคุ้มครองผู้บริโภค และเกษตรกรให้ได้รับความปลอดภัยในการใช้สาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืช

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเสนอให้มีมาตรการทางกฎหมายในการให้มีส่วนร่วมของ ประชาชนในขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย โดยให้รัฐเร่งผลักดันให้มี พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรค 2 เพื่อให้ตัวแทนผู้บริโภคที่เป็น คณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของ ผู้บริโภคและเกษตรกรผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

Thesis Title	Legal problems concerning consumer protection against hazardous substances: A case study of pesticide
Author	Nuttapom Siengsumphan
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Karlaya Tansiri
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

This thesis aims to analyze legal problems in the Hazardous Substance Act B.E. 2535 (1992) regarding its pesticide control and management so as to protect consumers. Hence, it did a comparative study with the international standard on pesticide control and management of Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) together with legal measures concerning pesticide control in foreign countries in order to understand the problems on enforcement of the Hazardous Substance Act B.E. 2535 (1992) and its efficiency in pesticide control and management in consumer protection aspect.

From the study, it finds that measure concerning pesticide control and management in Thailand is under the Hazardous Substance Act B.E. 2535 (1992) which governs every chemical substances in industrial, public health and agriculture sectors. As a result, the measure concerning pesticide control and management is done in a wide scope. This leads to many loopholes in pesticide control and management even though pesticide is hazardous substance to consumers. Comparing with foreign laws on pesticide control, pesticide control and management in Thailand lacks people's participation in operation relating hazardous substance such as registration, review, registration renewal of pesticide and etc. Moreover, there is no publication system in the Internet about the pesticide registration for people to check and express opinion for more transparent as well as for the government agency to receive all-round information. In addition, Section 51 of the Hazardous Substance Act B.E. 2535 (1992) prescribes that the control of advertising of the hazardous substance shall be in accordance with the Consumers Protection Act B.E. 2522 (1979). The enforcement of the said law does not have an outstanding result because it is only a monitor and control measure in a passive way only. Thus, Thailand has not had clear legal provision or legal measure on control of advertising and distribution of pesticide.

It does not comply with International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides of the FAO. Furthermore, provisions regarding pesticide label are incompatible with the recommendation on label of FAO which is the international standard to protect consumer and agriculturist against pesticide usage.

This thesis, consequently, proposed the legal standard on people's participation in the operation on hazardous substance. The government should pass the law on autonomous consumer protection organization under Section 61 paragraph 2 of Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550(2007) so the representatives of consumers, which will be a committeemen in the autonomous consumer protection organization, render opinions on the enactment and issuance of laws, rules and regulations on consumer protection as well as on the government policy on consumer protection. Additionally, there should be an amendment of the Hazardous Substance Act B.E. 2535 (1992) in order to protect the safety of consumers and agriculturists who use pesticide.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจัดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตรตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่มีความสำคัญต่อการผลิตพืช โดยเกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อควบคุมศัตรูพืชต่างๆที่เข้าทำลายผลผลิตทางการเกษตร องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเมินว่าหากไม่มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแล้ว เกษตรกรจะสูญเสียผลผลิตจากการทำลายของศัตรูพืชไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ปัจจุบันสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยที่มีการนำมาใช้มีจำนวนประมาณ 400 ชนิด โดยมีผู้นำเข้า 174 ราย ผู้ผลิต 82 ราย ผู้จัดจำหน่าย 10,570 ร้าน ธุรกิจการค้าสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 11,000 ล้านบาทต่อปี ในปี 2541 มีปริมาณการนำเข้ามาประมาณ 19,390 ตัน มูลค่า 5,093 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2546 ปริมาณ 79,578 ตัน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 11,341 ล้านบาท ในขณะที่ในปีพ.ศ. 2550 มีปริมาณการนำเข้าคิดเป็นมูลค่า 15,026 บาท¹ ดังนั้นปริมาณการนำเข้าสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความต้องการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีอย่างต่อเนื่องในอัตราที่เพิ่มขึ้น อันสืบเนื่องมาจากนโยบายพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างรายได้โดยเพิ่มการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรและคาดหวังให้ประเทศไทยก้าวขึ้นสู่การเป็นครัวโลก

ในด้านหนึ่งแม้ว่าการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจะช่วยป้องกันความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรจากการทำลายของแมลงศัตรูพืชซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำเมื่อเทียบกับการใช้แรงงานและสามารถใช้กับศัตรูพืชอย่างกว้างขวาง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น เกิดพิษตกค้างต่อสภาพแวดล้อมที่สามารถถ่ายทอดผ่านห่วงโซ่อาหารมาสู่คนหรือสัตว์ใหญ่ได้ ทั้งเกิดผลกระทบต่อแมลงศัตรูธรรมชาติ และระบบนิเวศวิทยา โดยเฉพาะผลกระทบโดยตรงต่อเกษตรกรผู้ใช้และประชาชนผู้บริโภคเมื่อได้บริโภคผลผลิตที่มีสารพิษตกค้างอาจทำให้เจ็บป่วย พิการ ทูพพลภาพและถึงแก่ความตายได้

¹ กรมวิชาการเกษตร. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2552, จาก http://www.doa.go.th/toxic/total_46.pdf

ปัจจุบันสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชได้ถูกแพร่กระจายไปยังพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศโดยผู้ประกอบการค้าทุกระดับ ผู้ประกอบการค้าเหล่านี้จะส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายและจรรยาบรรณ โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย หรือความหย่อนยานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ กระทำการในทางเอาเปรียบผู้บริโภค และเกษตรกรผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช เช่น มีการลักลอบนำสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ห้ามใช้เข้ามาในประเทศ ลักลอบขายสินค้าผิดกฎหมายไม่ได้มาตรฐานให้กับเกษตรกร โฆษณาสรรพคุณเกินความเป็นจริงเพื่อหลอกลวงเกษตรกร โดยไม่ให้ข้อมูลที่เป็นอันตรายหรือพิษภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างแท้จริงแก่เกษตรกร ในขณะที่เกษตรกรเองก็ขาดความรู้และความเข้าใจในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ทำให้ถูกชักจูง และหลงเชื่อโดยง่าย เมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมการใช้สารเคมีของเกษตรกรไทยส่วนใหญ่พบว่ามีการใช้ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น ใช้สารเคมีเกินขนาดกว่าที่กำหนดไว้ในฉลาก ผสมสารเคมีหลายชนิดในการฉีดพ่นแต่ละครั้ง แต่งกายไม่เหมาะสมในขณะที่ฉีดพ่นสารเคมี เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัยของเกษตรกรและผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชรวมทั้งผู้บริโภคผลิตผลทางการเกษตร ตลอดจนการทำลายสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ทางการเกษตรอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สินค้าเกษตรของประเทศไทยถูกกีดกันมิให้นำเข้าในประเทศสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากตรวจพบว่ามีสารพิษตกค้าง หรือมีสารฆ่าแมลงติดอยู่บนสินค้าเกษตรเหล่านั้น

หากเปรียบเทียบกับสินค้าที่เป็นอันตรายบางประเภทที่มีการสั่งห้าม หรือจำกัดการโฆษณาในปัจจุบัน ดังเช่น เครื่องดื่มชูกำลัง เครื่องดื่มผสมแอลกอฮอล์ บุหรี่ จะเห็นได้ว่าการกวดขันการควบคุมผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้นยังถือว่าล่าช้ามากหากเทียบกับพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 หรือการควบคุมร้านอาหาร ซึ่งจะเห็นความเข้มงวดที่ต่างกันมากทั้งในด้านการควบคุมการโฆษณาการขายตรง การส่งเสริมการขาย หรือแม้แต่การจำหน่ายหน้าร้านที่ต้องมีเภสัชกรที่ต้องจบการศึกษาโดยตรงอย่างน้อย 5 ปีซึ่งเป็นการควบคุมโดยข้อบังคับทางกฎหมาย แต่สำหรับสารเคมีทางการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้นยังมีช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุม โดยจะเห็นได้จากการที่ผู้จำหน่ายเพียงแต่มีใบอนุญาตและผ่านการอบรมซึ่งใช้เวลาเพียง 2-3 วันก็สามารถเปิดร้านจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรได้ นอกจากนี้ในส่วนของผู้ประกอบการขายสารเคมีทางการเกษตรซึ่งรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็มีการโฆษณาชวนเชื่ออย่างต่อเนื่อง และมียุทธวิธีทางการตลาดที่น่าสนใจและดึงดูดใจผู้ซื้อ เช่น การลดแลก แจก แดม หรือส่งฉลากชิงรางวัล เป็นต้น โดยในส่วนนี้กฎหมายยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพียงพอที่จะมาควบคุมกำกับดูแลได้อย่างใกล้ชิดจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชได้

สำหรับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลโดยมีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ดูแลควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งมีระบบและขั้นตอนการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภทตามระดับความเป็นอันตรายของสารเคมี โดยมีระดับอันตรายน้อย ประเภทที่ 1 จนถึงอันตรายอย่างยิ่ง ประเภทที่ 4 โดยผู้ผลิต นำเข้าวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และ 3 จะต้องนำสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายมาขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการประเมินความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยและประสิทธิภาพการใช้สารเคมี และการตรวจสอบผลากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขการใช้ และการออกใบอนุญาตวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 จะต้องมีการตรวจสอบสถานที่ผลิตและเก็บรักษาวัตถุอันตราย นอกจากนี้การตรวจสอบคุณภาพวัตถุอันตรายชนิดที่ 2, 3 และ 4 จะมีการตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่จำหน่าย และหากพบกรณีฝ่าฝืน จะดำเนินการยึดอายัด จับกุมดำเนินคดี ดังนั้นพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช แต่เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และการเกษตร ดังนั้นแนวทางการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จึงเป็นแนวทางอย่างกว้างๆ เท่านั้น

ปัจจุบันกลไกและมาตรการในการควบคุมและจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยยังมีช่องว่างในการควบคุมอยู่หลายประการ โดยการบังคับใช้กฎหมายยังไม่รัดกุมและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย มีผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐานและผิดกฎหมายในท้องตลาดจำนวนมาก รวมทั้งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมโฆษณา และส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เนื่องจากความไม่ชัดเจนในอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 51 บัญญัติว่า “การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมโฆษณาให้ถือว่าวัตถุอันตรายที่มีการกำหนดผลากตามมาตรา 20(1) เป็นสินค้าที่มีการควบคุมผลากโดยกรรมการควบคุมผลากตามกฎหมายดังกล่าวโดยอนุโลม” โดยจะเห็นได้ว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการจำหน่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นมาตราดังกล่าวก็ยังไม่เคยมีผลใช้บังคับ ประกอบกับปัญหาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่เพียงพอ และไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่อง ทำให้เกิดช่องว่างในการควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตราย การกำกับดูแลการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทางสื่อต่างๆ จึงไม่มีประสิทธิภาพ คือถ้าไม่มีใครแจ้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโภคให้ดำเนินการกับโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งก็จะไม่มีการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนการปิดฉลากผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไม่ถูกต้องและไม่ มีข้อมูลสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการควบคุมฉลากและโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชดังกล่าวมิได้เป็นไปตามคำแนะนำในการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่ายจำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่บัญญัติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วการควบคุม และกำกับดูแลเรื่อง สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานที่ เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย โดยไม่มีการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยขั้นตอนการขึ้นทะเบียน และข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาก่อนประกาศรายชื่อวัตถุอันตรายในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนการ พิจารณานุญาต และไม่มีการเปิดโอกาสให้นำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบไปประกอบการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มี กฎหมาย หรือระเบียบบังคับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการควบคุมสารเคมีทางการ เกษตรตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุทะเบียน และการรายงานผลกระทบ หรือการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และยังไม่มียุทธศาสตร์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินวัตถุ อันตรายซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทาง Internet เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและทำให้ หน่วยงานรัฐได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน

ดังนั้นจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายอย่างชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนัก และมีส่วนร่วมในระบบการ ควบคุมดูแลสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์อันตราย ทั้งนี้ให้รัฐเร่งผลักดันให้มี พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรค 2 เพื่อให้ตัวแทนผู้บริโภคที่เป็น คณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค และ ควรมีการควบคุมฉลากโดยให้มีข้อความบนฉลากระบุผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นไป อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามคำแนะนำในการจัดทำฉลากขององค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ (FAO) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความรู้ ความเข้าใจในการใช้ผลิตภัณฑ์เพื่อ ให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้บริโภคเกษตรกร เนื่องจากฉลากเป็นสิ่งจำเป็นต่อการใช้สารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพ และปลอดภัย ถือเป็น การเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ใช้ ผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ควรมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อทำหน้าที่ควบคุมโฆษณาวัตถุ

อันตรายและควบคุมไม่ให้มีการขายตรงวัตถุดิบอันตรายทางการเกษตรซึ่งรวมทั้งสารป้องกันศัตรูพืช เพราะไม่สามารถขายตรงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้ และมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นมาตรการควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแทนการกำกับดูแลการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ให้มีคณะกรรมการโดยเฉพาะทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตราย ก็ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะโฆษณาได้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.21 เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

1.22 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

1.23 เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา และแนวทางในการเสนอแนะระบบการควบคุม และการจัดการสารเคมีทางการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย

1.24 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกำหนดมาตรการควบคุมฉลาก และมาตรการควบคุมการโฆษณา และมาตรการส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเกษตรกรในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย เพื่อไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ ผู้ที่เกี่ยวข้องและสิ่งแวดล้อม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายควบคุมกำกับดูแลการใช้สารเคมีทางการเกษตรเป็นกฎหมายหลัก โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมดูแลจัดการ ทำให้การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาตั้งแต่ระบบการขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุทะเบียน และการรายงานผลกระทบ หรือการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งมาตรการควบคุมฉลาก มาตรการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้เป็นไปตามคำแนะนำในการจัดทำฉลาก และจรรยาบรรณระหว่างประเทศว่าด้วยการจำหน่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่ง

สหประชาชาติซึ่งเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองให้ผู้บริโภคและเกษตรกรมีความปลอดภัยในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยได้รับข้อมูลและการใช้งานที่ถูกต้อง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาจะพิจารณาถึงมาตรการในการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนต่างๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 อีกทั้งศึกษาถึงสาระสำคัญตามกฎหมาย ประกาศ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางที่อาจใช้แก้ปัญหาดังกล่าว โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO) และหลักกฎหมายต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัย จะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารในแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมายและค้นคว้าจากบทความ เอกสาร วิทยานิพนธ์ หนังสือ คำพิพากษา และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศอื่นเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและนำข้อมูลมาสังเคราะห์ วิเคราะห์เพื่อประมวลผล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.61 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

1.62 ทำให้ทราบถึงความจำเป็นในการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

1.63 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และแนวทางในการเสนอแนะระบบการควบคุม และการจัดการสารเคมีทางการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย

1.64 เป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกำหนดมาตรการควบคุมฉลาก และมาตรการควบคุมการโฆษณา และมาตรการส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเกษตรกรในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย เพื่อไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ ผู้ที่เกี่ยวข้องและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการ การคุ้มครองผู้บริโภค

ปัจจุบันประชากรบนโลกมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้เกิดความต้องการในการบริโภคอาหารมากขึ้น สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยช่วยลดความเสียหายของผลผลิตจากศัตรูพืชแต่ในอีกด้านหนึ่งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชยังก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค และเกษตรกรผู้ใช้สารอย่างคาดไม่ถึงโดยส่งผลเสียต่อชีวิต สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมซึ่งส่วนใหญ่ผู้บริโภคและเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้ผู้บริโภคยังถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้วมิได้มีการเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ผู้บริโภคเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามามีส่วนดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคทั้งด้านการคุ้มครองป้องกัน และการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค ในบทนี้จึงศึกษาถึง **21** วิวัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค **22** แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย **23** วิวัฒนาการในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย **24** ประวัติ ความเป็นมา พัฒนาการของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช **25** ปัญหาที่เกิดจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

21 วิวัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ในอดีตก่อนยุคสังคมนิยมอุตสาหกรรมกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ นั้นจะผลิตขึ้นโดยวิธีการทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องนุ่งห่มหรืออาหาร หรือแม้แต่ยารักษาโรคก็จะเป็นยาสมุนไพรเป็นต้น แต่ปัจจุบันการผลิตสินค้าและบริการ กับการบริโภคสินค้าและบริการได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากทั้งเทคนิคในการผลิต การจำหน่าย และการได้มาซึ่งสินค้าและบริการเพื่อบริโภคก็เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะระบบการผลิตเป็นแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการโฆษณาสินค้าเพื่อจูงใจในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

21.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค

หลักการคุ้มครองผู้บริโภคแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การคุ้มครองโดยรัฐและการคุ้มครองโดยเอกชน ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวนี้ต่างก็มุ่งหวังอย่างเดียวกัน คือ ประโยชน์อันสูงสุดของประชาชนผู้บริโภคในสังคม ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงวิวัฒนาการของการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งทางเอกชนและทางมหาชนเพื่อนำมาประยุกต์กับการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน

21.1.1 วิวัฒนาการทางเอกชน

ในอดีตก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศในแถบยุโรป การติดต่อสื่อสารยังเป็นไปด้วยความลำบาก การค้าขายระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคอยู่ในรูปของการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกัน หรือที่เรียกว่า “การค้าแบบแลกเปลี่ยน” (Barter Trade) วิทยาการทางเทคโนโลยีในด้านต่างๆ ยังไม่พัฒนามากนัก กระบวนการผลิตเป็นแบบง่ายๆ อาศัยวัตถุดิบที่มีอยู่ตามธรรมชาติ การผลิตสินค้าเพื่อใช้ในการบริโภคจึงยังไม่มีคามยุ่งยาก

ต่อมาภายหลังจากเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจเริ่มพัฒนาสินค้าของตนเองจึงเกิดการแข่งขันทางการค้าระหว่างกันอันนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) มีการใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยในกระบวนการผลิตมากขึ้น โดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัยต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน ทำให้กระบวนการผลิตสินค้านั้นเริ่มมีความสลับซับซ้อนและยากแก่ความเข้าใจของผู้บริโภคที่จะเข้าใจถึงที่มาที่ไปในกระบวนการผลิตสินค้าแต่ละชิ้นว่ามีขั้นตอนกระบวนการในการผลิตสินค้าอย่างไร และการใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยในการผลิตแทนการใช้แรงงานคนแบบเดิมนั้น ทำให้การผลิตสินค้ามีต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคได้จำนวนมาก (Mass Product) ซึ่งการผลิตสินค้าในปริมาณมากทำให้บางครั้งสินค้าที่ผลิตออกมาก็ไม่ได้มาตรฐานเพียงพอแก่การใช้งานของผู้บริโภค ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะด้อยกว่าไม่อาจเรียกร้องเอาแก่ผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เท่าที่ควร อีกทั้ง การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในระยะแรกยังไม่มี การให้ความสำคัญแก่ผู้บริโภคมากนัก สังเกตได้จากแต่เดิมยังไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและคุณภาพสินค้าที่ออกมาดังเช่นในปัจจุบัน เนื่องจากในการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุคแรกๆ นั้น แต่ละรัฐมักจะให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศว่าทำอะไรถึงจะทำให้สินค้าที่รัฐตนผลิตได้นั้นสามารถจำหน่ายหรือกระจายสินค้าออกไปได้มาก รวมไปถึงการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การสงคราม (การขยายอาณาเขต) เป็นต้น จนทำให้บางครั้งรัฐเองก็ลืมนึกถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสุขภาพอนามัย ชีวิต ร่างกาย เป็นต้น ว่าสิ่งเหล่านี้ถือเป็นมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในอันที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วยเช่นกัน

การค้าในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น ได้ยอมรับให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญา (**Freedom of Contract**) อันเป็นไปตามหลักปัจเจกชนนิยมที่เห็นว่า ทุกคนมีอิสระที่จะกระทำการใดเพื่อตนเองและทุกคนมีความเสมอภาคกันในฐานะและความรู้ ดังนั้น เมื่อบุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญา หากทำสัญญากันเช่นใดก็จะต้องบังคับให้เป็นไปตามสัญญาที่ทำกันเสมอ (**Sanctity of Contract**) ซึ่งทุกคนมีหน้าที่จะต้องปกป้องประโยชน์ของตนเอง ในกฎหมายซื้อขายจึงมีหลักว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (**Caveat Emptor** หรือ **Let the buyer beware**)¹ กล่าวคือ ถ้าผู้ซื้อไม่ระมัดระวังตรวจสอบสินค้าตามควรขณะรับมอบสินค้า หากปรากฏภายหลังว่ามีข้อบกพร่องใด ผู้ซื้อก็ต้องรับความเสียหายไปโดยเรียกเรื่องเอาจากผู้ขายไม่ได้² อันแสดงให้เห็นว่าผู้ซื้อในฐานะและมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ สามารถเข้าใจถึงกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากขณะนั้นวิทยาการทางเทคโนโลยียังไม่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิตมากนัก

แต่ต่อมาภายหลังเมื่อมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีให้มีความเจริญขึ้น กฎหมายเดิมต่างๆ ที่ตราขึ้นบนพื้นฐานที่ว่า “ผู้บริโภคมีความรู้เท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ” จึงไม่มีความเป็นธรรมอีกต่อไป เนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้สภาพตลาดเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่การซื้อขายสินค้าจะเป็นการขายตรงระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคซึ่งสามารถตรวจสอบสินค้าและทำการเจรจาต่อรองได้เต็มที่ แต่การผลิตสินค้าจำนวนมากแบบอุตสาหกรรม ทำให้บางครั้งจึงไม่มีการเจรจาในรายละเอียดระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคอีกต่อไป อันจะทำให้เกิดมีปัญหาคาความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจทางเศรษฐกิจ ผู้บริโภคถูกกดดันยอมรับข้อสัญญาบางข้อที่ตนไม่เต็มใจ สัญญาดังกล่าวจึงอาจกลายเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคได้ จึงทำให้หลักกฎหมายเรื่องสัญญาผู้บริโภค (**Consumer Contract**) ต้องพัฒนาตามมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป และความจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำและหลีกเลี่ยงมิได้

21.1.2 วิวัฒนาการทางมหาชน

ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 นับเป็นยุคปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางการเมืองโดยแท้ อำนาจของรัฐและองค์กรทั้งหลายถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกหลายประการ ระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนในปลายศตวรรษที่ 18 และในศตวรรษที่ 19 มีบทบาทหลักในการจำกัดอำนาจทั้งหลายไม่ให้ก้าวล่วงเข้าไปกระทบบุคคล กฎหมายมหาชนในยุคนี้จึงเน้นที่รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด เป็นสัญญาประชาคมที่จัดโครงสร้างและแบ่งสรรอำนาจการเมืองการปกครอง และในฐานะที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้นบทบาท

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 14

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 473.

ของรัฐไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองจึงมีน้อย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจเจกชนจะใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้ ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กันเองทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยมีเครื่องมือทางกฎหมายสำคัญ 2 ประการ ที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนั่นก็คือ กรรมสิทธิ์และสัญญา

ต่อมาภายหลังกฎหมายมหาชนลดความเด็ดขาดหรือแบ่งแยกที่เห็นได้ชัดเจนมาก โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดทำกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายเอกชนมากขึ้น แต่เนื่องจากกฎหมายประเภทนี้มักมีโทษทางอาญากำกับเรื่องทางแพ่งหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งบางคนก็เรียกว่ากฎหมายอาญาส่วนแพ่ง หรือกฎหมายแพ่งในทางอาญา (Criminal Private Law) และในที่สุดโดยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มักมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสังคม คือ พัฒนาจากนิติสัมพันธ์ส่วนบุคคลจนกลายเป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐจำต้องแทรกเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์และอำนาจต่อรองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นักกฎหมายส่วนใหญ่จึงมักเรียกกฎหมายดังกล่าวนี้ว่า “กฎหมายสังคม” (Social Legislation) ตัวอย่างเช่นกฎหมายแรงงาน ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายจ้างแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายซื้อขาย กฎหมายละเมิด และอื่นๆ เป็นต้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นหนึ่งในสาขาของกฎหมายมหาชนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ของประชาชนที่เป็นผู้บริโภค ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกิจการที่เกี่ยวข้องให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

21.2 ทฤษฎีทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค

โดยหลักบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมอย่างใด ๆ ระหว่างกัน トラบใดที่นิติกรรมที่ทำขึ้นนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ แต่การทำนิติกรรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคนั้นแม้เป็นนิติกรรมที่สร้างขึ้นระหว่างคู่สัญญาต่อกัน แต่ก็เป็นการที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภครายอื่นด้วยอันถือได้ว่าเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามแนวคิดทางมหาชนรัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุม ดูแลผู้ประกอบการไม่ให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยหากกิจการใดเป็นกิจการที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รัฐอาจเข้ามาดำเนินการในกิจการนั้นๆ เองโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะก็ได้ เช่น กิจการที่เกี่ยวกับสาธารณสุข ความเป็นอยู่ของประชาชน จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเสรีภาพการทำนิติกรรมของเอกชนเป็นข้อยกเว้นของการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการ

ในหัวข้อนี้จึงเสนอทฤษฎีที่มารองรับแนวคิดทางเอกชนในเรื่องของเสรีภาพในการทำสัญญา ที่ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้โดยอิสระเสรี แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมถูกจำกัดหากเป็นการใช้เสรีภาพในการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน รัฐย่อมเข้า

มาแทรกแซงการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ตามแนวคิดทางมหาชนที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลและให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในรัฐของตน

ปัจจุบันได้มีการกำหนดกฎหมายเอาไว้เพื่อเป็นการจำกัดถึงหลักเสรีภาพแห่งการแสดงเจตนา ข้อตกลงจำกัดหรือยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ข้อตกลงที่ผู้บริโภคกับผู้ประกอบการได้ทำไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดความเสียหายและประกาศหรือคำแจ้งความของผู้ประกอบการเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบการต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย จะนำมายกขึ้นกล่าวอ้างเป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดไม่ได้³ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ โดยในส่วนของความรับผิดในผลิตภัณฑ์นั้น กรณีมีข้อตกลงจำกัดหรือยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการ โดยในการทำสัญญาซึ่งผู้ประกอบการมีฐานะเหนือกว่าผู้บริโภคก็อาจทำข้อตกลงล่วงหน้าเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของตน ซึ่งรัฐอาจจะกำหนดให้ผู้ประกอบการไม่อาจนำข้ออ้างดังกล่าวขึ้นต่อสู้กับผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เช่น กลยุทธ์การตลาดรูปแบบหนึ่งที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการ คือการให้ของแถมหรือการให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้สิทธิประโยชน์หรือบริการพิเศษอย่างอื่นเพิ่มเติม แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่เมื่อผู้บริโภคตกลงซื้อสินค้าหรือบริการแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจมักไม่ดำเนินการตามที่ตกลงไว้หรือ ปฏิเสธว่าไม่มีข้อตกลงเช่นนั้นหรือในบางครั้งหลังจากทำสัญญากันแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจอาจตกลงให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้บริโภคเพิ่มเติมเพื่อแลกกับประโยชน์บางอย่าง แต่ต่อมากลับปฏิเสธว่าไม่มีข้อตกลงเช่นนั้น ยิ่งถ้าเป็นสัญญาที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องมีพยานเอกสารมาแสดงในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดี หากไม่ได้ระบุข้อตกลงดังกล่าวไว้ ผู้บริโภคจะขอสืบพยานบุคคลถึงข้อตกลงเหล่านั้นไม่ได้เลย⁴

โดยทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นสามารถแยกศึกษาออกเป็นทฤษฎีทางเอกชน และทฤษฎีทางมหาชน ดังนี้

21.21 ทฤษฎีแนวคิดตามกฎหมายเอกชน

ในการศึกษาทฤษฎีที่มารองรับหลักการ เสรีภาพของเอกชนที่รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซง สามารถศึกษาได้จากทฤษฎีเสรีนิยมของอดัม สมิท และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทำสัญญา ดังนี้

(1) ทฤษฎีเสรีนิยมของอดัม สมิท⁵ (Adam Smith)

³ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 9

⁴ ชาญณรงค์ ปราณิจิตต์. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. หน้า 52

⁵ สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2518). ลัทธิเศรษฐกิจ. หน้า 56-61.

อดัม สมิท เป็นชาวสก็อต เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1723 ที่หมู่บ้านเคิร์กคอลลี (Kirkcaldy) ใกล้เมืองกลาสโกว์ (Glasgow) มณฑลไฟฟ์ (Fife) และเป็นผู้แต่งหนังสือ “The Wealth of Nations” โดยสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ คือ อดัม สมิทพยายามจะตอบปัญหาสำคัญว่าทำอย่างไรประเทศจึงจะมั่งคั่ง ร่ำรวย และอะไรเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงสังคมเข้าด้วยกันซึ่งทำให้ธุรกิจและผลประโยชน์ผสมผสานกัน โดยสิ่งที่สมิทค้นพบก็คือ “กลไกตลาด” ซึ่งสมิทเรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible Hand) กล่าวคือ การให้โอกาสทุกคนได้ตัดสินใจทำในสิ่งที่เขาคิดว่าดีที่สุดสำหรับเขา ซึ่งความคิดสร้างสรรค์เหล่านั้นจะก่อให้เกิดความมั่งคั่งแก่ประเทศ

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของสมิท คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของคน อดัม สมิทสนับสนุนการแบ่งแยกงานกันทำเป็นอย่างมากโดย อดัม สมิท มีความเห็นว่า เพื่อที่จะให้การแบ่งแยกงานมีผลดียิ่งขึ้น มีข้อจำเป็นอยู่ 2 ข้อ คือ

ก. ต้องมีตลาดอันกว้างขวางสำหรับการค้าขาย ผลอันเกิดจากแรงงานซึ่งทางที่จะทำได้มีอยู่ทางเดียว คือ ให้มีเสรีภาพในการค้า มิใช่แต่เพียงภายในประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ระหว่างประเทศต่างๆ อีกด้วย

ข. ต้องมีทุนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ต้องให้มีเสรีภาพเต็มเปี่ยมในการทำงาน และในการหาทุนที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม อดัม สมิท ได้วางข้อยกเว้นของหลักเสรีภาพทางการค้าแทนที่จะปล่อยให้ไปไปตามกลไกตลาด แต่กลับให้รัฐเข้ามามีบทบาท เช่น รัฐควรจำกัดบทบาทให้เหลืออยู่เพียงการป้องกันประเทศ การป้องกันประเทศเป็นสิ่งที่ชอบธรรม แม้ว่าจะต้องเสียผลประโยชน์ในการค้าไปก็ตาม ทั้งนี้เพราะอดัม สมิทถือว่าการป้องกันประเทศสำคัญยิ่งกว่าความมั่งคั่งของประเทศและรัฐควรทำหน้าที่คุ้มครองพลเมืองจากการถูกกดขี่

อดัม สมิท จึงไม่นิยมการคุ้มครองในรูปแบบใดๆ ทั้งสิ้น เพราะอดัม สมิท เห็นว่า จะเป็นผลให้เกิดการจำกัด การแบ่งแยกงานกันทำขึ้นเท่านั้น และรัฐบาลไม่ควรจะเข้าไปแทรกแซงในกิจการของพ่อค้า แต่ควรให้ปัจเจกชนมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ให้เป็นไปตามกลไกตลาดอันจะนำไปสู่สวัสดิการของสังคมโดยรวม

(2) ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำสัญญา

ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำสัญญาที่มารองรับเสรีภาพของบุคคลในการตกลงใจทำนิติกรรมใดๆ ได้แก่ หลักอิสระในทางแพ่ง ซึ่งเมื่อมีการทำนิติกรรมสัญญาเกิดขึ้นแล้วก็มีหลักกฎหมายที่มารองรับผลที่เกิดขึ้น คือ หลักผู้ซื้อพึงระวัง และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ดังนี้

ก. หลักอิสระในทางแพ่ง⁶

หลักอิสระในทางแพ่ง (Private Autonomy) หมายถึง อำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนเองด้วยตนเองทั้งในทางส่วนตัวและในทางทรัพย์สิน ในทางส่วนตัวอาจเป็นเรื่องการสมรส การหย่า ส่วนในทางทรัพย์สินอาจจัดการโดยใช้นิติกรรมสัญญา

หลักอิสระในทางแพ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของการทำนิติกรรมทุกชนิด โดยถือว่าเราทุกคนในฐานะที่เป็นปัจเจกชนมีความเป็นอิสระหรือมีเสรีภาพที่จะกำหนดขอบเขตในทางกฎหมายอย่างไรก็ได้ตามแต่ต้องการหรือตามแต่เห็นสมควร และเมื่อปัจเจกชนใช้อิสระหรือเสรีภาพนี้แล้ว กฎหมายก็จะมารับรองสิ่งที่ปัจเจกชนทำให้เกิดผลในทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หลักอิสระในทางแพ่งนี้ไม่อาจจะแสดงออกมาในรูปของอำเภอใจได้ หลักอิสระในทางแพ่งอาจต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือกรอบบางประการ ได้แก่

1. การเคารพขอบเขตในทางกฎหมายของบุคคลอื่น กล่าวคือ การใช้อิสระในทางแพ่งเป็นการแสดงออกเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและผลประโยชน์เฉพาะของชีวิตบุคคลแต่ละคน โดยปราศจากการเข้าไปก้าวก่ายหรือรุกรานขอบเขตทางกฎหมายของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะต่อสถานะหรือต่อเสรีภาพในการจำหน่าย จ่ายโอนของบุคคลอื่นก็ตาม

2. การเคารพกฎเกณฑ์ที่มาจากเหตุผลในสำนึกของตนเอง หมายความว่า อิสระในทางแพ่งจะต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม หรือของกฎหมายธรรมชาติด้วย

3. การเคารพบทบัญญัติของกฎหมาย แม้การใช้อิสระในทางแพ่งจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายได้ แต่ผลที่เกิดจากหลักอิสระในทางแพ่งอาจถูกจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังเช่นในกรณีที่มีได้มีการกำหนดราคาในการซื้อขายไว้ราคาก็อาจถูกกำหนดจากกฎหมาย หรือกำหนดราคาไว้แล้วแต่แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด ราคาตามกฎหมายก็อาจเข้ามาแทนที่ราคาที่เกิดจากการใช้หลักอิสระในทางแพ่งก็ได้

สิ่งสำคัญที่การจำกัดเสรีภาพไม่ทำลายรากฐานความคิดของหลักอิสระในทางแพ่งก็เพราะการจำกัดนั้นอาจเกิดขึ้นเพียงบางโอกาสหรือเพียงบางส่วนสำหรับการกำหนดผลประโยชน์ของเอกชนด้วยตัวเอกชนเอง⁷

ข. หลักผู้ซื้อพึงระวัง

สมัยก่อนเมื่อการค้าและเศรษฐกิจของโลกยังไม่เจริญ ไม่มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างกันไม่สะดวก ถูกจำกัดอยู่ในวงแคบๆ ในท้องถิ่นหนึ่ง

⁶ จำปี โสคติพันธุ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายนิติกรรม - สัญญา. หน้า 31-32

⁷ Rescigno P. (1983). *Manuale del Diritto Italiano* (Jovene : Napoli). p. 82

หรือในเมืองหนึ่งนั้น สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนักเพราะกระบวนการผลิตยังเป็นแบบง่ายๆ อีกทั้ง ตลาดยังเป็นลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม เนื่องจากอิทธิพลของแนวคิดในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกัน อันทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) เกิดขึ้น โดยสมมติฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่าเทียมกัน รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน จึงเกิดหลักกฎหมายในการซื้อขายสินค้าว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware) โดยถือว่าการซื้อขายสินค้า หากมีข้อบกพร่องในสินค้าอย่างไรก็เป็นเรื่องของผู้ซื้อเองจะต้องรับภาระในความเสียหายนั้น ดังปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะซื้อขาย

หลักกฎหมายเรื่อง “ผู้ซื้อต้องระวัง” และ “คู่สัญญาเท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้” ยังคงได้รับการยอมรับอย่างเหนียวแน่น แต่เนื่องจากหลักกฎหมายดังกล่าวเหมาะแก่สภาพการผลิตแบบเดิมที่มีกระบวนการผลิตเป็นไปอย่างง่าย ผู้บริโภคมีความเข้าใจถึงที่มาของสินค้าแต่ละอย่างทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน หลักดังกล่าวจึงให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายได้เป็นอย่างดี แต่หากจะยึดหลักดังกล่าวในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่ผู้บริโภคอยู่ในฐานะทางสังคมที่เป็นรองผู้ประกอบการอันเนื่องมาจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้นแล้ว ผู้บริโภคย่อมไม่อาจได้รับความเป็นธรรมจากการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับได้อย่างแน่นอน ภายหลังจึงได้ผ่อนคลายนโยบายดังกล่าวและให้ความสำคัญกับผู้บริโภคมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีการแก้ไขปรับปรุง โดยได้เพิ่มนิยาม “ผู้บริโภค” ให้มีความครอบคลุมถึงผู้บริโภคตามความเป็นจริงแม้จะมีไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจ ทำให้ผู้บริโภคที่มีไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการอันทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเต็มที่

ค. หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา

เนื่องจากหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” นั้นเหมาะสมกับสภาพสังคมที่ฐานะของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีอำนาจในการเจรจาต่อรองที่เท่าเทียมกัน ต่อมาเมื่อกระบวนการผลิตสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนบางครั้งการผลิตสินค้าอาจใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมคาของผู้ใช้หรือผู้บริโภคจะตามได้ทัน อีกทั้ง ผู้ผลิตต่างก็หาวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จนทำให้บางครั้งการขยายกำลัง

การผลิตอย่างรวดเร็วทำให้คุณภาพของวัตถุดิบหย่อนลง ประกอบกับการขยายตัวทางการค้าพาณิชย์ ขยายออกไปจากระดับหมู่บ้าน เมือง ไปสู่ระดับระหว่างประเทศ ทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจาย และเพิ่มประเภทหรือชนิดมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จากหลักที่เคยถือว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” จึงขาดความ ยุติธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีต่างๆ ได้ อีกทั้ง ความระมัดระวังในระดับธรรมดาไม่อาจช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับ เงินที่เสียไป ซ้ำร้ายยังอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ซื้อมาโดยคาดไม่ถึงด้วย

รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลในเรื่องของการทำสัญญา หรือการแสดงเจตนาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ ไม่ให้ผู้บริโภคตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากผลของการทำสัญญานั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อผู้บริโภคส่วนรวม หากรัฐยอมรับหลักในเรื่อง ของเสรีภาพในการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญา (**Freedom of Contract**) หรือความรับผิดชอบคู่กรณี ในสัญญา (**Pivity of Contract**) ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีเสรีภาพในการทำสัญญานั้น หลักดังกล่าว ย่อมเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีที่คู่สัญญามีความสามารถในการต่อรองเท่าเทียมกัน มากกว่าสภาพ ความเป็นจริงในปัจจุบันที่ผู้บริโภคอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่า ฉะนั้น หลักเกณฑ์หรือทฤษฎีความรับผิดชอบ ในความเสียหายที่ว่าต้องอาศัยความผูกพันทางสัญญาที่กฎหมายรับรองจึงเป็นอุปสรรคใหญ่หลวง ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีใช้คู่กรณีในสัญญา ทฤษฎีกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการได้รับการเยียวยา ชาติใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการบริโภคจึงไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา (**Pivity Rule**) แต่อย่างไร⁸

ปัจจุบันรัฐหลายรัฐได้มีการให้การคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้นโดยมีการ กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์โดยให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบในความเสียหายอัน เกิดจากผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความ เสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าจะความ เสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม⁹ เมื่อต้องมีการดำเนินคดีกฎหมายกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิด จากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตกแก่ผู้ประกอบการเป็นผู้มีภาระในการพิสูจน์ หากผู้ประกอบการพิสูจน์ ได้ว่าสินค้านั้นมิได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผู้เสียหายได้รู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ ปลอดภัย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ หรือเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้องตามวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องและชัดเจนตามสมควร

⁸ สุขุม สุภนิษฐ์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 10

⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 5

แล้ว ผู้ประกอบการจะไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย¹⁰ ซึ่งหลักการการพิสูจน์ดังกล่าวนี้เรียกว่า **“Exclusive Knowledge”** หมายความว่า ถ้าข้อเท็จจริงใดอยู่ในความรู้เห็นของกลุ่มความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะแต่เพียงฝ่ายเดียว กลุ่มความฝ่ายนั้นจะต้องมีการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยไม่ต้องคำนึงว่าฝ่ายใดเป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงนั้น เนื่องจากการจะให้กลุ่มความฝ่ายอื่นนำสืบถึงข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของอีกฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะย่อมเป็นการยาก เพราะพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิสูจน์มักจะอยู่ในความครอบครองของกลุ่มความฝ่ายที่รู้เห็นข้อเท็จจริงนั้น หลักเกณฑ์นี้เพิ่งเป็นที่ยอมรับโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้และถูกนำมาใช้กับการนำสืบถึงข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่น่าจะอยู่ในความรู้เห็นของผู้ประกอบธุรกิจเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เพราะพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงได้ อย่างไรก็ตามการพิสูจน์ที่จะตกแก่กลุ่มความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้¹¹

1. ประเด็นข้อพิพาทต้องเป็นปัญหาข้อเท็จจริง

2. ข้อเท็จจริงที่จะต้องนำสืบนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

- การผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า
- การให้บริการ หรือ
- การดำเนินการใดซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้

เห็น โดยเฉพาะของกลุ่มความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจ

เมื่อข้อเท็จจริงที่จะต้องนำสืบเป็นเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่มาตรฐานกำหนดไว้ ซึ่งการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงนั้นย่อมตกแก่กลุ่มความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยไม่ต้องคำนึงว่ากลุ่มความฝ่ายใดเป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงนั้น

(3) ทฤษฎีความรับผิดชอบละเมิด

ความรับผิดชอบละเมิดเป็นเรื่องของการใช้สิทธิของเอกชนที่มีต่อกัน โดยการให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับการเสียหายบังคับสิทธิแก่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือการได้รับผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิที่มีอยู่จากการกระทำของบุคคลอื่น หรือกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำโดยการล่วงสิทธิผิดหน้าที่ กล่าวคือ บุคคลทุกคนนั้นย่อมมีสิทธิเสรีภาพต่างๆ และย่อมที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิดต่อตนเอง และหากมีผู้ใดมากระทำละเมิดดังกล่าว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น โดยเรื่องของละเมิดนั้นกฎหมายมุ่ง

¹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

¹¹ ชาญณรงค์ ปราณิจิตต์. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. หน้า 104

ที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงฐานะเดิมมากที่สุด ซึ่งเป็นการมุ่งไปที่กองทรัพย์สินของผู้กระทำผิดมากกว่าตัวผู้กระทำผิด จึงแตกต่างจากกฎหมายอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษตัวผู้กระทำผิด ดังนั้นกฎหมายของประเทศต่างๆ จึงได้มีการบัญญัติให้เรื่องของละเมิดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดที่มีขึ้น

เนื่องจากความรับผิดทางละเมิดมีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการ คือ 1) ต้องมีความเสียหาย เรียกว่า **Damage** หรือ **Prejudice** หรือ **Damnum** กับ 2) ต้องมีความผิด เรียกว่า **Faute** หรือ **Fault** ทั้ง 3) ต้องให้ความเสียหายนั้นเนื่องมาจากความผิดด้วย คือต้องมีความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างการกระทำผิดกับความเสียหายนั้น (**Relation de cause à effet entre la faute et le Prejudice**)¹²

ซึ่งตามกฎหมายลักษณะละเมิดปัจจุบัน ได้กำหนดพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดเป็นทฤษฎีความรับผิดที่สำคัญ สามารถแบ่งทฤษฎีความรับผิดได้ออกเป็น 2 ทฤษฎี¹³ คือ

ก. ทฤษฎีรับภัย (**Theory of Risk**) หรือ ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (**Theory of Strict Liability**) หรือ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด (**Theory of Absolute Liability**)¹⁴

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ความรับผิดตั้งแต่แรกเริ่มแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักความรับผิดเด็ดขาดไม่ใช่ความคิดใหม่แต่อย่างใด เพราะกฎหมายละเมิดในตอนเริ่มแรกไม่ได้เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางศีลธรรม (**Moral Responsibility**) หรือเรื่องความผิด (**Fault**) ของผู้กระทำ ความผิด แต่กฎหมายละเมิดเป็นเรื่องการรักษาความสงบระหว่างปัจเจกชน โดยหาทางขจัดปัญหาเรื่องการแก้แค้นส่วนตัว และถึงแม้ว่าการพิจารณาคดีละเมิดของผู้พิพากษาจะใช้ความรู้สึกทางศีลธรรมก็ตาม แต่สิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งสำคัญเพราะมีหลักอยู่ว่า “บุคคลผู้ทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน” ดังนั้น บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยไม่เจตนา หรือไม่ประมาท เลินเล่อก็ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความรับผิดโดยเด็ดขาดเป็นหลักที่เคยมีปรากฏมาก่อนแล้ว และต่อมาได้ถูกหลักความรับผิดโดยมีความผิดเข้ามาแทนที่และตั้งแต่นั้น

¹² จิต เศรษฐบุตร. (2539). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. หน้า 69.

¹³ เชมภูมิ ภูมิถาวร. (2549, 21 มิถุนายน). อัดสำเนาสรุปลำบรรยายชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายแพ่งชั้นสูง (**Advance Civil Law**). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อวันที่

¹⁴ สมชาย อดิกรจุฑาศิริ. (2542). ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. หน้า 20.

ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาก็ได้มีการนำหลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาใช้ใหม่อีกครั้ง¹⁵ แต่ไม่ได้รับการยอมรับเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า ทฤษฎีรับภัยหรือหลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดสกัดกั้นความเจริญก้าวหน้าของมนุษย์ เพราะมนุษย์ต้องเคลื่อนไหว ต้องประกอบกิจการ ถ้าถือว่ามนุษย์ต้องรับผิดชอบต่อพิบัติทุกกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะไม่มีผู้ใดกล้าคิดทำอะไร¹⁶

ทฤษฎีรับภัยนี้กลับฟื้นขึ้นมาใหม่เมื่อปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 เนื่องจากสมัยนั้นมีความเจริญทางวิทยาการและเทคโนโลยีมากขึ้น ซึ่งทำให้เห็นได้ชัดว่าความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมหรือวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ได้เกิดจากความผิดแท้ๆ ของมนุษย์เสมอไป โดยมีการเรียกชื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดทางละเมิด หรือ **No Fault Liability** หรือ **Liability without Fault** หรือบางกรณีใช้คำว่า **Absolute Liability** ซึ่งพัฒนาแนวคิดไปถึงขนาดไม่พิจารณาเหตุแห่งความเสียหายเพียงแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็สามารถให้มีการชดเชยได้¹⁷

ความเห็นที่เป็นปอเกิดของทฤษฎีรับภัยมีอยู่ 2 ความเห็น คือ ความเห็นทางปรัชญาและความเห็นทางการเมือง โดยความเห็นทางปรัชญาเห็นว่ากฎหมายอาญา การค้นหาผู้กระทำผิดไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนาภายใน คงพิจารณาแต่เพียงกรรมหรือการกระทำเท่านั้นว่าทำความเสียหายแก่ชุมชนหรือไม่ เพราะไม่ว่ากรณีใดๆ เพื่อวินิจฉัยถึงสภาพความในใจ (เจตนา) ของผู้ต้องหาแล้วจะเห็นว่ากรรมหรือการกระทำนั้นมีส่วนของเจตนามุ่งร้าย ดังนั้นการที่นำเอาเจตนามาวินิจฉัยจะทำให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญาได้ยาก ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชนได้

สำหรับความเห็นทางการเมือง ในอดีตความคิดของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (**Liberalism**) ที่สนับสนุนเสรีภาพของมนุษย์มีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกกฎหมายของรัฐต่างๆ โดยรัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซงกิจกรรมที่ปัจเจกบุคคลทำขึ้น ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีแนวความคิดทางสังคมของลัทธิการเข้าแทรกแซง (**Interventionism**) โดยรัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า เพื่อป้องกันผลประโยชน์ให้แก่เขา

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้มุ่งเน้นคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ไม่ให้ได้รับความเสียหาย โดยไม่ได้คำนึงถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายว่า กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อขาดความระมัดระวังแต่อย่างใด เมื่อมีผู้เสียหายต้องมีผู้ชดเชยความเสียหาย¹⁸ โดยถือหลักว่า “ผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายผู้นั้นต้อง

¹⁵ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2529). ความรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล. หน้า 24

¹⁶ สุขุม สุนนิตย์. (2546). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. หน้า 143-144

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 143

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 7.

จ่าย” (He who breaks must pay.) ทั้งนี้เพราะแนวคิดตามทฤษฎีนี้ถือว่า หลักเกณฑ์แห่งความรับผิดชอบทางละเมิดไม่จำเป็นที่ผู้ทำละเมิดต้องกระทำความผิดด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อแล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ทำละเมิดไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูก เพราะถือว่ามนุษย์เราเมื่อได้กระทำการใดๆ ขึ้นแล้ว ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง คือ อาจมีผลดีก็ได้ผลร้ายก็ได้ ผู้กระทำจะต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ถ้ามีภัยคือความเสียหายเกิดขึ้นเขาก็ต้องรับเคราะห์ ต้องรับความเสียหายนั้น ความเสียหายต้องไปเป็นภัยกับเขา¹⁹ โดยเพียงพิเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลมาจากเหตุใดและเหตุนั้น ใครเป็นผู้ก่อขึ้น ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งทฤษฎีนี้ถือว่าอาจมีความรับผิดชอบได้แม้ไม่มีความผิด (Liability without Fault)

เหตุผลที่ผู้สนับสนุนทฤษฎีรับภัยอ้างว่าความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความผิด มีอยู่ 2 ประการ คือ²⁰

1. เหตุผลทางกฎหมาย เนื่องจากผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิด คือ การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมิใช่เป็นการลงโทษเช่นเดียวกับผลแห่งความรับผิดชอบทางอาญา ฉะนั้นหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดจึงไม่ควรคำนึงถึงความผิด เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ทางอาญา เพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือว่าเป็นละเมิดแล้ว

2. เหตุผลทางพฤติกรรม ทฤษฎีรับภัยได้อ้างว่าเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นโดยหาตัวผู้กระทำผิดไม่ได้ ไม่เป็นการสมควรที่จะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับบาปเคราะห์ โดยที่ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของเขา ผู้ก่อความเสียหายต่างหากควรที่จะเป็นผู้รับเคราะห์ และการหาตัวผู้ต้องรับภัยก็ไม่ยาก เพียงแต่พิเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อ ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่การหาตัวผู้กระทำผิดจะต้องพิเคราะห์ว่าการกระทำใดเป็นผิด ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องยาก เพราะสิ่งใดผิดหรือไม่ผิดเป็นปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ละท้องถิ่นและสมัย ต่างกับการหาเหตุของความเสียหายซึ่งยอมใช้ได้ทุกท้องถิ่นและทุกสมัย

จากการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเด็ดขาดในประเทศต่างๆ พอสรุปลักษณะของความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ได้ดังนี้²¹

ก) บุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบ การที่บุคคลต้องรับผิดชอบก็เพราะสถานะของบุคคลนั้น คือ สถานะที่เป็นผู้ดูแลหรือเป็นเจ้าของ ฯลฯ การพิจารณาว่าบุคคลในสถานะใดจะต้องรับผิดชอบนั้นขึ้นอยู่กับว่าในสถานะนั้นเขาเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นหรือไม่ หากสถานะนั้นถือว่าเขาเองเป็นผู้ก่อให้เกิดภัย เขาก็ต้องรับผิดชอบเพราะความรับผิดชอบเด็ดขาดนั้นขึ้นอยู่กับว่าความเสียหายควร

¹⁹ จิต เศรษฐบุตร . เล่มเดิม. หน้า 105.

²⁰ ประสิทธิ์ จงวิจิต. (2526). การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ. หน้า 30.

²¹ กัทรศักดิ์ วรรณแสง. เล่มเดิม. หน้า 29-33.

เกิดขึ้นจากภัยของใคร ด้วยเหตุนี้บุคคลจึงต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะเขาอยู่ในสถานะของผู้ก่อภัย ไม่ใช่ว่าความรับผิดชอบของเขาเกิดขึ้นจากความผิดแต่ประการใด ความเสียหายเกิดขึ้นแม้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว ซึ่งหากใช้ความรับผิดชอบโดยความผิดแล้ว ก็จะทำให้ผู้เสียหายได้รับบาปเคราะห์โดยไม่ได้รับการทดแทนความเสียหาย

ข) ทรัพย์สินที่ต้องรับผิดชอบ กฎหมายของบางประเทศได้กำหนดถึงประเภท ชนิด และคุณสมบัติของสิ่งของเอาไว้ ทั้งนี้เพราะการกำหนดถึงลักษณะของสิ่งของดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการจำกัดขอบเขตไม่ให้มีการใช้หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดกว้างมากเกินไป เพราะมีฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นว่า หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดเป็นหลักทั่วไปของความรับผิดชอบนั้นเอง ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการกำหนดลักษณะของสิ่งของก็เพื่อให้มีความชัดเจนในการตีความ

ค) ข้อยกเว้นความรับผิด ถึงแม้ว่าความรับผิดชอบเด็ดขาดจะมีความหมายไปในทางที่ว่าเป็นความรับผิดโดยไม่มีข้อยกเว้นก็ตาม แต่ความจริงแล้วไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดโดยเด็ดขาดไว้ ซึ่งข้อยกเว้นความรับผิดจะมีความแตกต่างไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยข้อยกเว้นความรับผิดที่สำคัญคือ “เหตุสุดวิสัย” (**Force Majeure**)

ง) ภาระการพิสูจน์ ซึ่งโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากการกระทำของบุคคลใด ผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหาย ซึ่งประโยชน์ที่โจทก์จะได้รับ คือ ภาระการพิสูจน์ถูกผลักไปยังจำเลยทันที โจทก์จึงไม่มีภาระยุ่งยากในการพิสูจน์คดี ดังนั้น จำเลยจึงมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ให้ตนพ้นผิดโดยยกข้อต่อสู้ว่าเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง หากจำเลยพิสูจน์ไม่ได้จำเลยก็ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์²²

(2) ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault)²³

ปลายศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าบุคคลจะมีความรับผิดทางละเมิดได้จะต้องมีความผิดอยู่ด้วย (**No Liability without Fault**) ซึ่งเป็นที่มาของทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) โดยเชื่อกันว่าเป็นแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากระบบการค้าเสรี (**Laissez-faire**) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ทฤษฎีความผิดนี้มีความเชื่อว่าจะช่วยทำให้เกิดความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพราะทฤษฎีรับภัย หรือทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (**Strict Liability**) ที่กำหนดให้รับผิดโดยปราศจากความผิด (**Liability**)

²² เอกฉัฐ จินเสณ. (2548). ความรับผิดเพื่อละเมิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล. หน้า 174

²³ มนต์ชัย ธาดาอำนาจชัย. (2545). กฎหมายความรับผิดในผลิตภัณฑ์: รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. หน้า 11 - 12

without Fault) นั้นจะเป็นการขัดขวางต่อความเจริญทางอุตสาหกรรม เนื่องจากถ้าความเสียหายเกิดขึ้นจากการทำอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบโดยไม่มีข้อแก้ตัว ทฤษฎีความผิดนี้จึงมีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำมากกว่ามุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย²⁴

ทฤษฎีความผิดสามารถแยกได้เป็น 2 หลักย่อยๆ คือ

ก. หลักความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานของความผิดหรือหลักความผิดที่ต้องมีการพิสูจน์ความผิด (**Liability base on Fault**)

การกระทำที่ถือว่าเป็น “ความผิด” หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยใช้ความผิดเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิด ซึ่งการกระทำความผิดถือว่าการกระทำชั่ว เมื่อการกระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ถือว่าการกระทำละเมิด ซึ่งผู้กระทำนั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (**Compensation**)

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดีสำหรับความผิดฐานประมาทเลินเล่อมีอยู่ว่า “คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอันเป็นมูลพิพาทขึ้นมาฝ่ายนั้นมีหน้าที่นำสืบ” (**He who asserts a matter must prove it**) ซึ่งหลักดังกล่าวมาจากหลักกฎหมายโรมันที่ว่า “ภาระการพิสูจน์ตกแก่คู่ความซึ่งกล่าวอ้าง หาได้ตกอยู่แก่ผู้ปฏิเสธไม่” (**ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat**) ดังนั้น ภาระการพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อ และความเสียหาย จึงตกอยู่แก่โจทก์ผู้ฟ้องคดีละเมิด กล่าวคือ โจทก์ผู้เสียหายจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายอย่างไรและความเสียหายของตนนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย และจำเลยเป็นฝ่ายผิด คือ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การพิสูจน์ว่าการกระทำของผู้กระทำเป็นความผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เป็นเรื่องที่ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องนำสืบพิสูจน์ โดยผู้เสียหายต้องนำสืบพิสูจน์องค์ประกอบของความผิดให้ครบทั้ง 2 องค์ประกอบ คือ

1. องค์ประกอบทางการกระทำ คือ การกระทำโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย
2. องค์ประกอบทางจิตใจ คือ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ²⁵

²⁴ ปัญจพร โกศลกิติวงศ์. (2541). ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. หน้า 37.

²⁵ ประสิทธิ์ จงวิจิต. เล่มเดิม. หน้า 31.

ดังนั้น หากการกระทำของผู้ทำละเมิดทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นการกระทำโดยสุจริต แม้จะไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นละเมิด

ข. หลักความรับผิดตามข้อสันนิษฐานความผิด (**Liability base on Presumption of Fault**)

แต่เดิมการกำหนดความรับผิดของบุคคลใด จะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นต้องมี “ความผิด” (**Never any liability without fault**) อันเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดทางละเมิดกล่าวคือ ผู้ที่จะรับผิดทางละเมิดได้ต้องปรากฏว่า ผู้นั้นกระทำ หรือดเว้นการกระทำการใด การหนึ่งโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้นั้นเป็นผู้กระทำเช่นว่านั้นจริงแต่อย่างใดก็ตาม ขอบเขตและหลักเกณฑ์ทางละเมิดดั้งเดิม ยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมถึงความรับผิดชอบ โดยเฉพาะการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความรับผิดแบบดั้งเดิมแล้วจะมีผลว่า ภาระการพิสูจน์ดังกล่าวจะเป็นภาระแก่ผู้เสียหาย หากผู้เสียหายไม่อาจนำสืบพิสูจน์ได้ ผู้ถูกกล่าวหาถือว่าไม่มีความผิด และไม่ต้องมีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น

การพิสูจน์ว่า การกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่นั้นมีความยากลำบากมาก เพราะโจทก์จะต้องพิสูจน์การกระทำของจำเลยให้ได้ครบถ้วนทั้งองค์ประกอบทางการกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจ ซึ่งการพิสูจน์ทำได้ยากมากทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น²⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง ซึ่งโจทก์อาจไม่มีทางนำสืบได้เลยเพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประมาทอยู่ในอำนาจและความรู้ของฝ่ายจำเลยที่ประกอบวิชาชีพเฉพาะทางทั้งหมด ทำให้ไม่มีใครทราบต้นเหตุได้เลยนอกจากจำเลย ดังนั้นหากกำหนดให้โจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงความประมาทเลินเล่อของจำเลยอยู่ โจทก์ย่อมไม่มีทางชนะคดีได้เลย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนนี้ ศาลในระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น อังกฤษจึงได้มีการพัฒนาหลักการหลักการพิสูจน์ตามบทสันนิษฐานตามความเป็นจริงขึ้น ที่เรียกว่า “**Res Ipsa Loquitur**”²⁷

คำว่า “**Res Ipsa Loquitur**” ใช้กันมากในคดีละเมิดซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อ (**The Tort of Negligence**) ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้วเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อ แต่บางกรณีเป็นภาระอันหนักแก่โจทก์ เพราะเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิด

²⁶ สุวิทย์ รัตนสุคนธ์. (2534). ความรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ยา. หน้า 101 - 105.

²⁷ ศินีนาถ เกียรติกังวาฬ. (2531). ความรับผิดทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ. หน้า 35-39.

เหตุการณ์นั้นอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยผู้ซึ่งเป็นต้นเหตุของเหตุการณ์ (The true cause of the accident is solely within the knowledge of the defendant who cause it) โจทก์สามารถพิสูจน์ถึงเหตุการณ์ได้แต่เขาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์เกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงที่มาของความประมาท (Origin in the negligence of defendant.) ข้อยุ่งยากเหล่านี้หลีกเลี่ยงได้โดยการใช้หลัก **Res Ipsa Loquitur** หลักนี้เป็นประโยชน์แก่โจทก์ในการพิสูจน์ถึงเหตุการณ์ เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะพิสูจน์ให้คณะลูกขุนเชื่อว่าเหตุการณ์ไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเขา²⁸

การใช้หลัก **Res Ipsa Loquitur** มีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ คือ²⁹

1. สิ่งที่เกิดก่อให้ความเสียหายอยู่ภายใต้การควบคุมของจำเลยหรือลูกจ้าง

จุดประสงค์ของเงื่อนไขข้อนี้คือ การเกิดขึ้นของเหตุการณ์เป็นพยานหลักฐานของความประมาทเลินเล่อของจำเลย หรือบุคคลใดซึ่งเขาต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อนั้น ดังนี้เมื่อโจทก์นำหลัก **Res Ipsa Loquitur** มาใช้ โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสิ่งซึ่งก่อให้ความเสียหายนั้นอยู่ในความควบคุมของจำเลยหรือลูกจ้างของเขา

2 เหตุการณ์ที่ธรรมดาจะไม่เกิดขึ้น ถ้าผู้กระทำได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์บางขณะอาจเห็นได้ในตัวเองว่าเป็นความประมาทเลินเล่อ โดยอาศัยสามัญสำนึกหรือความรู้ทั่วไป และหากเป็นกรณีที่ต้องมีการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เช่น เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรือสินค้าเป็นสิ่งที่ใช้เทคโนโลยีในการพัฒนา การวินิจฉัยถึงความประมาทเลินเล่อ โจทก์จึงควรนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาสืบเพื่อแสดงว่าเหตุการณ์จะไม่เกิดขึ้นโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงสิทธิเรียกร้องได้ชัดเจน เพราะเหตุว่าผู้พิพากษาขาดประสบการณ์ในการที่จะลงความเห็นถึงความประมาทเลินเล่อ

หลักการหลักการการพิสูจน์ตามบทสันนิษฐานตามความเป็นจริงนี้ นักนิติศาสตร์บางท่าน เห็นว่าเป็นกฎของพยานหลักฐาน (Rule of Evidence) ซึ่งมีผล 2 ประการ คือ

- เป็นข้อสันนิษฐานในคดีประมาทเลินเล่อและการการพิสูจน์ตก

แก่จำเลย

- โจทก์มีสิทธิมอบหมายคดีให้ต่อคณะลูกขุน เพื่อกรณีที่ศาลชั้นต้น

ตัดสินว่าไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าจำเลยประมาทเลินเล่อ โจทก์อาจยื่นอุทธรณ์ให้พิจารณาคดีใหม่

²⁸ ประสิทธิ์ จงวิจิต. เล่มเดิม. หน้า 188-190

²⁹ เอกฉัฐ จินเสณ. เล่มเดิม. หน้า 109-112

21.22 ทฤษฎีแนวคิดตามกฎหมายมหาชน

หลักการทางมหาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีแนวคิดที่หลากหลาย ซึ่งแนวคิดต่างๆ ล้วนมุ่งให้ความคุ้มครองความเป็นปัจเจกชน เพื่อสร้างรัฐในอุดมคติและเพื่อให้ประโยชน์ทั้งหลายตกอยู่กับประชาชนของตน ซึ่งหลักการที่มารองรับแนวคิดดังกล่าวมีดังนี้

(1) ทฤษฎีเสรีนิยมทางการเมืองของจอห์น ล็อก

จอห์น ล็อก (John Locke) เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษ ได้เขียนหนังสือหลายเล่ม แสดงแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น ข้อเขียนเกี่ยวกับอำนาจการเมือง (*essays sur le pouvoir civil*) ดำริว่าด้วยการเมืองการปกครองรัฐ (*traité sur le gouvernement civil 1690*) ฯลฯ

ในศตวรรษที่ 17 อิทธิพลของเสรีนิยมทางการเมืองเริ่มถ่ายทอดเข้าสู่แนวคิดทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่า ล็อก (Locke) เริ่มเสนอแนวคิดที่ให้รัฐปล่อยให้เศรษฐกิจเสรีและปรับตัวตามความต้องการเอง ประกอบกับเสรีนิยมทางการเมืองเชื่อในคุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกชน (*Individual*) การจำกัดอำนาจและบทบาทของรัฐทางหนึ่ง ก็กับการให้ความสำคัญกับปัจเจกชนประการหนึ่ง

จอห์น ล็อก ยืนยันว่า “เสรีภาพ” เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบบการปกครอง และรัฐหรือผู้ปกครองต้องสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพนี้ โดย “เสรีภาพ” ไม่ได้หมายถึงการแสดงออกซึ่งศักยภาพของปัจเจกชนอย่างเต็มที่ แต่จำต้องอยู่ภายในขอบเขตอันจำกัดเสรีภาพไว้ ดังที่ล็อกกล่าวว่า “ที่สร้างรัฐขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมาย ก็ไม่มีเสรีภาพ”³⁰ ดังนั้น รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกในทางเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเสรีที่สุด

จุดอ่อนในแนวคิดของล็อกข้างต้น คือ การให้ราษฎรมีสิทธิมากในการขัดขืนรัฐบาลโดยการยึดเอามโนธรรมเป็นสำคัญ จนถึงขนาดใช้อาวุธเข้าต่อสู้กับรัฐบาลก็ควร กับอีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องอ่อนอำนาจลงไปโดยการแยกอำนาจบริหารออกไปเสียจากอำนาจนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังทำได้แค่ตามอำนาจที่ได้รับมอบมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็ต้องคอยฟังเสียงราษฎรอยู่ด้วยเสมอไป ระบอบการปกครองเช่นนี้รัฐบาลมีอำนาจไม่มากและอาจเกิดสภาพอนาธิปไตยขึ้นได้ แม้การกระทำอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในระยะยาวอาจทำได้ลำบากหากไปขัดกับมติมหาชน ล็อกจึงเน้นให้ทั้งรัฐบาลและราษฎรหันหน้าเข้าหากันโดยมุ่งความดีของส่วนรวมและเพื่อกันและกัน³¹

³⁰ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน. หน้า 108-109.

³¹ แหล่งเดิม. หน้า 113.

(2) หลักอรรถประโยชน์ (On Utilitarianism)

อรรถประโยชน์ คือ หลักธรรมที่เป็นพื้นฐานของศีลธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักที่ว่าด้วยความสุขที่สุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด หลักนี้ถือว่าการกระทำที่ชอบธรรมนั้น คือ การกระทำที่ส่งเสริมให้เกิดความสุข ความสุขคือความพอใจไม่มีความทุกข์ สิ่งที่ไม่ใช่ความสุขคือ ความทุกข์ และการถูกบังคับไม่ให้เกิดความพอใจ

เมื่อหลักอรรถประโยชน์มุ่งเสริมสร้างความสุขให้แก่เอกชน โดยการให้หลักประกันแก่เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการทำนิติกรรมและสัญญา สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล และสิทธิเสรีภาพอื่นๆแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีปัจเจกชนนิยมที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชน โดยถือว่าความสมบูรณ์พูนสุขของสังคมขึ้นอยู่กับความผาสุกของเอกชนเป็นรายบุคคล ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วการตรากฎหมายหรือควบคุมเสรีภาพของเอกชนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ

แต่มีข้อยกเว้นให้มีการควบคุมสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อการใช้เสรีภาพดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อเอกชนหรือสังคม ซึ่งผลประโยชน์ของเอกชนต้องก่อให้เกิดความเสียหายที่แน่นอนจึงจะเป็นเหตุผลที่อาจสนับสนุนการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งต้องมีการตรากฎหมายควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนตามสมควรแก่การค้ำที่เป็นธรรม เพราะเอกชนได้มีการบิดเบือนการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นอันมาก การใช้สิทธิเสรีภาพจึงจำเป็นต้องมีวินัยมากกว่านี้

(3) หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการที่รัฐจะกระทำกรอย่างใดๆนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์สาธารณะ” โดยในส่วนของกรให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนั้นถือเป็นนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลประชาชนของแต่ละรัฐให้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขโดยมุ่งถึงประโยชน์สาธารณะเป็นพื้นฐาน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ พอสรุปได้ดังนี้³²

ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. หน้า 298-301.

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจึงแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม ซึ่งหลักประโยชน์สาธารณะนี้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดแนวทาง นโยบายต่างๆ รวมไปถึงการให้บริการสาธารณะของรัฐ ที่วางไว้เป็นพื้นฐานให้กับประชาชนของแต่ละรัฐในการที่จะได้รับการบริการจากรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภค รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนในรัฐด้วย

22 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย

แนวคิดทางกฎหมายของไทยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐหรือภารกิจที่สำคัญของรัฐ ที่จะต้องให้ความคุ้มครอง ป้องกันกั้นอันตรายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร รัฐในฐานะผู้ปกครองไม่อาจปฏิเสธในความรับผิดชอบดังกล่าวได้ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วยเรื่องของสิทธิในชีวิต ร่างกายย่อมได้รับการรับรอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหลักการคล้ายกับหลายๆ ประเทศ คือ ทำให้ประชาชนมีความคิดมาตลอดว่า เป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองต้องดูแลประชาชน โดยมีหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลสังคม ดูแลประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตในการประกอบอาชีพซึ่งเหมือนสิ่งนี้จะเป็นสิ่งผูกพันกับสังคมไทยมาโดยตลอด เช่นเดียวกับการจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติहनน้ำนม พ.ศ. 2470 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติहनน้ำนม พ.ศ. 2470 โดยมีเหตุผลว่า

“โดยที่แพทย์ผู้ทรงไว้ซึ่งคุณวุฒิและความสามารถได้ลงความเห็นว่หาน้ำนมนั้นเมื่อใช้เลี้ยงทารก ก็ทำให้เกิดความมีอาหารไม่เพียงพอเลี้ยงร่างกายและโรคภัยแรงต่างๆ และในเวลาี่ปรากฏว่ามีผู้ใช้หาน้ำนมเลี้ยงทารกแพร่หลายในพระราชอาณาจักร...”

จะสังเกตได้ว่าจากเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ดังกล่าว จะสอดคล้องกับการปกครองที่มีลักษณะของการที่ผู้ปกครองประเทศหรือรัฐ เป็นผู้เห็นถึงปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นจากภาวะของการบริโภคหาน้ำนมในพระราชอาณาจักร จึงจัดให้มีกฎหมายฉบับนี้ขึ้น มีอำนาจชัดเจน ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับทั้งในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายระดับรองอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการ

คุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วมากกว่า 60 ฉบับ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ ถึง 9 กระทรวง ซึ่งหากพิจารณากฎหมายต่างๆ เหล่านี้ จะพบว่า เป็นกฎหมายในลักษณะของกฎหมายมหาชน ที่ให้อำนาจรัฐในการเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนและมีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยกำหนดโทษอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือ พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญาคด้วย และจากการที่ผู้ผลิตสินค้าได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อแข่งขันทางการค้า ทำให้ผู้บริโภคอาจจะตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบผู้ประกอบการ อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก็มีได้บัญญัติถึงการชดใช้หรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคจึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการต้องการให้มีการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้บริโภคก็จะต้องไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับ ผู้ประกอบธุรกิจในศาลเอง ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายประกอบกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีที่ใช้อยู่ไม่สามารถเอื้อประโยชน์ให้ผู้บริโภคดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บริโภคจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ถึงความเสียหายตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ ทั้งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ประกอบการด้วยตนเองได้ จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้น อีกทั้งยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคกระจายอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นอีก ดังนี้

2.21 แนวคิดในการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ³³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธิของผู้บริโภคเอาไว้เป็นการชัดเจนในมาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบ ด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2547). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540. หน้า 9

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญจัดให้มีองค์การอิสระขึ้นก็เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้องค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและแนวทางเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเองให้พ้นจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากขึ้น

2.22 แนวคิดในการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁴

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทบัญญัติเรื่องละเมิดเป็นบทบัญญัติที่กว้างมาก แต่ก็มิอุปสรรคต่อการปรับใช้กับกรณีคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ตรงที่กฎหมายลักษณะละเมิดของไทยเป็นเรื่องต้องกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่จงใจหรือประมาทก็ไม่อาจอาศัยบทบัญญัติเรื่องละเมิดมาปรับใช้ได้ ทั้งนี้ที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคในปัจจุบันส่วนใหญ่เกิดจากเหตุซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ขาดการจงใจของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการค้าบริการ

2.23 แนวคิดในการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา³⁵

มาตรา 236 บัญญัติว่า “ผู้ใดปลอมปนอาหาร ยาหรือเครื่องอุปโภคบริโภคอื่นใด เพื่อบุคคลอื่นเสพยาหรือใช้ และการปลอมปนนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ หรือจำหน่ายหรือเสนอขาย สิ่งเช่นว่านั้นเพื่อบุคคลเสพยาหรือใช้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 271 บัญญัติว่า “ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณสมบัติ หรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

หากพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาแล้วไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองในกรณีที่บุคคลใดบริโภคอาหาร ยา หรือเครื่องอุปโภคบริโภคอื่นใดอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือสุขภาพของประชาชนโดยไม่อาจคาดหมายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกระทำจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่มีเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากวินิจฉัยความรับผิดชอบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบทางภาวะวิสัย ซึ่งถือหลักว่า “ผลของการกระทำจะเป็นผล

³⁴ สุขุม สุภนิษฐ์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 28

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 27.

ที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นได้ก่อนอันตรายต่อการเกิดผลที่กฎหมายไม่พึงประสงค์ขึ้น และอันตรายนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น” เช่น กรณีหญิงมีครรภ์ใช้ยาแก้แพ้ที่เรียกว่า **Cortegan** หรือ **Thalidomide** แล้วส่งผลให้เด็กที่เกิดมามีร่างกายพิการที่แขนขา และกระดูกสันหลัง กรณีดังกล่าวถือได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำนั้น เพราะยานั้นได้ “ก่อ” อันตรายเกิดขึ้น และมีอันตรายได้เกิดขึ้นจริงๆ³⁶ ดังนั้นผู้กระทำจึงต้องรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้กระทำจะได้คาดหมายถึงผลของการกระทำดังกล่าวหรือไม่

2.3 วิวัฒนาการในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเดิมกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ จะผลิตขึ้นโดยวิธีการทางธรรมชาติ ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคมีความเท่าเทียมกัน ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและวิทยาการเปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคก็เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีการแข่งขันกันโดยไม่มีการควบคุมก่อให้เกิดการแข่งขันเกินควร อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม และการที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมเสียเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะรับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้ง อีกทั้งในปัจจุบันการผลิตสินค้าและบริการ กับการบริโภคสินค้าและบริการได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากทั้งเทคนิคในการผลิต การจำหน่าย และการได้มาซึ่งสินค้าและบริการเพื่อบริโภคก็เปลี่ยนแปลงไป มีการโฆษณาสินค้าเพื่อจูงใจในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภคมากขึ้นรัฐจึงต้องแสวงหามาตรการทางกฎหมายมาคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบทั้งทางด้านคุณภาพ ราคา และการให้บริการจากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการ³⁷ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดหลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้มีความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้

³⁶ คณิต ฒ นคร. (2548). ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. หน้า 262-263

³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 10-13

อย่างแคบๆ แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนไป ขอบเขตของคำว่า “ผู้บริโภค” จึงเปลี่ยนไปด้วย เพราะผู้บริโภคจะมีความหมายเปลี่ยนไป ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของผู้บริโภค

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าและรับบริการด้วย ซึ่งหากพิจารณาประกอบคานิยามของคำว่า ซื้อ ขาย บริการ และคำว่าผู้ประกอบธุรกิจแล้ว ผู้บริโภคจึงหมายความเฉพาะคู่กรณีในสัญญาซื้อขาย เช่าซื้อ เช่าทรัพย์สิน รับบริการเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงผู้เสียหายที่แม้จะบริโภคจริง³⁸ แต่มิใช่คู่กรณีในสัญญา

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยชอบ แม้จะมีได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนเองก็ตาม³⁹

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยชอบ แม้จะมีได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม⁴⁰

สรุปได้ว่าผู้บริโภค หมายถึง ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากการประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ

2.31 แนวคิดและที่มาเหตุผลของการจัดให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

แนวคิดในการจัดให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นจะตั้งอยู่บนแนวคิดหลัก 2 แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงถือว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า แต่อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะจึงได้แยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวคิดของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันก็ตาม แต่ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของทุกประเทศนั้นมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ⁴¹ คือ

2.31.1 หลักการผลัดภาระการพิสูจน์ (Onus of Proof) โดยจะมีการผลัดภาระการพิสูจน์ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิต หรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 12-14

³⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541, มาตรา 3

⁴⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541, มาตรา 4

⁴¹ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2548). การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค.

231.2 หลักการให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคร สำหรับแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหน้าน้ำนม พ.ศ. 2470 แล้วแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติการขายยา พ.ศ. 2493 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงมาตรการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในด้านต่างๆ ตามชื่อของกฎหมายฉบับนั้นๆ แต่ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้โดยตรง อีกทั้ง การที่มีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งจะควบคุมสินค้าในแต่ละประเภทตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และแยกความรับผิดชอบกระจายไปยังส่วนราชการต่างๆ หลายแห่ง ทำให้การควบคุมทำได้ไม่ทั่วถึง แต่ละหน่วยงานมุ่งที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ต่อมาประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ สหพันธองค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ⁴² ได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 96 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 เพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ภายใต้กรอบความคิดหลัก 3 ประการ คือ⁴³

- (1) เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภค
- (2) เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ
- (3) เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และต่อมาได้

นำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณา โดยมีการนำเสนอเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคว่า

“เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอ สินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้มีการนำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าว นั้นจะทำให้ผู้บริโภคสินค้าและบริการตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริงและถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองถึงสิทธิของ

⁴² มานิตย์ สุธาพร. “ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.” ดุลพาท, 5, 32 หน้า 49

⁴³ วิชัช จีระแพทย์. (2523). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา. หน้า 23

ผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการ⁴⁴อยู่แล้วก็ตาม แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น การที่ผู้บริโภคสินค้าหรือบริการแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่คุ้มค่ากับเงินและเวลา อีกทั้งยังไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังนี้⁴⁵

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรก ที่มีลักษณะพิเศษบางประการ คือ มีการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับความคุ้มครองจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการ เพราะประชาชนในฐานะผู้บริโภคนั้นซื้อหาสินค้าหรือรับบริการอันมีมากกว่ากฎหมายที่มีหรือใช้บังคับอยู่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหของประชาชนได้ ดังนั้นสิ่งที่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคต้องการ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐเป็นการทั่วไปที่จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคได้กับทุกปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะเป็นสินค้าหรือบริการประเภทใดหรือชนิดใด และแม้จะมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วก็ตาม แต่การคุ้มครองผู้บริโภคก็ยังคงอาศัยกลไกกฎหมายในลักษณะที่มีโทษทางอาญาเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและการปฏิบัติตามกฎหมาย⁴⁶ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค จะพบว่าหน่วยงานระดับกระทรวงดูแลอยู่ถึง 9 กระทรวง ซึ่งในบางครั้งงานที่ส่วนราชการได้ดำเนินการนั้นก็อาจเกิดการทับซ้อนกัน ซึ่งเป็นเหตุให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาไม่มีความคืบหน้าและผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญในปีพ.ศ. 2540 จึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคให้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540

⁴⁴ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522 ครั้งที่ 28/2522, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522 หน้า 177.

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. “ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา.” เอกสารข่าวรัฐสภา, 93, 5, หน้า 15-16

⁴⁶ สุขุม สุภนิตย์. เล่มเดิม. หน้า 18

24 ความหมาย ประวัติความเป็นมา พัฒนาการของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

สมัยก่อนผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหายจากศัตรูพืชเป็นจำนวนมาก มนุษย์จึงได้มีการคิดค้นสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อใช้ทำลายศัตรูพืช และปกป้องผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช มีความหมาย ประวัติความเป็นมา และพัฒนาการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

241 ความหมาย

คำว่า “Pesticide” เป็นคำที่มาจากคำว่า **pest** หมายถึง ศัตรูพืชและสัตว์ คำว่า **cide** ซึ่งเป็นคำมาจากภาษาลาตินว่า “cida” หมายถึง ฆ่าหรือกำจัดหรือผู้ฆ่า ความหมายของคำนี้ได้ถูกบัญญัติความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลายแต่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

241.1 ตามศัพท์วิทยาศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2529 คำว่า “Pesticide” แปลเป็นภาษาไทยว่า “สารกำจัดศัตรูพืช”

241.2 คำว่า “Pesticide” แปลเป็นภาษาไทยว่า สารกำจัดศัตรูพืช⁴⁷ หมายถึง สารเคมีทางการเกษตรที่ใช้ในการควบคุม ป้องกันกำจัดศัตรูพืช เช่น สารกำจัดแมลง (**Insecticide**) สารกำจัดวัชพืช(**Herbicide**) สารกำจัดโรครา (**Fungicide**) เป็นต้น หรือ

241.3 คำว่า “Pesticide” แปลเป็นภาษาไทยว่า สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช⁴⁸ และคำว่า ศัตรูพืชและสัตว์ มีความหมายอย่างกว้าง คือ หมายถึงสิ่งมีชีวิตต่างๆ ทั้งหลายที่ทำลาย หรือทำความรำคาญต่อมนุษย์ สัตว์เลี้ยง ตลอดจนทำความเสียหายต่อมนุษย์ สัตว์ พืชที่มีประโยชน์ที่มนุษย์เป็นผู้เพาะปลูก ได้แก่ แมลง นก หนู ปู หอยทาก ไส้เดือน เห็บ ไร วัชพืช ตลอดจนเชื้อจุลินทรีย์ รา แบคทีเรีย

อย่างไรก็ตามมีการเรียกชื่อสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์แตกต่างกันหลากหลายชื่อ เช่น ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช ยาปราบศัตรูพืช สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ผลิตภัณฑ์อารักขาพืช และวัตถุอันตรายทางการเกษตร

ในที่นี้ขอแปลความหมายของคำว่า “Pesticide” หมายถึง สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอันเป็นสิ่งที่เกิดจากการสังเคราะห์สารเคมี (สารที่สังเคราะห์ขึ้นมิใช่สารตามธรรมชาติหรือสารอินทรีย์) เพื่อนำมาใช้ในการป้องกัน ควบคุม กำจัดศัตรูพืชและสัตว์

⁴⁷ จุฑามาศ ต๊ะก่า. (2546). กลไกทางกฎหมายและกลไกทางนโยบายเพื่อสนับสนุนการลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2552, จาก <http://dspace.hsri.or.th/dspace/handle/123456789/1714>

⁴⁸ คำรึห์ รุ่งสุข. (2543). สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช. หน้า 3

242 ประวัติ ความเป็นมา พัฒนาการของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช⁴⁹

มนุษย์รู้จักนำสารเคมีมาใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันมานานแล้ว ปริมาณการใช้สารเคมีในโลกได้มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศประมาณว่ามีสารเคมีที่ผลิตออกใช้ในโลกไม่ต่ำกว่า 400 ล้านตันต่อปี นับได้ประมาณ 80,000 ชนิด โดยในแต่ละปีจะมีการสังเคราะห์สารเคมีใหม่ๆ ออกสู่ท้องตลาดเพิ่มขึ้นประมาณ 1,000-2,000 ชนิดต่อปี ในจำนวนนี้มีสารเคมีประมาณ 5,000-10,000 ชนิดเป็นสารเคมีอันตราย สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแม้จะมีประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตอาหาร แต่สารเคมีเหล่านี้เมื่อนำมาใช้แล้วมิได้สลายไปหมดทุกชนิด ซึ่งบางชนิดจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่างกายหลังการใช้ และมีผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป บางชนิดคงทนสลายตัวยาก บางชนิดสลายตัวง่าย บางชนิดก่อให้เกิดอันตรายและพิษภัย ทั้งขณะใช้และเมื่อสลายตัวไม่หมด ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง สามารถแพร่กระจายได้ทั้งในดิน น้ำ และในอากาศ ซึ่งทำให้เกิดอุบัติเหตุ เกิดความเสี่ยงจากการกิน ดื่ม และสัมผัส เกิดการปนเปื้อนของมลพิษ ดังนั้นปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีจึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งทั้งในระดับชาติและระดับโลก

การค้นพบ การผลิต และการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช มีพัฒนาการมาเป็นเวลานานพอจะแบ่งได้เป็นยุคได้ 3 ยุค ดังนี้

2421 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่หนึ่ง หรือยุคแรก

ปัจจุบันมีการรายงานว่ามนุษย์รู้จักใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมานานแล้วแต่ไม่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานแน่ชัดว่าเริ่มใช้มาตั้งแต่เมื่อใด แต่มีข้อมูลว่าในทวีปยุโรป ชาวกรีกและโรมันรู้จักใช้สารหนู (Arsenic) กำจัดแมลงมานานกว่า 2,000 ปี ส่วนในทวีปเอเชีย ชาวจีนเป็นชาติแรกที่ใช้สารหนูและไพรีทรินส์เป็นยาฆ่าแมลงมานานกว่าสองพันปีเช่นกัน ต่อมาพบหลักฐานว่าในทวีปยุโรปมีการใช้กำมะถันเผาไฟเพื่อรมควันกำจัดแมลง และรู้จักใช้น้ำมันมะกอกคลุกเมล็ดถั่วเพื่อป้องกันศัตรูพืชให้เก็บรักษาไว้ได้นานขึ้น ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ได้พบหลักฐานแน่ชัดขึ้นว่าใน ชาวจีนใช้สารหนูกำจัดศัตรูพืช และรู้จักนำใบยาสูบมาแช่น้ำและนำน้ำไปฉีดพ่นกำจัดแมลง ส่วนในประเทศไทยก็มีการใช้ยาสูบฆ่าแมลงมานานแล้วเช่นกัน โดยคนไทยสมัยก่อนรู้จักใช้ยาสูบขยักกับน้ำสบู่เพื่อป้องกันกำจัดเพลี้ยจักจั่น และเพลี้ยต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสัตว์จำพวกแมลง สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในสมัยก่อนจึงนิยมเรียกว่า “ยาฆ่าแมลง”

การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานปรากฏแน่ชัดมีดังนี้ คือ

⁴⁹ สุขุม วงศ์เอก. (2542). การบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชระดับสากลกับพัฒนาการของไทย. หน้า 7-12

พ.ศ. 2289 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแนะนำให้ใช้ยาสูบแห้งขย่ำกับน้ำฉีดพ่นป้องกันด้วงวงทำลายพืช

พ.ศ. 2343 ในทวีปยุโรปมีการใช้ **Pyrethrum** และน้ำสบู่อำจัดแมลง และต่อมารู้จักนำน้ำแช่ใบยาสูบ กำมะถัน และปูนมาผสมเพื่อกำจัดแมลง และควบคุมโรคพืช

พ.ศ. 2410 มีรายงานใช้สารหนูเขียว (**Paris green**) เป็นยาฆ่าแมลงเพื่อควบคุม **Colorado beetle** กับมันฝรั่งในสหรัฐอเมริกา

พ.ศ. 2417 นักวิทยาศาสตร์ชื่อ **Zeidler** สังเคราะห์ DDT ได้แต่ขณะนั้นยังไม่ทราบว่ามีความสมบัติในการกำจัดแมลงได้

พ.ศ. 2418 ได้มีการค้นพบสารกลุ่ม **Organophosphorus Compounds** โดยนักวิทยาศาสตร์ชาวเยอรมัน

พ.ศ. 2428 ในยุโรป มีรายงานการใช้สารประกอบทองแดงกับกำมะถันที่เรียกว่าบอร์โดมิกซ์เจอร์ (**Downy mildew**) ในองุ่น

นอกจากนี้ชาวยุโรปได้มีการนำดอกไพรีทรัมซึ่งมีสารไพรีทรินส์มาใช้กำจัดแมลง โดยการนำดอกไพรีทรัมแห้งมาคั่วใช้เป็นยาฆ่าแมลง

พ.ศ. 2435 ได้มีการนำสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นสารสังเคราะห์วางจำหน่ายในท้องตลาดเป็นครั้งแรก คือ สาร **Dinitrocresol** โดยใช้ชื่อ "**Antinonin**"

พ.ศ. 2456 ได้มีการค้นพบสาร **Organic Mercury** สำหรับใช้คลุกเมล็ดพืชเพื่อใช้ป้องกันโรคพืชที่ติดมากับเมล็ด

พ.ศ. 2458 ชาวจีนได้ผลิตสารไพรีทรินส์ออกมาจำหน่ายระดับอุตสาหกรรมได้ทำให้ประเทศอื่น ๆ นำต้นไพรีทรัมไปปลูกเพื่อผลิตสารกำจัดแมลงจากดอกไพรีทรัมซึ่งก็รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1930 (พ.ศ. 2473-2482) ได้มีการพัฒนาสารอินทรีย์สังเคราะห์เพื่อใช้เป็นสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพิ่มขึ้นหลายชนิด ได้แก่ สาร **Nitrophenols** เช่น **Dinitro-orthocresol (DNOC)** ซึ่งได้จดสิทธิบัตร และผลิตออกจำหน่ายในปี พ.ศ. 2475 โดยใช้สารกำจัดวัชพืชและไข่ของแมลง ต่อมาได้มีการผลิตสารป้องกันกำจัดโรคพืชกลุ่ม **Dithiocarbamates** ซึ่งเป็นสาร **carbamate** ชนิดแรก ได้แก่ **Thiram** ซึ่งได้จดสิทธิบัตรและผลิตออกจำหน่ายในปี พ.ศ. 2477

พ.ศ. 2480 นักวิทยาศาสตร์ชาวสวิสชื่อ **Paul Muller** พบว่าสาร DDT มีความสมบัติฆ่าแมลงได้ และนักวิทยาศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ **Gerhard Schrader** พบว่าสารเคมีในกลุ่ม **Organophosphate** มีความสมบัติใช้กำจัดแมลงได้

2422 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่สอง

ยุคนี้เป็นช่วงที่มีการคิดเพื่อพัฒนาสารป้องกันศัตรูพืชจากสารอินทรีย์(Organic compounds) และผลิตออกจำหน่ายเป็นการค้าจำนวนมาก โดยนักวิทยาศาสตร์สวิสชื่อ **Paul Muller** ค้นพบว่า **DDT** มีคุณสมบัติใช้ฆ่าแมลงได้ ในปีพ.ศ. 2481 ได้มีการพัฒนาการผลิตสารอินทรีย์สังเคราะห์ไปสู่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และมีการลงทุนเพื่อผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอีกหลายชนิด เช่น บริษัทเอ็กซ์แห่งประเทศเยอรมัน ได้ผลิต **tetranitrocarbazole** ซึ่งเป็นสารกำจัดแมลงชนิดกินตายที่ไม่มีสารหนูเป็นองค์ประกอบชนิดแรก มีชื่อทางการค้าว่า “**Nirosan**” และ พ.ศ. 2486- 2487 (ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2) เกิดโรคระบาดของเหาในหมู่ทหารที่อยู่ในสนามรบ จึงได้มีการนำ **DDT** ไปใช้กำจัดเหาให้แก่ทหารสัมพันธมิตรในแถบทวีปเอเชียและมหาสมุทรแปซิฟิก และหลังจากนั้นก็มีการนำ **DDT** ไปใช้ในการกำจัดแมลงวันและยุงที่เป็นพาหะนำโรคมาลเรียอย่างแพร่หลาย รวมทั้งใช้กำจัดศัตรูพืชชนิดอื่นๆเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอย่างได้ผลดียิ่ง

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1940 (พ.ศ. 2483- 2492) ได้มีการค้นคว้าวิจัยเพื่อผลิตสารเคมีสังเคราะห์เพื่อใช้ป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจัง โดยในปี พ.ศ. 2485 มีการค้นพบสารกำจัดวัชพืชกลุ่ม **hormone-type** ต่อมาพ.ศ. 2487 ได้มีการผลิตสารป้องกันกำจัดแมลงกลุ่ม **Organophosphate** ได้ผลิตออกมาจำหน่ายเพื่อการค้าครั้งแรก ได้แก่ **tetraethyl pyrophosphate (TEPP)** ติดตามด้วย **parathion** ซึ่งต่อมาเป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลาย

ต่อมาในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2488 ได้มีการสังเคราะห์สารกลุ่ม **Organochlorine** อื่นๆนอกเหนือจาก **DDT** ได้แก่ **aldrin, dieldrin, endrin, chlordane** และ **benzenehexachloride (BHC)**

พ.ศ. 2489 **Gerhard Schrader** ค้นพบวิธีสังเคราะห์สารในกลุ่ม **organophosphorus** ชนิดอื่นๆเพิ่มเติมอีก เช่น **fenitrothion, azinphos-cthyl, malathion** และ **metasystox-R**

ในปีพ.ศ. 2492 ได้มีการค้นพบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชกลุ่มใหม่ ได้แก่ **synthetic pyrethroids** อื่นอีกหลายชนิด

พ.ศ. 2493 ได้มีกลุ่มผู้ผลิตสารในกลุ่ม **organophosphate** ชนิดดูดซึม(Systemic) เช่น **monocrotophos, aldicarb, carofuran mevinphos, dimethoate** และ **phorate** นอกจากนี้ยังมีการคิดค้นสารชนิดดูดซึมสำหรับใช้เพื่อกำจัดปาราสิตภายนอกตัวสัตว์ เช่น **runnel** และ **chlorpyifo** หลังจากนั้นไม่นานก็มีการค้นพบวิธีสังเคราะห์สาร **chlorinate hydrocarbon** เพิ่มเติม

ในช่วงปี พ.ศ. 2493-2502 ได้มีการสังเคราะห์และผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชกลุ่ม **organophosphate** ที่มีพัฒนาการมากขึ้น กล่าวคือมีพิษต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมน้อยลง ออกจำหน่ายในท้องตลาด เช่น **fenthion, thiometon** ฯลฯ และในปีพ.ศ. 2499 ได้มีการค้นพบสาร

carbamate ซึ่งเป็นสารกำจัดแมลงที่มีความสำคัญทางการค้ามาก เนื่องจากใช้ควบคุมศัตรูพืชได้ดี มีพิษต่อมนุษย์และสัตว์เลือดอุ่นค่อนข้างน้อยและมีพิษตกค้างไม่นาน

ในปี พ.ศ. 2516 มีสารสังเคราะห์กลุ่มใหม่จำพวก **insect growth regulator (IGR)** ออกสู่ตลาดเป็นครั้งแรก ได้แก่ **diflubenzuron** จากนั้นก็มี **chlorfluazuron** และสารอื่นๆ ในกลุ่มนี้อีกหลายชนิด

2423 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคที่สาม

ในยุคนี้เป็นยุคที่พัฒนาการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อพิชิตความต้านทานของโรคและแมลงโดยมีแนวคิดที่พยายามลดอันตรายมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม จึงได้มีข้อกำหนดในการพิสูจน์เรื่องประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และผลกระทบต่อต่างๆ อย่างมากมายมีการห้ามใช้ (**Banned**) หรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวด (**Severely restricted**) ต่อสารเคมีหลายชนิด สารเคมีที่ถูกห้ามใช้หรือจำกัดการใช้มักเป็นสารเคมีที่มีพิษร้ายแรง และมีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ และสัตว์ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เป็นสารก่อมะเร็ง หรือทำให้เกิดเนื้องอก ทำให้ตัวอ่อนผิดปกติ มีผลต่อระบบสืบพันธุ์ หรือเป็นสารที่สลายตัวยาก สะสมและถ่ายเทได้ในห่วงโซ่อาหาร ฯลฯ นอกเหนือจากการห้ามใช้สารเคมีที่มีพิษร้ายแรงแล้ว ยังมีการนำวิธีควบคุมศัตรูพืชทางชีวภาพชนิดและรูปแบบต่างๆ มาใช้ จุดเริ่มต้นของยุคนี้ที่สำคัญ ได้แก่ ความพยายามในการสร้างมาตรการเพื่อจัดระบบการบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับสากล และความพยายามในการปรับมาตรฐานการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของนานาประเทศในระดับใกล้เคียงกัน ดังนั้นอาจถือได้ว่าปีพ.ศ. 2528 (ค.ศ.1985) ซึ่งเป็นปีที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ประกาศใช้จรรยาบรรณระหว่างประเทศในการจำหน่ายจ่ายแจก และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (**International code of conduct on the distribution and use of pesticide**) เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในยุคนี้ได้

ในยุคปัจจุบันมีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชประเภทต่างๆ ที่มีความปลอดภัยต่อผู้ใช้ ผู้เกี่ยวข้อง และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชประเภทสารเคมีสังเคราะห์ที่มีพิษต่อผู้ใช้ ผู้เกี่ยวข้อง และสิ่งแวดล้อมน้อย เนื่องจากกฎระเบียบในการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชปัจจุบันเข้มงวดมากขึ้น โดยมีการกำหนดให้ศึกษาถึงผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมมากมาย ดังนั้นผลิตภัณฑ์สารเคมีสังเคราะห์ในยุคนี้ผลิตออกจำหน่ายเพื่อการค้าได้ยาก และมีข้อจำกัดมาก รวมทั้งต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบอย่างกว้างขวางกว่าจะได้สารเคมีแต่ละชนิดออกจำหน่าย ซึ่งต้องใช้เวลาและมีการลงทุนสูงโดยเฉลี่ยชนิดละ 150-200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สารเคมีจำพวกนี้ ได้แก่ **tebufenozide, chlorfenapyr, imidacloprid** ฯลฯ

(2) ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจำพวกชีววินทรีย์ เช่น แบคทีเรีย (*Bacillus thuringiensis*) ไวรัส NPV ไล้เดือนฝอย เชื้อรา (*Trichodema*) เป็นต้น ทำให้มีแนวโน้มในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชประเภทสารเคมีสังเคราะห์ที่มีพิษและผลกระทบต่อผู้ใช้ ผู้เกี่ยวข้องและสิ่งแวดล้อมน้อยลง

(3) ใช้สารกลุ่มที่เป็นฮอร์โมนและเฟอโรโมน ฮอร์โมนที่นิยมใช้ คือ **juvenile hormone** เช่น **methoprene** และ **hydropene** ที่ใช้พันตัวหนอนของแมลงวันและด้วงปีกแข็งเพื่อไม่ให้เจริญเติบโตเป็นตัวเต็มวัย ทำให้ไม่สามารถเข้าทำลายและสืบพันธุ์ได้ ส่วนเฟอโรโมนใช้ดึงดูดให้แมลงมารวมกันมากๆ ในจุดเดียวเพื่อให้ง่ายต่อการกำจัด หรือทำให้แมลงสำคัญผิดและหาคู่ผสมพันธุ์ในธรรมชาติไม่ได้ แมลงก็จะลดจำนวนลงหรือสูญพันธุ์ไปในที่สุด

(4) ใช้สารสกัดจากพืช เช่น สารสกัดจากสะเดา (**Neemextract**) ซึ่งมี **azadirachin** เป็นสารออกฤทธิ์ที่เป็นองค์ประกอบหลัก สารสกัดจากข่าและตะไคร้หอม

(5) ใช้สารสังเคราะห์จากสิ่งมีชีวิตอื่น เช่น เชื้อรา เป็นสารกำจัดศัตรูพืชกลุ่มใหม่ที่ใช้ในอัตราที่ต่ำมาก แต่สามารถควบคุมศัตรูพืชอย่างได้ผลดี มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

ปัจจุบันมีสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งชนิดที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์และสารกำจัดศัตรูพืชจำพวกสารชีวภาพ (**Bio-pesticide**) มากกว่า 1,400 ชนิด ผลิตออกจำหน่ายในท้องตลาดทั่วโลก ส่วนใหญ่มาจากบริษัทผู้ผลิตในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในยุโรปและสหรัฐอเมริกานั้นมีผู้ผลิตหลัก 10 ราย ได้แก่บริษัท **Novatisl Monsanto Agrevo Rhone Poulenc Du Pont Bayer Dow Elanco American Cyanamid** และ **BASF** ในปีพ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) มีผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชผลิตออกจำหน่ายรวมกันเป็นมูลค่ารวมไม่น้อยกว่า 676.8 ล้านล้านบาท ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้นมูลค่าของผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ใช้ในประเทศโดยรวมในปี พ.ศ. 2541 ไม่ต่ำกว่า 400,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีโรงงานผู้ผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขนาดกลางและเล็กกระจายอยู่มากมายหลายประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศจีน อินเดีย เกาหลี ไต้หวัน อิสราเอล ออสเตรเลีย ฯลฯ

2.43 การแบ่งประเภทของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ดังนี้

2.43.1 แบ่งตามชนิดของศัตรูพืชที่ควบคุม เช่น

- (1) สารกำจัดแมลง (**Insecticide**)
- (2) สารกำจัดไร (**Acaricide**)
- (3) สารป้องกันกำจัดเชื้อรา (**Fungicide**)
- (4) สารป้องกันกำจัดแบคทีเรีย (**Bactericide**)
- (5) สารกำจัดวัชพืช (**Herbicide**)

- (6) สารกำจัดไส้เดือนฝอย (Nematicide)
- (7) สารกำจัดสัตว์ฟันคู้หรือฟันแทะ (Rodenticide)
- (8) สารกำจัดหอย (Molluscicide)

2432 แบ่งตามลักษณะการทำลายศัตรูพืช

- (1) สารยับยั้งการกินอาหาร (Anti-feedant)
- (2) สารยับยั้งการหายใจ (Anti-respirant)
- (3) สารล่อหรือดึงดูด (Attractant)
- (4) สารเคมีทำให้เป็นหมัน (Chemosterilant)
- (5) สารทำให้ใบไม้ร่วง (Defoliant)
- (6) สารทำให้แห้ง (Desiccant)
- (7) สารฆ่าเชื้อ (Disinfectant)
- (8) สารกระตุ้นการกินอาหาร (Feeding stimulant)
- (9) สารควบคุมการเจริญเติบโต (Growth regulator)
- (10) สารไล่ (Repellent)
- (11) สารผลิตจากพืชหรือแมลงทำหน้าที่คล้ายกับฮอร์โมนเพื่อควบคุมแมลง

(Semiachemicals)

- (12) สารเสริมฤทธิ์ (Synergist)

2433 แบ่งตามที่มาของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

(1) สารเคมีสังเคราะห์ ได้แก่ สารกลุ่ม **Organochlorine Organophosphate carbamate** และ **Pyrethroids**

(2) สารชีวภาพ เช่น สารสกัดจากพืช จำพวกสะเดา โล่ดิน และตะไคร้ สารจำพวกเชื้อจุลินทรีย์ ได้แก่ แบคทีเรีย ไวรัส ไส้เดือนฝอย เชื้อรา และโปรโตซัว

2434 แบ่งตามองค์ประกอบเคมี

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแต่ละกลุ่มสามารถแบ่งองค์ประกอบทางเคมีได้ ดังนี้

- (1) สารกำจัดแมลง แบ่งเป็น 3 ชนิดใหญ่ๆ ได้แก่

ก. สารประกอบอนินทรีย์ (**Inorganic compound**) ได้แก่ สารที่มีธาตุซึ่งมีอยู่ในธรรมชาติเป็นองค์ประกอบ แต่ไม่มี **carbon** เป็นสารที่มีความคงทน ไม่ระเหย และมีหลายชนิด ละลายน้ำได้ เป็นสารที่มีฤทธิ์ตกค้างนาน มีพิษสูงต่อมนุษย์และสัตว์ สารกลุ่มนี้จึงใช้ในวงจำกัด เช่น **Lead arsenate, copper sulfate, sodium chlorate** เป็นต้น

ข. สารประกอบอินทรีย์ (Organic compounds) ได้แก่ สารสังเคราะห์ที่มี carbon , hydrogen และมีธาตุอื่นอีก 1 ธาตุ หรือมากกว่า เช่น Chlorine Sulfur Hosphorous หรือ Nitrogen เป็นองค์ประกอบ

ค. สารที่สกัดจากพืชและจุลินทรีย์ที่ใช้ในการกำจัดแมลง เช่น สารสกัดจากพืช เช่น สะเดา นิโคติน Pyrethrins และ Rotenone ตัวอย่างจุลินทรีย์ที่ใช้กำจัดแมลง เช่น Bacillus thuringiensis

(2) สารป้องกันกำจัดโรคพืช แบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

ก. สารประกอบอินทรีย์ (Inorganic compounds) เช่น sulphur และ สารประกอบ copper ในรูปต่างๆ

ข. สารประกอบอินทรีย์ (Organic compound) ได้แก่ 2, 4-D Nitrofen Trifuralin Atrazine Paraquat ซึ่งสารในกลุ่มนี้แบ่งเป็นกลุ่มย่อยอีกมากมาย เช่น Diphenylether Substituted ureas และ Camabate เป็นต้น

2.5 ผลกระทบที่เกิดจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ปัจจุบันนี้เกษตรกรใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่ในอีกด้านหนึ่งการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และสภาพแวดล้อม ดังนี้

2.5.1 ผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ความเป็นพิษขึ้นอยู่กับชนิดความเข้มข้น และระยะเวลาที่ร่างกายได้รับอันตรายดังกล่าว อาจเกิดขึ้นในลักษณะเฉียบพลัน คือในขนาดที่ได้รับเพียงครั้งเดียวหรือภายในระยะเวลาสั้น ทำให้เกิดพิษขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นหลังจากได้รับวัตถุอันตรายแล้วเป็นเวลานาน คือ เกิดพิษสะสมแบบเรื้อรัง ลักษณะของพิษที่เกิดขึ้น เช่น พิษต่อระบบประสาท พิษต่อระบบสืบพันธุ์ พิษต่อระบบผิวหนัง พิษก่อให้เกิดมะเร็ง พิษก่อกลายพันธุ์ และพิษต่ออวัยวะที่สำคัญของร่างกาย ซึ่งอันตรายของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีมากหรือน้อยแตกต่างกัน เช่น ทำลายอวัยวะภายในร่างกาย เช่น ตับ ไต ผิวหนัง ปอด สมอง ระบบประสาท ระบบสัมผัส และตา ดังนั้นผู้ที่มีโอกาสสัมผัสสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชควรที่จะระมัดระวังและสังเกตอาการที่ผิดปกติที่เกิดขึ้น⁵⁰

⁵⁰ พัทฒน์ เจริญวัฒนา. (2546). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและการควบคุมสารพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรขั้นปฐม : ศึกษากรณีพืชผัก. หน้า 32.

2.5.2 ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม⁵¹

ภายหลังการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช สารบางส่วนอาจตกค้างสู่พื้นดิน หรือแหล่งน้ำ พื้นผิว น้ำใต้ดิน ซึ่งเป็นปัญหารุนแรงแก้ไขได้ยากเพราะบางครั้งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในดินที่มีผลต่อพันธุกรรม หรือปนเปื้อนในอากาศ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสัตว์เลี้ยง สัตว์น้ำ สัตว์ป่า และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ

2.5.3 ผลกระทบต่อแมลงศัตรูธรรมชาติ และระบบนิเวศวิทยา

พิษของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ทำให้แมลงศัตรูธรรมชาติและแมลงที่มีประโยชน์ลดจำนวนลง และเมื่อใช้แล้วทำให้ศัตรูพืชบางชนิดอาจเพิ่มขึ้นได้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ในบริเวณในบริเวณที่ใช้ได้

2.5.4 ผลกระทบที่เกิดต่อการส่งออกสินค้าเกษตร⁵²

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญ แต่ปัญหาที่พบในปัจจุบันจะเกิดจากสารพิษตกค้างในสินค้าส่งออกที่ตรวจพบโดยประเทศผู้ซื้อ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้ส่งสินค้าโดยตรงและต่อชื่อเสียงของประเทศ ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานการบริโภคของประเทศจะอยู่ในระดับอันตรายที่มีสินค้าเกษตรที่มีปริมาณสารพิษตกค้างสูงกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนด ดังนั้นผลกระทบจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากภาครัฐบาล เอกชน ผู้ผลิตและจำหน่าย เกษตรกร และประชาชนทั่วไป เพื่อแก้ไขหรือลดปัญหาในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

2.5.5 ผลกระทบจากสารพิษตกค้างในผลิตผลทางการเกษตร

โดยปกติสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจะมีระยะเวลาการสลายตัวมากน้อยแตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อใช้แล้วควรต้องทิ้งช่วงระยะเวลาก่อนเก็บเกี่ยวเพื่อความปลอดภัยต่อผู้บริโภค หากใช้แล้วนำผลผลิตมาบริโภคทันที ก็จะมีสารพิษตกค้างอยู่สูงจนเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ โดยสะสมในอาหาร เช่น ข้าว ผัก เนื้อสัตว์ นมสด ไข่ ผลไม้ เป็นต้น เมื่อมีการบริโภคอาหารเหล่านั้น สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็จะถูกถ่ายทอดทางห่วงโซ่อาหารมาสู่คน และสัตว์ต่อไป

⁵¹ กรมวิชาการเกษตร. (2543). นโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2545-2549. หน้า 33-39

⁵² พิพัฒน์ เจริญวัฒนา. เล่มเดิม. หน้า 35.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อ คุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติอื่นๆ และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศหลายแห่งได้ร่วมมือกันจัดร่างจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการผลิต จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2525-2528 (ค.ศ. 1982-1985) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแนะนำให้ประเทศต่างๆ จัดทำกฎหมายควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช หรือหากประเทศใดมีกฎหมายอยู่แล้วก็แนะนำให้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติการควบคุมให้มีมาตรฐานและชัดเจนโดยนำหลักปฏิบัติที่ปรากฏในคำแนะนำในการบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ครั้งที่ 23 เมื่อปีพ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้พัฒนาและยอมรับหลักการเพื่อปฏิบัติต่อไป ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกของ (FAO) โดยได้ยอมรับในหลักการของจรรยาบรรณดังกล่าว

31 มาตรฐานสากลในการป้องกันและควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)¹

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้จัดทำจรรยาบรรณในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชพร้อมด้วยคำแนะนำ และมาตรการในการบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดความรับผิดชอบและมาตรการในการจัดการการผลิต จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ให้มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยเพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช การใช้จรรยาบรรณฯ เริ่มมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2528 โดยกำหนดบทบาทของภาครัฐ เอกชน และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สมาชิกลงไปพัฒนาและยอมรับหลักการเพื่อนำไปปฏิบัติต่อไป

¹ สุขุม วงศ์เอก. เล่มเดิม. หน้า 50-52

3.1.1 จรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (International code of conduct on the distribution and use of pesticides)

จรรยาบรรณในการจำหน่าย แจกจ่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช หมายถึง หลักปฏิบัติในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการผลิต จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) กำหนดความรับผิดชอบและมาตรการที่เหมาะสมในการปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายแจกจ่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

2) เพื่อให้มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ดี ปลอดภัย ถูกต้องตามหลักวิชาการและคุ้มค่า

3) กำหนดการประสานงานเพื่อการปฏิบัติงานระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามจรรยาบรรณ

ภาระหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

1) กำหนดหลักปฏิบัติและมาตรการในการบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนานำไปปฏิบัติโดยวิธีอาสาปฏิบัติ

2) กำหนดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ผู้ประกอบการ ธุรกิจ องค์กรที่มีได้เป็นหน่วยงานของภาครัฐ องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อบริหารและจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเกิดประโยชน์จากการใช้อย่างสูงสุด โดยให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

3) สร้างมาตรการ โน้มน้าวให้สมาชิกองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) นำหลักการตามจรรยาบรรณไปปฏิบัติให้มากที่สุดตามความสามารถของแต่ละประเทศ

4) เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประเทศผู้ส่งออก ประเทศผู้นำเข้า และส่งเสริมการปฏิบัติให้มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัย ลดปัญหาการเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการใช้สารอย่างไม่ถูกต้อง

5) ให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนผู้ประกอบการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชรวมทั้งประชาชนผู้เกี่ยวข้องสามารถนำหลักการบริหารจัดการตามจรรยาบรรณไปปฏิบัติได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแต่ละประเทศ

6) กำหนดการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการค้าสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีความรับผิดชอบ และเป็นธรรม ให้มีความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศด้อยเทคโนโลยี

จากภาระหน้าที่เพื่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณแบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

1) การกำหนดภาระหน้าที่ของภาครัฐในการควบคุมกำกับดูแลสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

2) การกำหนดภาระหน้าที่ของภาคประชาชนในการตอบสนองภาครัฐและการดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

3) การกำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงาน หรือองค์การระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือ

สาระของจรรยาบรรณในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดทำขึ้นเป็นกฎข้อบังคับ โดยแนวทางอย่างกว้างๆ จำนวน 12 ข้อ² ดังนี้

ข้อ 1. วัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณ

ข้อ 2. คำจำกัดความ

ข้อ 3. การจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 4. การทดสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 5. การลดอันตรายของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 6. การขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและข้อมูลทางวิชาการที่ต้องการ

ข้อ 7. การจัดหาและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 8. การจำหน่ายและการค้าสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 9. การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการแจ้งล่วงหน้า

ข้อ 10. การจัดทำฉลาก ภาชนะบรรจุ การเก็บรักษาและการทำลาย

ข้อ 11. การโฆษณา

ข้อ 12. การติดตามการปฏิบัติตามจรรยาบรรณฯ

สาระสำคัญพื้นฐานของจรรยาบรรณฯข้างต้นนั้นเป็นการสมัครใจปฏิบัติของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่แต่ละประเทศจะมีโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

² สมาคมอารักขาพืชไทย. (2540). จรรยาบรรณระหว่างประเทศ การจำหน่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (ฉบับแก้ไข). หน้า 29-30.

31.1.1 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ในจรรยาบรรณฯขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้บัญญัติหลักการในการจัดทำฉลากไว้ในข้อ 7 หมวด การจัดหาและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และข้อ 10 หมวดการจัดทำฉลาก ภาษนะบรรจุ การเก็บรักษาและการทำลาย ดังนี้

ข้อ 7.4 สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดที่วางจำหน่ายในท้องตลาดทั่วไป ควรบรรจุในภาษา และฉลากตามแนวทางและคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ว่าด้วยวิธีการบรรจุ และการจัดทำฉลาก และให้เป็นไปตามกฎระเบียบในการควบคุมของแต่ละประเทศด้วย

ข้อ 10.1 ภาษนะบรรจุสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิด ควรมีฉลากที่ชัดเจนตามคำแนะนำในการจัดทำฉลากตามระบบสากล เช่น คำแนะนำในการจัดทำฉลากมาตรฐานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

ข้อ 10.2 ภาคธุรกิจควรจัดทำฉลาก ดังนี้

ข้อ 10.2.1 มีคำแนะนำซึ่งตรงกับของหน่วยงานวิจัยและให้คำแนะนำซึ่งเป็นที่ยอมรับในประเทศที่จำหน่าย

ข้อ 10.2.2 หากเป็นไปได้ควรจัดทำสัญลักษณ์และรูปภาพที่เหมาะสม นอกเหนือไปจากคำแนะนำ คำเตือนและข้อควรระวังที่เขียนไว้

ข้อ 10.2.3 ในการค้าระหว่างประเทศควรมีเครื่องหมายที่เหมาะสมของการจัดระดับความเป็นอันตรายของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 10.2.4 ให้มีคำเตือนห้ามการนำภาษนะกลับมาใช้ใหม่และคำแนะนำสำหรับการทำลายที่ปลอดภัย หรือการขจัดสารปนเปื้อนซึ่งเหลือในภาษนะบรรจุที่ใช้แล้วด้วยภาษาที่เหมาะสม

ข้อ 10.2.5 ควรระบุด้วยตัวเลขหรือตัวอักษรซึ่งคนทั่วไปสามารถอ่านและเข้าใจได้โดยไม่ต้องแปลความหมายบนภาษนะทุกครั้งที่มีการผลิต

ข้อ 10.2.6 ระบุวันผลิต (เดือน และปี) ของการผลิตแต่ละครั้งพร้อมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับความคงทนในเก็บรักษา

31.1.2 คำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้มีการจัดทำคำแนะนำ เรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปเป็นหลักการ เพื่อนำไปปฏิบัติและออกเป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นมาตรฐานในแนวเดียวกัน

(1) ความสำคัญของฉลากตามคำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช³ ดังนี้

ฉลากเป็นสิ่งจำเป็นต่อการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ถือเป็น การเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้บริโภค ข้อมูลในฉลากจะต้องสั้นและใช้ภาษาที่อ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย หากใช้ข้อความซับซ้อน หรือใช้เทคนิคมากเกินไป หรือวางรูปแบบฉลากไม่ดี อาจทำให้เกษตรกรไม่อ่านฉลาก ซึ่งมีผลทำให้ผู้ใช้ หรือเกษตรกรใช้สารกำจัดศัตรูพืชไม่ถูกต้อง อาจเกิดอันตรายจากการสัมผัส หรือใช้เกินปริมาณที่กำหนดในฉลากจนเกิดความเสียหายจากการใช้สารดังกล่าวนี้ได้

องค์ประกอบของฉลากขึ้นอยู่กับกฎระเบียบของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุม อย่างไรก็ตามอาจมีการเพิ่มเติมข้อความ ถ้อยคำ หรือรูปภาพเป็นบางกรณีได้ขึ้นอยู่กับผู้ผลิตและต้องเป็นไปตามจรรยาบรรณระหว่างประเทศว่าด้วยการจำหน่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ดังนั้นการจัดทำฉลากจึงต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมและได้มาตรฐานสากล

(2) กฎเกณฑ์ในการจัดทำฉลาก

ผู้ผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชรายใหญ่มักจะส่งผลิตภัณฑ์ไปขายในหลายๆประเทศ จึงจำเป็นต้องแปลฉลากเป็นภาษาต่างๆ ซึ่งในบางฉลากต้องใช้ถึง 2 ภาษา แต่ยังมีเกษตรกรบางคนที่ยังอ่านหนังสือไม่ออก ดังนั้นการบรรจุรูปภาพหรือสัญลักษณ์เพื่อบ่งชี้ให้ใช้ฉลากอย่างปลอดภัย และผู้ใส่สวมใส่อุปกรณ์ปกปิดร่างกายไม่ให้ได้รับสาร จึงเป็นสิ่งจำเป็น การบรรจุรูปภาพหรือสัญลักษณ์ในฉลากต้องมั่นใจว่าผู้ใช้สารดูแล้วเข้าใจง่าย จึงจะเกิดประโยชน์ การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพต้องใช้ข้อความ สัญลักษณ์ รูปประกอบอย่างครบถ้วน ซึ่งจะช่วยให้พื้นที่ที่จะบรรจุไม่เพียงพอในการจัดทำฉลาก ดังนั้นหลักในการจัดทำฉลากตามคำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มี 4 ประการ คือ

ก. ชัดเจน (Clarity) ไม่ใช่ถ้อยคำที่ยุ่งยาก ซับซ้อนหรือคำศัพท์เทคนิคที่เข้าใจง่าย ให้ใช้รูปแบบที่แสดงข้อความ รูปภาพ หรือสัญลักษณ์สำคัญอย่างโดดเด่นเพื่อดึงดูดความ

³ Guidelines on good labeling practice for pesticides.

สนใจของผู้ใช้ ให้ข้อมูลที่ผู้ใช้จำเป็นต้องทราบอย่างสั้นๆและถูกต้อง หลีกเลี่ยงข้อความที่คลุมเครือ

ข. สมบูรณ์ (Completeness) โดยมีข้อความ รูปภาพ หรือสัญลักษณ์ที่จำเป็นอย่างครบถ้วน

ค. ถูกกฎระเบียบ (Conformity) องค์ประกอบของฉลากต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมและเป็นไปตามมาตรฐานหลักสากล

ง. มีเอกลักษณ์ (Consistency) องค์ประกอบของฉลากผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันจะต้องมีเหมือนกันเสมอแม้จะบรรจุในภาชนะขนาดต่างกัน แต่อาจแตกต่างกันที่ข้อความ รูปภาพ หรือสัญลักษณ์ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของผลิตภัณฑ์

ใบแทรกหรือใบปลิว (Leaflets) อาจไม่ต้องใช้กฎระเบียบเดียวกับฉลาก แต่ในการจัดทำฉลากต้องยึดหลักการทั้ง 4 ข้อ เนื่องจากจุดมุ่งหมายในการจัดทำใบแทรกหรือใบปลิว คือการโฆษณาเหมือนกับฉลากเพื่อให้ผู้ใช้สารได้รับคำแนะนำในการใช้ที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย

ฉลากควรมีความคงทน เพื่อไม่ให้ฉีกขาดหรือหลุดออกจากภาชนะที่บรรจุในระหว่างหารขนส่ง การเก็บรักษา และใช้ ดังนั้นวัสดุที่ใช้ฉลาก ตัวอักษร รูปภาพ หรือสัญลักษณ์ที่พิมพ์หรือเขียนในฉลากจะต้องมีความคงทนด้วย โดยทั่วไปสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีอายุการใช้งานประมาณ 2 ปี ฉลากก็ควรมีอายุการใช้งานไม่น้อยกว่านี้เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นภายหลัง

(3) องค์ประกอบของฉลาก

ก. ข้อมูลของผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในภาชนะบรรจุ ได้แก่

1. ชื่อทางการค้า มักอยู่ร่วมกับประเภทการใช้ (เช่น สารกำจัดแมลง สารป้องกันกำจัดโรคพืช สารกำจัดวัชพืช สารกำจัดไรศัตรูพืช สารกำจัดหอย สารควบคุมการเจริญเติบโตของพืช

2. ชนิดสูตรผสม ระบุชื่อและรหัสตามระบบกำหนดรหัสสูตรผสมระหว่างประเทศซึ่งกำหนดโดย GIFAP และตามองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ขอมรับ

3. สารสำคัญ ระบุชื่อสามัญตามระบบ ISO หรือชื่อเคมีตามระบบ IUPAC โดยแยกเป็นกรัม หรือกิโลกรัม (สำหรับที่เป็นของแข็ง ของเหลว ชั้นหนืด ของเหลวที่ระเหยง่าย และสารที่บรรจุในกระป๋องอัดอากาศ) หรือ กรัม/ลิตร (สำหรับสารที่เป็นของเหลว) หรือระบุเป็นเปอร์เซ็นต์

ข. ข้อมูลความปลอดภัย ในฉลากควรมีคำเตือนอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ

1. อ่านคำแนะนำด้านความปลอดภัยก่อนเปิดภาชนะบรรจุ
2. สัญลักษณ์คำเตือนในการใช้ ขนส่งและเก็บรักษา
3. การจำแนกรับความเป็นอันตรายและสัญลักษณ์แสดงความเป็นอันตราย ซึ่งจำแนกตามระดับความเป็นพิษของสารนั้นก็ได้

ค. องค์ประกอบของฉลากที่ต้องปรากฏสีดำนบนพื้นขาวเพื่อให้ชัดเจนและอ่านง่าย ได้แก่

1. คำเตือนด้านความปลอดภัย ประกอบด้วย

- คำแนะนำเฉพาะของผลิตภัณฑ์บางชนิด
- วิธีปฏิบัติตามหลักการเกษตรที่ดีที่เหมาะสม (GAP)
- การสวมใส่ชุดปกป้องร่างกายไม่ให้สัมผัสสารพิษ
- คำเตือนเกี่ยวกับการปฏิบัติในขณะที่ใช้และหลังการใช้สาร
- ความปลอดภัยของสภาพแวดล้อมในขณะที่ใช้ และหลังการใช้สาร
- การเก็บรักษาอย่างปลอดภัย
- การกำจัดสารที่เหลือและภาชนะบรรจุที่ใช้แล้ว
- การล้างอุปกรณ์และเครื่องใช้ต่างๆ

2. พิกโตแกรมแสดงความปลอดภัย (Pictogram)⁴

พิกโตแกรม เป็นเครื่องหมายที่สื่อแทนข้อความ GIFAP และ FAO ได้กำหนดให้ใช้รูปภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสื่อข้อมูลความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ในประเทศต่างๆ ซึ่งมีระดับการศึกษาแตกต่างกันไป ในบางประเทศหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะบังคับให้บรรจุพิกโตแกรมลงในฉลาก แต่บางประเทศแค่สนับสนุนเท่านั้น โดยทั่วไปการบรรจุพิกโตแกรมลงในฉลากจะต้องสอดคล้องกับข้อความในฉลากด้วย นั่นคือ หากมีข้อความคำเตือนด้านความปลอดภัยก็ต้องมีพิกโตแกรมแสดงความปลอดภัยเสมอ อย่างไรก็ตามพิกโตแกรมต้องมีในฉลากเสมอ คือรูปภาพที่แสดงว่า “ล้างมือหลังการใช้” และ “เก็บในท้องที่ใส่ถุงแยกและพื้นมือเด็ก” ขนาดที่เหมาะสมของพิกโตแกรม คือ 15x15 มิลลิเมตร และขนาดเล็กที่สุดที่อนุญาตไว้ คือ 7x7 มิลลิเมตร

ภาพประกอบฉลากที่มีขนาดใหญ่อาจมีพื้นที่เหลือมากพอที่จะบรรจุภาพประกอบได้ ซึ่งอาจใช้ได้ทั้งด้านการใช้และความปลอดภัย ฉลากที่มีขนาดเล็กอาจนำภาพประกอบไปบรรจุลงไปในใบแทรกหรือใบปลิวแทน แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงาน

⁴ ลัดดาวัลย์ โอภาณกรชัยธรรม. (2550). การศึกษาการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช. หน้า 16

ผู้รับผิดชอบในการควบคุมก่อน ส่วนใหญ่ภาพประกอบมักเป็นภาพศัตรูพืช พืชปลูก วิธีการใช้ที่ถูกต้อง การปิดร่างกายเพื่อไม่ให้สัมผัสสาร ฯลฯ

3. ข้อควรระวัง ในฉลากต้องมีข้อความต่อไปนี้

- เก็บในที่ใส่กุญแจและพ้นมือเด็ก และอาจมีข้อความอื่นที่ระบุให้หลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือให้ปฏิบัติตามหลักการเกษตรที่ดีที่เหมาะสม

4. การแก้พิษเบื้องต้นและคำแนะนำสำหรับแพทย์ ซึ่งฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดจะต้องมีข้อความนี้ นอกจากนี้อาจบรรจุข้อความเกี่ยวกับอาการเกิดพิษ การทดสอบเฉพะ และสารแก้พิษไว้ด้วยก็ได้

5. ใบแทรกหรือใบปลิว (Leaflets) ข้อมูลความปลอดภัยต้องปรากฏอยู่ในใบแทรกหรือใบปลิวที่ฉลากนั้นอ้างอิง

ง. คำแนะนำในการใช้ฉลากให้ระบุชนิดของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ใช้กำจัดและชนิดของพืชปลูก เช่น ใช้กำจัดเพลี้ยอ่อนในข้าวโพด ใช้กำจัดวัชพืชประเภทใบกว้างในไร่อ้อย เป็นต้น โดยต้องระบุวิธีใช้ ระยะเวลา บริเวณที่ใช้เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและถูกต้องตามหลักเกษตรที่ดีที่เหมาะสม ข้อความนี้นอกจากจะปรากฏในฉลากแล้วอาจขยายหรือนำไปบรรจุลงในใบแทรกอีกก็ได้

จ. ข้อมูลอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วในฉลากควรมีข้อมูลเกี่ยวกับ

1. ชื่อผู้จัดทำหมาย พร้อมที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ และชื่อบริษัทผู้ขอขึ้นทะเบียน

ทะเบียน

2. เลขทะเบียน

3. ชื่อผู้ผลิต และเครื่องหมายการค้า

4. ชื่อทางการค้า

5. วันที่ผลิต

6. อายุการเก็บรักษา สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีอายุการเก็บรักษาต่ำกว่า 2 ปี

นับจากวันที่ผลิต

นอกจากนี้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กำหนดให้บรรจุแถบสีเพื่อแสดงระดับความเป็นพิษของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมในแต่ละประเทศเป็นผู้กำหนดขนาดและบริเวณที่จะบรรจุแถบสี หากในฉลากมีแถบสีใดแล้วจะไม่อนุญาตให้ใช้สีนั้นในฉลากอีก เช่น ถ้าใช้แถบสีแดงแสดงระดับความเป็นพิษแล้ว ในฉลากต้องไม่มีสีแดงปรากฏอยู่อีก เป็นต้น

(4) ข้อความด้านความปลอดภัย

ข้อความด้านความปลอดภัยในฉลากประกอบด้วยคำเตือนด้านความปลอดภัย การแก้ไขเบื้องต้น และคำแนะนำสำหรับแพทย์ซึ่งได้มาจากผลการศึกษาของผู้ผลิตแล้ว นำมาเสนอต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมเพื่อขออนุมัติบรรจุลงในฉลาก ข้อความนี้จะแตกต่างกันตามชนิดของสาร สูตรผสม การใช้ ความเป็นพิษ และระดับความเป็นอันตราย ข้อความที่ใช้ต้องชัดเจน เข้าใจง่ายและใช้ข้อความให้สั้นที่สุด ซึ่งข้อความนี้จะต้องแสดงบนด้านหน้าฉลากผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อให้สังเกตได้ง่าย ตัวอย่างข้อความปลอดภัยได้แก่

ก. “เก็บในห้องที่ปิดกุญแจและพ้นมือเด็ก ข้อความนี้ภาษาอังกฤษใช้ตัวอักษรเป็นตัวพิมพ์ใหญ่เสมอ”

ข. “ห้าม ดื่มน้ำ กินอาหาร หรือสูบบุหรี่ในขณะที่ปฏิบัติงาน”

ค. “ผลิตภัณฑ์นี้ ทำให้ผิวหนังระคายเคือง”

ง. “ผลิตภัณฑ์นี้เป็นอันตรายต่อตา”

จ. “ผลิตภัณฑ์นี้เป็นอันตรายหากสูดดม”

ฉ. “เมื่อปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นี้ให้หลีกเลี่ยง...(ฝุ่น ผง ควัน ไอรระเหย ก๊าซ ไม้ให้สัมผัสผิวหนัง ปาก จมูก และตา)

ช. “ต้องสวม...(ถุงมือ ชุดปกป้องกันร่างกาย แวนตา หน้ากาก ฯลฯ)

ซ. “หลังใช้ต้องล้างมือก่อนกินอาหาร ดื่มน้ำหรือสูบบุหรี่ ซักเสื้อผ้าชุดที่สวมทำงานให้สะอาด”

นอกจากนี้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติยังกำหนดให้แสดงสัญลักษณ์ และข้อความที่เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพที่ควรแสดงในฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช เช่น สารกัดกร่อน สารระเบิด สารติดไฟ สารก่ออาการระคายเคือง สารช่วยติดไฟ การระคายเคืองต่อตาและผิวหนัง เป็นต้น

3.1.1.3 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช⁵

ในจรรยาบรรณในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “Advertising” (ซึ่งแปลว่าการโฆษณาในภาษาไทย) โดยครอบคลุมถึงการส่งเสริมการจำหน่าย และการใช้สารป้องกัน

⁵ International code of conduct on the distribution and use of pesticides (Revised Version) November 2002.

กำจัดศัตรูพืชโดยสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ป้าย การจัดแสดง ของขวัญ การลดราคา การสาธิต และการโฆษณาโดยวาจา และยังมีบัญญัติแนวทางการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไว้ในข้อ 11 หมวดการโฆษณา ดังนี้

ข้อ 11 การโฆษณา

ข้อ 11.1 รัฐบาลจะต้องทำงานประสานกับบริษัทผู้ผลิต เพื่อใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญและโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาด เพื่อให้บริการสาธารณะในการโฆษณาเกี่ยวกับการใช้สารอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ การโฆษณาเนื้อหาควรเน้นที่ปัจจัยต่างๆ เช่น การดูแลรักษาและการใช้เครื่องมืออย่างถูกต้อง ข้อควรระวังเฉพาะสำหรับเด็กและสตรีมีครรภ์ อันตรายของการนำเอาภาชนะบรรจุสารฯ กลับมาใช้และความสำคัญของการปฏิบัติตามคำแนะนำบนฉลาก

ข้อ 11.2 ภาครัฐกิจฯ ควรแน่ใจว่า

ข้อ 11.2.1 ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาจะต้องเหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ

ข้อ 11.2.2 การโฆษณาจะต้องมีข้อความหรือรูปภาพ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งละเว้น คำกวม หรือเกินความเป็นจริง ซึ่งจะสื่อหรือทำให้ผู้ซื้อเข้าใจผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ ธรรมชาติของสารฯ ส่วนประกอบ หรือความเหมาะสมในการใช้ หรือผิดไปจากการรับรองอย่างเป็นทางการ

ข้อ 11.2.3 ต้องไม่ทำการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ถูกจำกัดให้ใช้เฉพาะผู้ที่ผ่านการอบรมหรือมีใบอนุญาตตามกฎหมาย โดยผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ที่นอกเหนือไปจากสื่อเฉพาะด้าน เว้นเสียแต่จะข้อห้ามการใช้นั้นแสดงไว้อย่างชัดเจน

ข้อ 11.2.4 ไม่ให้มีการจำหน่ายสารออกฤทธิ์ที่ต่างชนิดหรือมีส่วนประกอบ ที่ต่างกันภายใต้ชื่อทางการค้าเดียวกันในเวลาพร้อมกัน

ข้อ 11.2.5 การโฆษณาจะต้องไม่ส่งเสริมการใช้ที่นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในฉลากซึ่งได้รับการอนุมัติ

ข้อ 11.2.6 สื่อที่ใช้ในการส่งเสริมการขายจะต้องไม่มีคำแนะนำที่เบี่ยงเบนไปจากของหน่วยงานวิจัยและให้คำแนะนำซึ่งเป็นที่ยอมรับ

ข้อ 11.2.7 การโฆษณาจะต้องไม่นำผลการวิจัยหรืออ้างอิงจากเอกสารทางวิชาการมาใช้อย่างผิดๆ และไม่นำเรื่องทางวิทยาศาสตร์ที่เหลวไหลและเกี่ยวข้องมาใช้เพื่ออวดอ้างสรรพคุณ ซึ่งไม่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

ข้อ 11.28 ไม่ใช่ข้อความเกี่ยวกับความปลอดภัย ซึ่งรวมถึงข้อความ เช่น “ปลอดภัย” “ไม่เป็นพิษ” “ไม่มีอันตราย” “ไม่มีพิษ” ทั้งที่มีหรือไม่มีข้อความที่ขยายก็ตาม เช่น “เมื่อใช้ตามคำ แนะนำ”

ข้อ 11.29 จะต้องไม่มีข้อความเปรียบเทียบความปลอดภัยเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ชนิดอื่น

ข้อ 11.10 จะต้องไม่มีข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์

ข้อ 11.211 จะต้องไม่มีข้อความเกี่ยวกับคำรับรองหรือคำรับประกัน เช่น “สามารถทำกำไรได้มากกว่า” “รับรองให้ผลผลิตสูง” เว้นเสียแต่ว่าจะมีหลักฐานสนับสนุนพอเพียง

ข้อ 11.212 การโฆษณาจะต้องไม่แสดงรูปภาพที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติที่อาจเป็นอันตราย เช่น ภาพการผสมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช หรือการใช้สารดังกล่าวโดยไม่มีเครื่องป้องกันการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ใกล้เคียงอาหาร หรือเด็ก

ข้อ 11.213 สื่อที่ใช้โฆษณาและส่งเสริมการขายจะต้องมีคำเตือน และสัญลักษณ์ที่เหมาะสมซึ่งดึงดูดความสนใจตามคำแนะนำในการจัดทำฉลาก

ข้อ 11.214 เอกสารกำกับวิชาการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จะต้องมีข้อมูลที่พอเพียงเพื่อการปฏิบัติอย่างถูกต้อง รวมถึงอัตราการใช้ ความถี่ของการฉีดพ่นและระยะก่อนเก็บเกี่ยวที่ปลอดภัย

ข้อ 11.215 จะต้องไม่มีคำโฆษณาเปรียบเทียบอย่างผิดๆ หรือทำให้เข้าใจผิดกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอื่นๆ

ข้อ 11.216 พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการขายจะต้องได้รับการอบรม และฝึกฝนให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างดี เพื่อสามารถให้ข้อมูลของผลิตภัณฑ์ได้อย่างสมบูรณ์และถูกต้อง

ข้อ 11.217 การโฆษณาจะต้องส่งเสริมให้ผู้ซื้อและผู้ใช้อ่านฉลากด้วยความระมัดระวัง หรือให้ผู้อื่นอ่านให้ฟังถ้าอ่านไม่ได้

ข้อ 11.218 การโฆษณาและกิจกรรมโปรโมตสินค้าไม่ควรให้สิ่งตอบแทนหรือของขวัญเพื่อกระตุ้นให้เกิดการซื้อสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข้อ 11.3 องค์การระหว่างประเทศและกลุ่มภาคสาธารณสุขจะต้องให้ความสนใจเมื่อเกิดการปฏิบัติผิดจรรยาบรรณในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชข้างต้น

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย

ประเทศไทยมีอัตราการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ใช้และเกษตรกร ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อให้การใช้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุดในขณะเดียวกันให้เกิดอันตรายจากการใช้สารเคมีน้อยที่สุด กฎหมายฉบับแรกที่ออกบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2510 คือพระราชบัญญัติวัตถุพิษ พ.ศ. 2510 ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสารเคมีที่มีคุณภาพและปลอดภัยในการใช้ กำหนดมาตรการควบคุมการประกอบกิจการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการขึ้นทะเบียนในพ.ศ. 2516 เรียกว่า “พระราชบัญญัติวัตถุพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516” ต่อมาจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับเนื่องจากไม่สามารถควบคุมวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ทุกชนิดและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่เรียกว่าพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แทนเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสารเคมีที่มีคุณภาพดี ปลอดภัย กำหนดให้มีระบบในการควบคุมวัตถุอันตราย การประกอบกิจการ ควบคุมผลิตภัณฑ์และกำหนดบทลงโทษ ต่อผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ครอบครองและผู้ขนส่งวัตถุอันตรายที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมาตรการในการควบคุมวัตถุอันตรายมี 3 ประการ ดังนี้

1) กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนเพื่อเลือกสารเคมีที่มีประสิทธิภาพดีและมีพิษน้อยเพื่อใช้ควบคุมศัตรูพืช

2) มีการควบคุมธุรกิจการนำเข้า ผลิต ส่งออก ขาย ใช้รับจ้างและการเก็บรักษาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์โดยการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้และ

3) มีการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ในท้องตลาดและตรวจสอบดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืน

วัตถุอันตราย หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้ (1) วัตถุระเบิดได้ (2) วัตถุไวไฟ (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ (4) วัตถุพิษ (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค (6) วัตถุแก๊สมันตรึงสี (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม (8) วัตถุกัดกร่อน (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง (10) วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์จึงเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตร ตามอนุมาตรา 10 ที่ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้

วัตถุอันตรายแบ่งออกเป็น 4 ชนิด ตามชื่อ คุณสมบัติและชนิดของวัตถุอันตราย⁶ ดังนี้

⁶ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, มาตรา 4

- ชนิดที่ 1 วัตถุที่มีอันตรายน้อย การผลิต การนำเข้า การส่งออก การครอบครอง เพียงแต่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้นก็สามารถประกอบการได้

- ชนิดที่ 2 วัตถุที่มีอันตราย การผลิต การนำเข้า การส่งออก การครอบครองต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความปลอดภัยที่กำหนดขึ้น หากเป็นวัตถุอันตรายชนิดใหม่ๆต้องนำไปขึ้นทะเบียนก่อน

- ชนิดที่ 3 วัตถุอันตรายสูง การผลิต การนำเข้า การส่งออก การครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต หากเป็นวัตถุอันตรายชนิดใหม่ๆต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความปลอดภัยที่กำหนด

- ชนิดที่ 4 วัตถุอันตรายชนิดร้ายแรง ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองแต่อย่างใด

3.21 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีหน่วยงานต่างๆที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยตรงซึ่งมี 7 หน่วยงาน ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตร กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในการประมง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในการอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายใช้ในการสาธารณสุข กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงานควบคุมหลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานบริการก๊าซธรรมชาติ ในการค้าปลีกก๊าซปิโตรเลียมเหลวสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงของยานพาหนะ และสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ นอกจากนี้ยังมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะการควบคุมดูแลการโฆษณาวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

3.21.1 คณะกรรมการวัตถุอันตราย⁷

ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในมาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนบรรลุมวลวัตถุประสงค์ในการที่จะป้องกันระงับอันตรายอันอาจเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยคณะกรรมการวัตถุอันตรายประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็น

⁷ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2548). รายงานผลการศึกษาความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นในการกำหนดเพื่อบุคคลด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย. หน้า 37-39.

ประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 10 คนเป็นกรรมการและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการและผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และผู้แทนสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งข้างต้นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาเคมี วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ หรือกฎหมาย อย่างน้อย 5 คน ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนขององค์การสาธารณประโยชน์ และมีประสบการณ์ดำเนินงานด้านการคุ้มครองสุขภาพอนามัย ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการเกษตรกรรมยั่งยืน ด้านการจัดการปัญหาวัตถุอันตรายในท้องถิ่น หรือด้านสิ่งแวดล้อม

โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีดังนี้

(1) กำหนดนโยบาย มาตรการและแผนกำกับดูแลวัตถุอันตราย เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้เห็นชอบแล้ว ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเป็นแนวทางปฏิบัติ

ก. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตราย (มาตรา 18วรรค 2) และรวมทั้งกำหนดชื่อของวัตถุอันตรายที่กระบวนการผลิตและลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา 36วรรค 1)

(2) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศเกี่ยวกับ

ก. กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจ และทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัตถุอันตราย การให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทา หรือระงับ

อันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศ

ข. การขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายและการออกไปสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย และการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย (มาตรา 36 วรรค 3)

ค. การผลิตหรือการนำเข้า ตามมาตรา 37 วรรค 2

ง. การออกประกาศให้วัตถุอันตรายบางชนิดได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควร (มาตรา 44)

จ. วัตถุอันตรายที่ผลิตขึ้นโดยมีสาระสำคัญน้อยหรือมากกว่าเกณฑ์คลาดเคลื่อน (มาตรา 47(5))

1. ให้คำแนะนำแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย

2. ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดๆเกี่ยวกับวัตถุอันตราย

3. พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุอันตราย

4. แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบในการนี้จะระบุชื่อวัตถุอันตรายหรือชื่อของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

5. สอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

6. เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายและการป้องกันและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆของรัฐ

7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

นอกจากนี้คณะกรรมการวัตถุอันตรายยังสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ สำหรับในส่วนของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องในการควบคุมวัตถุอันตรายทางด้านการเกษตร ประกอบด้วย 3 ชุด กล่าวคือ

ก. คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร

ข. คณะอนุกรรมการประเมินข้อมูลพิษวิทยาและพิษตกค้างของวัตถุอันตรายทางการเกษตร

ค. คณะอนุกรรมการติดตามปัญหาสารพิษตกค้างในอาหารและผลิตผลทางการเกษตร

321.2 กรมวิชาการเกษตร⁸

กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยกรมวิชาการเกษตรได้กำหนดมาตรการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่สำคัญไว้ 5 ประการ คือ

(1) ให้แบ่งวัตถุอันตรายออกเป็น 4 ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถกำหนดการควบคุมให้เข้มงวดหรือเพียงกำกับดูแลความเป็นพิษหรืออันตรายก็ได้

(2) กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายเพื่อเลือกวัตถุอันตรายที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยใช้ในประเทศ โดยการประเมินคุณสมบัติและความเสี่ยงในการใช้

(3) การออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจการผลิต นำเข้า ส่งออก และมีไว้ในครอบครอง ซึ่งครอบคลุมแหล่งผลิต สถานที่ผลิต ฉลาก ภาชนะบรรจุ การขนส่งและการเก็บรักษา

(4) การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ในตลาด เพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีมาตรฐานเป็นไปตามที่ขึ้นทะเบียนและขออนุญาตไว้ รวมทั้งการตรวจสอบและดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายฯลฯ

(5) การติดตามปัญหาจากการใช้ พิษภัย และผลกระทบเพื่อนำมาทบทวนการใช้และการประเมินความเสี่ยงในการใช้เพื่อพิจารณาถอนทะเบียนหรือห้ามใช้

กรมวิชาการเกษตรยังได้มีการดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และสารควบคุมการเจริญเติบโตของพืชทุกชนิดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตร และกำหนดให้วัตถุอันตรายทางการเกษตร และกำหนดให้วัตถุอันตรายทางการเกษตรเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2, 3 และ 4 ที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (โดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายรวม 4 ฉบับ) โดยต้องผ่านระบบการขึ้นทะเบียนเพื่อประเมินคุณสมบัติและความเสี่ยงในการใช้ก่อนจึงจะ

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 41-43.

อนุญาตให้ผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายได้ เนื่องจากสารเคมีเหล่านี้มีความเป็นพิษและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อได้ในวงกว้าง

(2) ตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น

ก. คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร

ข. คณะอนุกรรมการประเมินข้อมูลพิษวิทยาและพิษตกค้างของวัตถุอันตรายทางการเกษตร

ค. คณะอนุกรรมการติดตามปัญหาสารพิษตกค้างในอาหารและผลิตผลทางการเกษตร

ง. คณะกรรมการพิจารณาสารสกัดจากพืชฯลฯ

(3) กำหนดให้วัตถุอันตรายที่มีฉลากหรือแสดงเครื่องหมายสัญลักษณ์ไม่เหมาะสม

(4) กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่

ก. หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า และมีไว้ในครอบครองวัตถุอันตราย และแจ้งประกอบกิจการ

ข. หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ

ค. กำหนดเกณฑ์การทดลองประสิทธิภาพ ความเป็นพิษ และการประเมินผลการทดลอง

ง. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำฉลากและกำหนดระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายทางการเกษตร

จ. กำหนดคุณสมบัติและสิ่งเจือปนในผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายบางชนิด

ฉ. การห้ามใช้วัตถุอันตรายที่มีพิษและผลกระทบจากการใช้รุนแรงหรือเสี่ยงต่อการใช้สูง

ช. กำหนดมาตรการตรวจสอบควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ภายหลังการขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

นอกจากนี้ กรมวิชาการเกษตรยังได้ดำเนินการในส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่ายและการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร เช่น

ก. จัดทำนโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2545-2549 เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้เกิดความปลอดภัยจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ข. กำหนดมาตรการเข้มงวดในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายที่นำเข้า ผลิต และตรวจสอบโดยร่วมกับสมาคมอารักขาพืชไทยจัดทำโครงการผลผลิตคุณภาพ

ค. กำหนดมาตรการตรวจสอบสารพิษตกค้างในสินค้าเกษตรทั้งที่บริโภคและส่งออกตามโครงการการผลิตพืชผัก และผลไม้อนามัย โครงการ **SAVE** และจัดทำ **Action Plan** โครงการความปลอดภัยของอาหาร (**Food Safety**)

ง. ติดตามและเฝ้าระวังการใช้วัตถุอันตรายที่อาจมีพิษหรือผลกระทบต่อผู้ใช้และสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำรายการสารเคมีที่ต้องเฝ้าระวังและมีการประเมินความเสี่ยงและทบทวนความจำเป็นในการใช้เป็นระยะๆ

จ. ร่วมกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) และกระทรวงสาธารณสุขจัดทำประกาศกำหนดค่าสารพิษตกค้างของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในอาหารและผลิตผลทางการเกษตร

ฉ. ปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงและอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น

- **International Code of conduct on the Distribution and Use of Pesticide**

- **UNCED หรือ Earth Summit (พ.ศ. 2535)**

- **Rotterdam Convention**

- **Stockholm Convention**

- **Montreal Protocol**

- **WTO (TRIPs Agreement)**

321.3 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ด้วยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การควบคุมโฆษณาวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่ง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้การโฆษณาจำเป็นต้องกระทำไปพร้อมกับคำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรืออันตรายตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนด ทั้งนี้โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขให้แตกต่างกันสำหรับการโฆษณาที่ใช้สื่อโฆษณาต่างกันได้

(2) จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสินค้านั้น

(3) ห้ามการโฆษณาสินค้านั้น ความใน (2) และ (3) ให้นำมาใช้บังคับแก่การโฆษณาที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการใช้หรือประโยชน์ของสินค้านั้นขัดต่อนโยบายทางสังคม ศีลธรรม หรือวัฒนธรรมของชาติด้วย”

ดังนั้นการพิจารณาเรื่องการโฆษณาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จึงตกอยู่ใต้การพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

3.21.4 สมาคมอารักขาพืชไทย⁹

การควบคุมโดยผ่านสมาคมอารักขาพืชไทยเป็นการควบคุมโดยสมาคมธุรกิจ โดยในปีพ.ศ. 2525 กลุ่มนักธุรกิจสารเคมีเกษตรได้เห็นความจำเป็นของการมีสมาคมเป็นตัวแทนของภาคอุตสาหกรรมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จึงได้ร่วมกันก่อตั้งสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (Thai Pesticide Association): TPA และได้จดทะเบียนตามกฎหมายพระราชบัญญัติสมาคมการค้า เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ต่อมาในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2538 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมอารักขาพืชไทย (Thai Crop Protection Association) TCPA และในปีพ.ศ. 2529 สมาคมอารักขาพืชไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสภาสมาคมผู้ผลิตสารเคมีเกษตรนานาชาติ (CropLife International) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสมาคมเคมีเกษตรในประเทศต่าง ๆ กว่า 50 ประเทศ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของสมาคม คือ การสนับสนุนสมาชิกซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้มีการดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของจรรยาบรรณ ส่งเสริมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้เกิดประโยชน์และไม่เกิดโทษต่อผู้ใช้ ผู้บริโภค และสภาพแวดล้อม ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการร่วมแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยคณะกรรมการบริหารสมาคมอารักขาพืชไทย ประกอบด้วยคณะกรรมการฝ่ายวิชาการและรัฐกิจ คณะทำงานมาตรฐานอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบคุณภาพสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

⁹ สมาคมอารักขาพืชไทย. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2552, จาก <http://www.tcpa.or.th/thai/organization.html#1>.

คณะกรรมการปรับปรุงการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้องและปลอดภัยและป้องกันกำจัดศัตรูพืชด้วยวิธีผสมผสาน และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และจรรยาบรรณฯ

3.22 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการควบคุมธุรกิจสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การควบคุมกำกับดูแลสารเคมีทางการเกษตร อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีหน่วยงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่ใช้ทางการเกษตร ประกอบด้วยกรมวิชาการเกษตร รับผิดชอบสารเคมีทางการเกษตรที่ใช้กับพืช เช่น สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช กรมประมงรับผิดชอบสารเคมีทางการเกษตรที่ใช้ในการปลุกสัตว์ โดยการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการวัตถุอันตรายซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2.2.1 การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยมีกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ดูแลควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชภายใต้กฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพียงเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุขและการเกษตร ดังนั้นแนวทางการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายจึงเป็นแนวทางอย่างกว้าง¹⁰

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดให้วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และ 3 คือ วัตถุอันตรายที่ต้องแจ้งการผลิต การนำเข้า การส่งออก และมีไว้ในครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งการผลิต หรือการนำเข้าวัตถุอันตรายประเภทที่ 2 และ 3 ที่อยู่นอกเหนือรายชื่อของประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ก่อนจึงสามารถผลิต หรือนำเข้า หรือออกใบอนุญาตให้ผลิต หรือนำเข้าได้ตามมาตรา 36 วรรค 2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 (ซึ่งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจัดเป็นวัตถุอันตรายประเภทที่ 2 และ 3) เนื่องจากวัตถุอันตรายชนิดดังกล่าวเป็นสารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่ใช้กันโดยแพร่หลายทั่วไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการออกประกาศกระทรวงและประกาศกรมเพื่อควบคุมดูแลการผลิต การนำเข้า การมีวัตถุอันตรายชนิดดังกล่าวไว้ในครอบครอง นอกเหนือจากการแจ้งดำเนินการ โดยให้มีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่จะสามารถนำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการผลิตจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองได้จะต้องเป็นสารเคมีที่ผ่านการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรแล้ว เนื่องจากสารเคมีเหล่านี้มีความเป็นพิษและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรง

¹⁰ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. เล่มเดิม. หน้า 910

กรมวิชาการเกษตรจึงได้ออกประกาศกำหนดให้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตรชนิดที่ 2, 3 และ 4 ที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งการผลิตหรือการนำเข้าซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 หรือ 3 ที่อยู่นอกรายชื่อของประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนและเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้วจึงจะผลิตหรือนำเข้าได้ เว้นแต่จะมีการประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยกเว้นให้ไม่ต้องขึ้นทะเบียนอีกในกรณีมีผู้ได้ขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายอย่างเดียวกันนั้นไว้แล้ว หรือในกรณีอื่นที่มีเหตุอันควร (มาตรา 36 วรรคสอง) นอกจากนี้ผู้ที่ประสงค์จะผลิตหรือนำเข้าผู้ที่ประสงค์จะผลิตหรือนำเข้าวัตถุอันตรายทางการเกษตรต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ รายละเอียดจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.2.2.2 การขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร (Pesticide Registration) คือ กระบวนการในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดใดชนิดหนึ่งได้ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบการประเมินความเสี่ยงในการใช้กับคุณสมบัติของสารเคมีนั้นๆ

การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายหรือสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้ตั้งแต่การนำเข้าประเทศจนถึงมือเกษตรกรผู้ใช้ สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และชนิดที่ 3 ตามรายชื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตรายได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (มาตรา 36 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535) เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 ประกาศ ณ วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2546 ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ซึ่งสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่อยู่ในรายชื่อตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ในการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง การกระทำการเหล่านี้จะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่จะมีประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยกเว้นให้ไม่ต้องขึ้นทะเบียนอีกในกรณีมีผู้ได้ขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายอย่างเดียวกันไว้แล้ว หรือในกรณีอื่นที่มีเหตุอันควร แต่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ถูกประกาศห้ามมิให้ใช้โดยเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ตามประกาศรายชื่อวัตถุอันตรายที่ห้ามใช้ทางการเกษตรนั้นจะถูกห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบเฉพาะกรณีเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการขึ้นทะเบียน โดยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยประกาศกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์เรื่องการขึ้นทะเบียนและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551 และกรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุเคมีพิชทางการเกษตรที่ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร ในการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายวัตถุเคมีพิช กองควบคุมพิชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตรหรือหน่วยงานที่กรมวิชาการเกษตรกำหนด ตามแบบฟอร์ม วอ./กษ./กวก.¹¹ ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพิชแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การทดลองเบื้องต้น ขั้นตอนที่ 2 การทดลองชั่วคราว และขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อรับขึ้นทะเบียน รายละเอียดดังนี้

(1) ขั้นตอนที่ 1 การทดลองเบื้องต้น เพื่อทราบประสิทธิภาพและข้อมูลพิชเฉียบพลัน เป็นการผลิตหรือนำเข้าตัวอย่างวัตถุอันตรายจำนวนจำกัดเพื่อทดสอบประสิทธิภาพและอื่นๆ โดยผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต้องยื่นเอกสารทางวิชาการ รายการข้อมูลเพื่อการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ข้อมูลพิชเฉียบพลัน แผนการทดลองประสิทธิภาพ และแผนการทดลองพิชตกค้าง ตามแต่กรณีที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามรายการข้อมูลเพื่อการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายโดยกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นพิชของสารเข้มข้นและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปต้องได้มาจากห้องปฏิบัติการที่ได้รับรองมาตรฐาน **GLP (Good Laboratory Practice)** ตามมาตรฐาน **OECD** อันเป็นมาตรฐานสากลไบทะเบียนอนุญาตผลิตในประเทศที่เป็นแหล่งผลิต เอกสารทั้งหมดต้องผ่านการรับรองจากหน่วยงานราชการ ตัวแทนของประเทศโดยต้องเป็นลักษณะเอกสารระหว่างประเทศ โดยวัตถุอันตรายที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้ามาเพื่อทดลองนี้จะต้องปิดฉลากซึ่งมีข้อความตามที่กำหนดและมีเอกสารกำกับเป็นภาษาไทย เช่น ชื่อทางการค้าหรือหมายเลขรหัสของผลิตภัณฑ์ ชื่อสามัญตามระบบ **ISO (ถ้ามี)** หรือชื่อสามัญในระบบอื่นๆ ชื่อวิทยาศาสตร์ของสารที่สำคัญในกรณีที่เป็นสารเคมีให้ระบุชื่อทางเคมีตามระบบ **IUPAC** อัตราส่วนผสมและลักษณะของผลิตภัณฑ์ ประเภทการใช้ คำเตือน ผู้ผลิตและแหล่งผลิต และข้อความว่า “ตัวอย่างวัตถุอันตรายใช้เฉพาะการทดลองที่กำหนดเท่านั้น”¹² เป็นต้น

¹¹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551, ข้อ 3

¹² ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551, ข้อ 5 และข้อ 8

(2) ขั้นตอนที่ 2 การทดลองใช้ชั่วคราว เพื่อสาธิตการใช้และข้อมูลพิษระยะปานกลาง พิษเรื้อรังที่เกี่ยวกับการทำให้ตัวอ่อนผิดปกติ ผลต่อการสืบพันธุ์ การเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม พิษต่อระบบประสาท การทำให้เกิดเนื้องอกและมะเร็ง (ถ้ามี) และพิษตกค้าง โดยให้ผลิตหรือนำเข้าตัวอย่างวัตถุอันตรายจำนวนจำกัดเพื่อนำมาสาธิตการใช้ในพื้นที่ที่กำหนด และต้องแจ้งสถานที่ที่จะทำการทดลองใช้ชั่วคราว

(3) ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อรับขึ้นทะเบียนโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะประเมินการทดลองและข้อมูลต่างๆเพื่อทราบประสิทธิภาพ ความปลอดภัยต่อมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม เพียงพอต่อการใช้ ซึ่งรวมทั้งพิษเรื้อรังระยะยาว (2ปี) ต่อสัตว์ทดลอง โดยผู้ขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายต้องดำเนินการยื่นเอกสารทางวิชาการรายการข้อมูลเพื่อการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย แจ้งสถานที่ที่จะทำการทดลองใช้ชั่วคราวและแผนการทดลองใช้ชั่วคราวตามที่กรมวิชาการเกษตรในราชกิจจานุเบกษา¹³ โดยต้องระบุข้อมูลต่างๆ เช่น ชื่อทางการค้าหรือหมายเลขรหัสของผลิตภัณฑ์ ชื่อสามัญตามระบบ ISO (ถ้ามี) หรือชื่อสามัญในระบบอื่นๆ ชื่อวิทยาศาสตร์ของสารที่สำคัญในกรณีที่เป็นสารเคมีให้ระบุชื่อทางเคมีตามระบบ IUPAC อัตราส่วนผสมและลักษณะของผลิตภัณฑ์ ชื่อและที่ตั้งของที่ทำกรของผู้ขอขึ้นทะเบียน ชื่อเจ้าของผลิตภัณฑ์ ในกรณีที่ผู้ขอขึ้นทะเบียนมิได้เป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ ขนาดบรรจุ ข้อความเกี่ยวกับประโยชน์ วิธีใช้ วิธีเก็บรักษาพร้อมคำเตือน อาการเกิดพิษ การแก้พิษเบื้องต้น และคำแนะนำให้รีบส่งผู้ป่วยไปพบแพทย์พร้อมด้วยฉลากหรือหีบห่อหรือภาชนะบรรจุ ข้อความว่า “ห้ามขาย” ข้อความว่า “ตัวอย่างวัตถุอันตรายใช้เฉพาะการทดลองที่กำหนดเท่านั้น”¹⁴ เป็นต้น

เมื่อผู้ขอขึ้นทะเบียนได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 แล้วสามารถรับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนได้ โดยต้องยื่นเอกสารทางวิชาการ รายงานข้อมูลเพื่อการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายตามที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ส่งรายงานผลวิเคราะห์ตัวอย่างผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายจากห้องปฏิบัติการของกรมวิชาการเกษตร หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ และห้องปฏิบัติการของภาคเอกชนที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังต้องส่งตัวอย่างหีบห่อหรือภาชนะบรรจุ เอกสาร หรือภาพถ่ายแสดงลักษณะหีบห่อหรือภาชนะบรรจุ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาประเมินผลในขั้นการทดลองเบื้องต้น และผลการทดลองใช้ชั่วคราว เอกสารทางวิชาการ รายการข้อมูลเพื่อการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ผลการวิเคราะห์

¹³ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551, ข้อ 4 และข้อ 9

¹⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551, ข้อ 12

ตามข้อกำหนดจำเพาะของผลิตภัณฑ์วัตถุดิบทราย ลักษณะหีบห่อหรือภาชนะบรรจุแล้ว ซึ่งถ้าเห็นควรพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทรายตามแบบวท./กษ./กวก.2 ใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทรายมีอายุใช้ได้จนครบ 6 ปี นับแต่วันที่ออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทราย¹⁵ และต้องต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทรายก่อนที่ใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทรายหมดอายุ

3223 การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุดิบทราย พ.ศ. 2535 สารเคมีที่ลักษณะดังต่อไปนี้ ถือเป็นวัตถุดิบทรายที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(1) วัตถุดิบทรายปลอม นอกจากจะหมายถึงสิ่งที่ทำเทียมวัตถุดิบทรายแทบทั้งหมดหรือบางส่วนยังรวมถึงวัตถุดิบทรายที่แสดงกำหนดเวลาหมดอายุ เกินความเป็นจริง แสดงชื่อหรือสถานที่ผลิตไม่เป็นจริง วัตถุดิบทรายที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่เป็นจริง เป็นต้น (มาตรา 47)

(2) วัตถุดิบทรายผิดมาตรฐาน ได้แก่ วัตถุดิบทรายที่มีสารสำคัญน้อยกว่า หรือมากกว่าเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ วัตถุดิบทรายที่มีสิ่งเจือปน หรือมีสิ่งอื่นที่ทำให้คุณสมบัติของวัตถุดิบทรายผิดไปจากเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น (มาตรา 48)

(3) วัตถุดิบทรายเสื่อมคุณภาพ หมายถึงวัตถุดิบทรายที่หมดอายุหรือแปรสภาพจนมีลักษณะเช่นเดียวกับวัตถุดิบทรายปลอม (มาตรา 49)

(4) วัตถุดิบทรายที่ต้องขึ้นทะเบียน แต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้

(5) วัตถุดิบทรายที่ถูกสั่งเพิกถอนทะเบียน

ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุดิบทรายที่ปลอม ผิดมาตรฐาน เสื่อมคุณภาพวัตถุดิบทรายที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้ และวัตถุดิบทรายที่ถูกเพิกถอนทะเบียน (มาตรา 45) หากผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุดิบทรายดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งบทกำหนดโทษมีทั้งการระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงไม่เกินเจ็ดปี ปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับขึ้นอยู่กับการกระทำ (มาตรา 75)

¹⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุ ใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551, ข้อ 14 และ 16

3.2.3 มาตรการควบคุมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช¹⁶

การจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตร ในความหมายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มี 2 ลักษณะ คือ การขาย และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งมาตรา 4 ได้ระบุว่า “ขาย” หมายความว่า การจำหน่าย จ่าย หรือแจกเพื่อประโยชน์ทางการค้า และให้หมายรวมถึง การมีไว้เพื่อขายด้วย และ “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่จำเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย มาตรการควบคุมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยดำเนินการโดยกรมวิชาการเกษตร ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยแบ่งมาตรการที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดออกเป็น 2 มาตรการ ดังนี้

3.2.3.1 มาตรการบังคับ

สำหรับการควบคุมการจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตร กรมวิชาการเกษตรอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 วรรค 3 และมาตรา 20(1)(2) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ระบุหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้มีวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และชนิดที่ 3 ไว้ในครอบครองเพื่อขายจะต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) จัดให้มีผู้ควบคุมการขายผ่านการอบรมความรู้ด้านวัตถุอันตรายตามหลักสูตรที่กรมวิชาการเกษตรกำหนด และผู้ควบคุมการขายให้ได้รับการอบรมความรู้ด้านวัตถุอันตรายทุกๆ 5 ปี

(2) จัดวางวัตถุอันตรายแยกจากสินค้าอื่น

(3) จัดแยกวัตถุอันตรายที่จำหน่ายตามประเภท และต้องพ้นจากมือเด็ก

(4) วัตถุอันตรายที่วางจำหน่ายต้องอยู่ในภาชนะเดิมของผู้ผลิต

(5) จัดให้มีวัสดุที่มีคุณสมบัติดูดซับของเหลวได้ เช่น ขี้เถ้า สำหรับดูดซับวัตถุอันตรายที่อาจแตก หล่น เรี่ยราด และนำไปกำจัดหรือทำลายตามที่กำหนดไว้ในฉลาก

(6) จัดให้มีสบู่นำไว้ให้ผู้สัมผัสวัตถุอันตรายใช้ชำระล้าง

นอกจากนี้ยังมีมาตรการบังคับซึ่งมีการกำหนดโทษไว้หากมีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ดังนี้

¹⁶ อังคณา สุวรรณภู. (2550). การศึกษามาตรการควบคุมการจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตรของประเทศไทยและสหภาพยุโรป. หน้า 29-33

- (1) ต้องมีใบอนุญาตไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (2) ต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท
- (3) การซื้อผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายไว้จำหน่ายควรมีใบกำกับสินค้าเพื่อทราบแหล่งที่มาของสินค้า
- (4) ไม่จำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 300,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (5) ไม่จำหน่ายวัตถุอันตรายผิดมาตรฐาน การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งไม่จำหน่ายวัตถุอันตรายเสื่อมคุณภาพ การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท วัตถุอันตรายวางจำหน่ายเกิน 2 ปี ควรตรวจสอบคุณภาพ
- (6) ไม่จำหน่ายวัตถุอันตรายปลอม การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (7) ไม่จำหน่ายวัตถุอันตรายที่ไม่คิดหรือฉลากไม่ระบุเลขที่ทะเบียน และวันเดือน ปีที่ผลิต การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (8) ผู้ประกอบการค้าจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมาย การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท

3.2.3.2 มาตรการสมัครใจ

เป็นมาตรการที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตรเป็นไปตามคุณภาพและมาตรฐานที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการผลิตทางการเกษตรของประเทศที่มีการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างแพร่หลาย ให้เกษตรกรได้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลตกค้างในผลผลิตในระดับที่ปลอดภัย โดยได้มีการออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องจรรยาบรรณสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ผลิต และผู้ขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งครอบคลุมถึงจรรยาบรรณของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งระบบ ยกเว้นเกษตรกรและ/หรือผู้ใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ถูกต้อง ตลอดจนเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีคุณธรรมและจริยธรรม

ของผู้ของผู้ประกอบธุรกิจด้านสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามนโยบายอารักขาพืชของกรมวิชาการเกษตร

นอกจากนี้กรมวิชาการเกษตรยังได้จัดทำโครงการร้านจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรที่มีคุณภาพ หรือ **Q-Shop** เมื่อปีพ.ศ. 2547 ร่วมกับสมาคมอารักขาพืชไทย และสมาคมคนไทยผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประกอบการได้ตระหนัก และรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม และร้านค้าได้จำหน่ายผลิตภัณฑ์เคมีเกษตรที่มีคุณภาพ และถูกต้องตามกฎหมาย มีการจัดร้านค้าอย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งเพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ผลิตภัณฑ์เคมีเกษตรที่ได้มาตรฐาน กรมวิชาการเกษตรจึงได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการร้านจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรที่มีคุณภาพ พ.ศ. 2547 และดำเนินโครงการดังกล่าวสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

324 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชด้านฉลากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใช้ เกษตรกร และผู้เกี่ยวข้องทราบถึงประโยชน์ของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่สามารถนำไปใช้ในพืชและศัตรูพืชชนิดใดบ้าง ควรใช้ในอัตราเท่าใด ใช้โดยวิธีใด และโดยเครื่องมือและอุปกรณ์อะไร จึงจะให้ใช้ในการควบคุมศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยซึ่งฉลากถือเป็นการเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้ใช้ ข้อความในฉลากจะต้องสั้นและใช้ภาษาที่อ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย หากใช้ข้อความซับซ้อน หรือใช้เทคนิคมากเกินไป หรือวางรูปแบบฉลากไม่ดี อาจทำให้เกษตรกรไม่อ่านฉลาก ซึ่งมีผลทำให้ผู้ใช้หรือเกษตรกรใช้สารกำจัดศัตรูพืชไม่ถูกต้อง อาจเกิดอันตรายจากการสัมผัส หรือใช้เกินปริมาณที่กำหนดในฉลากจนเกิดความเสียหายต่อพืชภัยจากการใช้สารดังกล่าวนี้ได้

ฉลากตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หมายถึงรูป รอย ประติมากรรม หรือข้อความใดๆซึ่งแสดงไว้ที่วัตถุอันตราย หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ หรือสอดแทรกหรือรวมไว้กับวัตถุอันตราย หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ และหมายความรวมถึงเอกสารหรือคู่มือประกอบการใช้วัตถุอันตรายด้วย และภายใต้การบังคับของกฎหมาย ผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดที่จำหน่ายในท้องตลาดจะต้องมีฉลากติดข้างภาชนะบรรจุและฉลากดังกล่าวจะต้องพิมพ์ด้วยภาษาไทยมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ซึ่งประกาศฉบับนี้ออกเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกัน หรือระงับอันตรายที่เกิดแก่บุคคล พืช

สัตว์ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคสาม และมาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 สาระสำคัญมีดังนี้

3241 ข้อมูลที่ระบุบนฉลาก

วัตถุอันตรายที่ขายหรือจำหน่าย หรือแสดงไว้เพื่อขายหรือจำหน่ายจะต้องมีฉลากปิดหรือพิมพ์ไว้บนภาชนะบรรจุทุกชิ้น ฉลากจะต้องมีเครื่องหมายและข้อความในภาษาไทย ดังนี้

(1) ชื่อทางการค้าของผลิตภัณฑ์ (ถ้ามี)
 (2) ชื่อสามัญตามระบบ ISO หรือชื่อสามัญในระบบอื่นๆ หรือชื่อสามัญเคมี หรือชื่อทางเคมีตามระบบ IUPAC หรือชื่อทางวิทยาศาสตร์ของสารสำคัญ โดยระบุชื่อสามัญให้มีขนาดตัวอักษรใหญ่เป็น 2 เท่าของชื่อทางการค้า

(3) อัตราส่วนผสมและลักษณะผลิตภัณฑ์
 (4) วัตถุประสงค์การใช้
 (5) เครื่องหมาย ข้อความและแถบสีเป็นสัญลักษณ์เตือนระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตราย พร้อมทั้งภาพแสดงคำเตือนในการใช้ และการระมัดระวังอันตรายของวัตถุอันตรายนั้นๆ

(6) ประโยชน์ วิธีใช้ วิธีการเก็บรักษา วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับภาชนะบรรจุ และการป้องกันอันตรายหรือความเสียหาย

(7) คำเตือน
 (8) อาการเกิดพิษ การแก้พิษเบื้องต้น คำแนะนำให้รีบส่งผู้ป่วยไปพบแพทย์ พร้อมด้วยฉลากหรือภาชนะบรรจุ และคำแนะนำสำหรับแพทย์

(9) ชื่อกลุ่มของสารเคมีเพื่อประโยชน์ในการรักษา (ถ้ามี)
 (10) ชื่อผู้ผลิต สถานประกอบการ สถานที่ตั้งโรงงาน และชื่อผู้นำเข้าพร้อมสถานที่ประกอบการ

(11) ขนาดบรรจุ
 (12) เดือนปีที่ผลิต หรือหมดอายุการใช้
 (13) เลขทะเบียนวัตถุอันตราย
 ให้แถบสีฉลากหรือใบแทรก อยู่ด้านหลังตลอดความยาวของฉลากโดยมีพื้นที่แถบสีไม่น้อยกว่า 15% ของพื้นที่ฉลาก

การระบุชื่อทางเคมีหรือชื่อทางวิทยาศาสตร์ของสารสำคัญบนฉลากจะเป็นภาษาอังกฤษก็ได้ และข้อความใน (8) อาจมีหรือไม่ก็ได้ตามวัตถุดิบนั้นๆ¹⁷

ในกรณีที่ฉลากมีขนาดเล็กต้องจัดทำใบแทรกจะไม่ระบุภาพแสดงคำเตือนที่แถบสีบนฉลากก็ได้

3242 รูปแบบของฉลาก

ในประกาศประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง ฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุดิบทางการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ยังได้กำหนดเป็นระดับความเป็นพิษของวัตถุดิบทางการเกษตรออกเป็น 4 ชั้น ได้แก่ ชั้น 1 เอ พิษร้ายแรงมาก ชั้น 1 บี พิษร้ายแรง ชั้น 2 พิษปานกลาง และชั้น 3 พิษน้อย

โดยฉลากวัตถุดิบต้องมีการ์อธิบายและข้อความที่อยู่ในแถบสี ดังนี้

(1) วัตถุดิบซึ่งมีระดับความเป็นพิษอยู่ในชั้น 1 เอ ให้มีเครื่องหมายหัวกะโหลกกับกระดูกไขว้ ข้อความว่า “พิษร้ายแรงมาก” และต้องมีภาพแสดงคำเตือนต่างๆ อยู่ในแถบสีแดง

(2) วัตถุดิบซึ่งมีระดับความเป็นพิษอยู่ในชั้น 1 บี ให้มีเครื่องหมายหัวกะโหลกกับกระดูกไขว้ ข้อความว่า “พิษร้ายแรง” และต้องมีภาพแสดงคำเตือนต่างๆ อยู่ในแถบสีแดง

(3) วัตถุดิบซึ่งมีระดับความเป็นพิษอยู่ในชั้น 2 ให้มีเครื่องหมายกากบาทพร้อมด้วยข้อความว่า “อันตราย” และต้องมีภาพแสดงคำเตือนต่างๆ อยู่ในแถบสีเหลือง

(4) วัตถุดิบซึ่งมีระดับความเป็นพิษอยู่ในชั้น 3 ให้มีข้อความว่า “ระวัง” และต้องมีภาพแสดงคำเตือนต่างๆ อยู่ในแถบสีน้ำเงิน

เครื่องหมายและข้อความข้างต้นต้องใช้สีดำ และมีภาพขนาดใหญ่ให้เห็นได้ชัดเจน อยู่ในกรอบสี่เหลี่ยมจัตุรัสหรือสี่เหลี่ยมผืนผ้าซึ่งมีพื้นสีขาว

ในกรณีที่ฉลากมีขนาดเล็กต้องจัดทำใบแทรกจะไม่ระบุภาพแสดงคำเตือนที่แถบสีบนฉลากก็ได้¹⁸

3243 การคุ้มครองผู้บริโภค โภคภัณฑ์ฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากนั้นเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องให้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อ

¹⁷ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุดิบทางการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ข้อ 6

¹⁸ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุดิบทางการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ข้อ 7

ผู้บริโภคนในการที่จะเลือกซื้อสินค้า¹⁹ หลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากขึ้น โดยได้กำหนดประเภทของสินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้²⁰

- (1) เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- (2) เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย
- (3) เป็นสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้ประจำ หรือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิด

อันตราย ต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องจากการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้าในกรณีที่ไม่เข้าลักษณะตามข้อ 1 และข้อ 2

จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐไม่ต้องออกประกาศกำหนดให้สินค้าแต่ละประเภทและหรือชนิดใดเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากแล้ว สินค้าทุกชนิด ทุกประเภท ถ้าหากว่าอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อ 1 และข้อ 2 และไม่เข้าเงื่อนไขเป็นสินค้าที่มีกฎหมายอื่นใดควบคุมในเรื่องฉลากแล้วสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ทั้งสิ้น อันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยทั่วถึง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และถึงแม้ว่าสินค้าบางอย่างจะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อ 1 และข้อ 2 แต่ถ้าเข้าลักษณะตามข้อ 3 คณะกรรมการว่าด้วยฉลากก็สามารถที่จะออกประกาศกำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากเป็นการเฉพาะสินค้าประเภทและหรือชนิดนั้นๆ ได้ ผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องจากการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้าตามข้อ 3 ข้างต้น ดังนั้นจึงเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องใช้ข้อความที่ตรงต่อความจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า นอกจากนี้ยังต้องระบุข้อความดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตหรือของผู้นำเข้าเพื่อขายแล้วแต่กรณี
- (2) สถานที่ผลิตหรือสถานที่ประกอบธุรกิจนำเข้าแล้วแต่กรณี
- (3) ระบุข้อความที่แสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่าสินค้านั้นคืออะไร ในกรณีที่เป็สินค้า

นำเข้าให้ระบุชื่อประเทศที่ผลิตด้วย

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 26

²⁰ นิโรธ เจริญประกอบ. (2541). การบังคับใช้กฎหมายกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หน้า 56

4) ข้อความอันจำเป็น ได้แก่ ราคา ปริมาณ วิธีใช้ ข้อเสนอ คำเตือน วันเดือน ปีที่หมดอายุในกรณีเป็นสินค้าที่หมดอายุได้ หรือกรณีอื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค²¹

325 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา และส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

325.1 หน่วยงานที่ควบคุมการโฆษณา

ด้วยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ การควบคุมโฆษณาวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและคณะกรรมการว่า ด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามี อำนาจกำหนดให้การโฆษณานั้นต้องกระทำไปพร้อมกับคำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรือ อันตรายตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนด” นอกจากนี้ยังมีอำนาจออก คำสั่งห้ามหรือจำกัดการใช้สื่อโฆษณา

การพิจารณาเรื่องการโฆษณาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จึง ตกอยู่ใต้การพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ

325.2 เนื้อหาและรูปแบบการโฆษณา²²

การโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันมีรูปแบบหลากหลายตาม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ดังนั้นจึงสามารถพบเห็นการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในทุก สื่อประเภทต่างๆ ทั้งนี้สาระที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ และยังมี การสื่อผ่านรูปแบบการให้การสนับสนุนรายการหรือกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการ บันเทิง โดยเนื้อหาการโฆษณาส่วนใหญ่จะเป็นการอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง ซึ่งทำให้ผู้ซื้อ ผลิตภัณฑ์เข้าใจผิด และยังมีการสร้างแรงจูงใจแก่เกษตรกร หรือผู้ซื้อผลิตภัณฑ์โดยการให้ ของขวัญหรือสิ่งตอบแทน

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการโฆษณาแฝงในรายการต่างๆทั้งทางวิทยุและ โทรทัศน์ โดยมีผู้ดำเนินการ หรือดีเจในรายการทางด้านการเกษตร หรือรายการประเภทอื่นที่จัดอยู่ ในข่ายที่มีเกษตรกรเป็นกลุ่มรับชม รับฟัง กล่าวคือยกคำในลักษณะโฆษณา แนะนำ หรือเชิญชวน

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 31.

²² พัฒน์พงษ์ จาคีเกตุ. (2547). รายงานผลการศึกษาระยะที่องค์ความรู้เรื่องการโฆษณาสารเคมี กำจัดศัตรูพืชโดยสื่อมวลชน. หน้า 14

โน้มน้าว ส่งเสริม ฯลฯ ให้รู้จักหรือทดลองใช้สินค้าสารเคมีทางการเกษตรโดยมีทั้งรูปแบบการกล่าวแทรกค้ายเป็นการโฆษณาหรือแนะนำสินค้าตรงกับรูปแบบที่แฝงเป็นเนื้อเดียวกับเนื้อหาของรายการ เป็นต้น

3.2.5.3 รูปแบบการจำหน่ายและวิธีการส่งเสริมการจำหน่าย

การจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีรูปแบบหลากหลายมีทั้งส่วนที่เป็นร้านค้า การขายผ่านตัวแทนทั้งองค์กร สถาบัน และตัวบุคคล ตลอดจนรูปแบบการขาย และการขายตรงต่างๆ

(1) รูปแบบการจำหน่ายมีดังนี้

- ก. ร้านค้าจำหน่าย
- ข. รถเร่ขาย เป็นรูปแบบที่โดยผู้ขายซึ่งเป็นคนนอกพื้นที่ ขับรถเข้ามาให้การแนะนำ ให้ข้อมูล หรือสาธิต แล้วขายสินค้าโดยมีการลด แลก แจก หรือแถมด้วย
- ค. การขายตรง
- ง. การเกษตรแบบพันธะสัญญา เป็นการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ฟวงกับเงินกู้ หรือเป็นไปตามสัญญาที่ทำกับบริษัทที่มาส่งเสริมให้เพาะปลูกพืชชนิดนั้นๆ โดยทั้งหมดบริษัทจะเป็นฝ่ายกำหนดชนิดสาร วิธีการใช้ ระยะเวลาการใช้ ฯลฯ โดยเกษตรกรมีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามและให้บริษัทหักค่าใช้จ่ายคืนหลังการจำหน่ายผลผลิต
- จ. พ่อค้าคนกลางที่รับซื้อผลผลิตหรือนายทุน

(2) วิธีส่งเสริมการจำหน่าย

วิธีการส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่บริษัทผู้ผลิตและจัดจำหน่ายรายใหญ่มาจนถึงเจ้าของร้านต่างๆ จนถึงพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ ส่วนกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมการส่งเสริมการขายมีทั้ง ร้านค้า สหกรณ์กาเกษตร ตลอดจนกับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้ วิธีการส่งเสริมการจำหน่ายหลักๆ มีดังนี้

- ก. การลดราคา
- ข. การแจกหรือแถม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อกระตุ้นยอดขาย และเป็นการสมนาคุณแก่ลูกค้า
- ค. การจับรางวัลชิงโชค
- ง. โบนัสหรือรางวัล โดยเป็นลักษณะของการตั้งเป้าหมายยอดขายหรือตัวแทนจำหน่ายหรือยอดซื้อ หากพนักงานหรือตัวแทนขายทำได้ก็จะได้รับรางวัลตามที่กำหนด
- จ. การสัมมนาและจัดเลี้ยง
- ฉ. ค่านายหน้าหรือส่วนลด

ข. การโฆษณา นอกเหนือการโฆษณาผ่านสื่อที่เป็นที่นิยม ยังมีรูปแบบการโฆษณา คือ การใช้แผ่นป้ายโฆษณาโดยติดตามต้นไม้ หรือปักตามไร่ ถนนทั่วไป หรือการโฆษณาโดยแผ่นพับ ใบปลิว รวมทั้งการประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

3.254 การควบคุมการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การควบคุมโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายนั้น ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ การควบคุมโฆษณาวัตถุอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการโฆษณาให้ถือว่าวัตถุอันตรายที่มีการกำหนดฉลากตามมาตรา 20(1) เป็นสินค้าที่มีการควบคุมฉลากโดยคณะกรรมการควบคุมฉลาก ” ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าสินค้าใดเป็นอาจอันตรายแก่ผู้บริโภค และคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ซึ่งได้แก่สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่ง²³ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้การโฆษณานั้นต้องกระทำไปพร้อมกับคำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรืออันตรายตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนด ทั้งนี้โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขให้แตกต่างกันสำหรับการโฆษณาที่ใช้สื่อโฆษณาต่างกันได้

(2) จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสินค้านั้น

(3) ห้ามการโฆษณาสินค้านั้น ความใน (2) และ (3) ให้นำมาใช้บังคับแก่การโฆษณาที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการใช้หรือประโยชน์ของสินค้านั้นขัดต่อนโยบายทางสังคม ศีลธรรม หรือวัฒนธรรมของชาติด้วย ”

ปัจจุบันกรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศรยายบรรณสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ผลิต และผู้ขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งครอบคลุมถึงจรรยาบรรณของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งระบบ รวมทั้งจรรยาบรรณในด้านการโฆษณาและส่งเสริมการขายโดยเป็นมาตรการสมัครใจเพื่อส่งเสริมให้การจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตรเป็นไปตามคุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องโฆษณาโดยใช้ข้อความที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ

²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 24

(2) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องไม่ทำการโฆษณาโดยใช้ข้อความหรือภาพประกอบ ซึ่งอาจทำให้ผู้ซื้อเกิดความเข้าใจผิด ทั้งนี้รวมทั้งการเปรียบเทียบอย่างผิดๆกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดอื่นๆ

(3) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องไม่นำผลการทดลองมาใช้ในการโฆษณาอย่างผิดๆ และต้องไม่แอบอ้างใช้ข้อความจากเอกสารวิชาการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ หรือใช้คำที่เข้าใจยากในการโฆษณา

(4) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องไม่ทำการโฆษณาโดยใช้ถ้อยคำว่า “ปลอดภัย” “ไม่เป็นพิษ” “ไม่มีอันตราย” รวมทั้งไม่มีข้อความเปรียบเทียบเกี่ยวกับความปลอดภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดอื่นๆ

(5) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องไม่ทำการเปรียบเทียบอย่างผิดๆ หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชชนิดอื่นๆ

(6) ผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องฝึกอบรมพนักงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายให้มีความรู้ที่ดีต่อผลิตภัณฑ์ที่ส่งเสริม

3.3 มาตรการในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในต่างประเทศ

ปัจจุบันประเทศต่างๆได้มีการนำสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมาใช้ทางเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากเพื่อปกป้องผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชถือเป็นสารพิษที่มีอันตรายต่อประชาชน แต่จะเห็นได้ว่าประชาชนหรือผู้บริโภคในประเทศดังกล่าวกลับได้รับผลกระทบหรือได้รับอันตรายจากสารเคมีซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชน้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีการบริหารจัดการ และระบบควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ และยังมีโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการใช้สารเคมี ที่เป็นอันตราย ดังนี้

3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา²⁴

3.3.1.1 องค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช คือ หน่วยงานปฏิบัติการของสำนักงานใหญ่ว่าด้วยการป้องกันสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และสารพิษ ซึ่งอยู่ภายใต้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) โดยรับผิดชอบในการประเมินและควบคุม

²⁴ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. (2550). สรุปผลการศึกษาเรื่องการศึกษาระบบการควบคุมการใช้สารเคมีเกษตร กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย. หน้า 5-11.

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสารพิษ และบริหารจัดการแผนงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสารพิษ (**pesticides and toxic substances**) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสารป้องกันกำจัดโรคพืช แมลง เชื้อราและหนู (**The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act: FIFRA**) และพระราชบัญญัติว่าด้วยอาหาร ยา และเครื่องสำอาง (**The Federal Food, Drug and Cosmetic Act: FFDC**)

ภารกิจที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ได้แก่

- (1) การกำหนดระดับสารตกค้างในอาหาร
- (2) การขึ้นทะเบียนสารตัวใหม่ (**Registration**) และการทบทวนและอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนสารตัวเก่า (**Reregistration**)
- (3) การตรวจสอบทบทวนสารที่สงสัยว่าจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
- (4) การติดตามตรวจสอบระดับสารตกค้างในอาหาร มนุษย์ และสัตว์ป่า และปลาที่ไม่ใช่เป้าหมายของการใช้สาร
- (5) การกำหนดแนวปฏิบัติกรขึ้นทะเบียนสาร และการพัฒนามาตรฐานปฏิบัติขึ้นทะเบียนการขึ้นทะเบียนและการทบทวนการขึ้นทะเบียน
- (6) กำหนดนโยบายแผนงานในการฝึกอบรมด้านเทคนิคและบุคลากร
- (7) กำหนดความจำเป็นในการศึกษาวิจัย หลักเกณฑ์ในการติดตามแผนงานด้านสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (8) ทบทวน รายงานผลกระทบของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช
- (9) ปฏิบัติงานระหว่างประเทศอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

331.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) มีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยจะมีกระบวนการศึกษาวิจัย (**Research**) และเสนอ (**Proposal**) เป็นร่างระเบียบบังคับใช้ซึ่งในร่างข้อเสนอ (**Proposal**) จะต้องนำไปประกาศในสำนักทะเบียนกลาง (**Federal Register**) เพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นหรือประเด็นโต้แย้งไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎระเบียบดังกล่าว จนได้เป็นกฎระเบียบฉบับสุดท้าย (**Final Rule**) ที่จะนำมาบังคับใช้ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะต้องแจ้งในสำนักทะเบียนกลาง ซึ่งขั้นตอนต่างๆประกอบด้วย

- ร่างข้อเสนอกฎระเบียบฉบับแรก

- แจ้งให้สาธารณชนเสนอข้อคิดเห็น
- แจ้งเรื่องการจัดเวทีรับแจ้งรับฟังความคิดเห็น
- แจ้งสาระกฎระเบียบฉบับสุดท้าย

และเมื่อกฎระเบียบฉบับสุดท้ายประกาศในสำนักทะเบียนกลางแล้วจะนำไปกำหนดหมายเลขกำกับเพื่อพิมพ์ลงในกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (**Code of Federal Regulations-CER**)

การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในสหรัฐอเมริกามีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (**Public Participation Process**) ในเรื่องการทบทวนระดับสารตกค้าง และการขึ้นทะเบียนใหม่ของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (**Pesticide Tolerance Reassessment and Reregistration**)²⁵ ซึ่งหน่วยงานสิ่งแวดล้อม (**EPA**) และกระทรวงเกษตร (**USDA**) ได้ร่วมมือกันพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อเป็นการเพิ่มระดับความโปร่งใส และระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินความเสี่ยง (**risk assessments**) และการตัดสินใจเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมาจากการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาการทบทวนประเมินระดับสารตกค้าง (**The Tolerance Reassessment Advisory Committee -TRAC**) ได้เสนอร่างกระบวนการและแจ้งประกาศในสำนักงานทะเบียนกลางเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) เพื่อให้ภาคประชาชนได้เสนอข้อคิดเห็น (**Comments**) ซึ่งจากข้อคิดเห็นที่ได้รับรวมทั้งประสบการณ์ที่ได้จากการทดลองแผนงานในเรื่องที่ผ่านมาจึงได้ข้อสรุปเป็น “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ

(1) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม

(2) เพื่อให้การทบทวนมีความสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงขอบเขตการใช้ประโยชน์ ความซับซ้อนของเรื่องที่จะประเมิน และข้อกังวลของสาธารณะในสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแต่ละชนิด

(3) เพื่อให้การดำเนินนโยบายของกฎหมาย กฎระเบียบและการบังคับใช้มีความเที่ยงธรรมต่อสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมโดยไม่จำกัดสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมหรือชาติพันธุ์

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายเปิดโอกาสให้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (**EPA**) ได้รับข้อมูลโดยรอบด้านเพื่อช่วยในการทบทวนระดับสารตกค้างและการขึ้นทะเบียน รวมทั้งมีความเที่ยงธรรมต่อสิ่งแวดล้อม

²⁵ อานันท์ วิเศษจรณา. (2547). เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาต จดทะเบียน ยกเลิกสารเคมีเกษตร: กรณีศึกษา USEPA และประเทศไทย. หน้า 7-15.

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช
ในกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ
(EPA) ได้แบ่งออก 3 ระบบตามปัจจัยความเสี่ยงและความซับซ้อนของเรื่องดังที่ปรากฏข้างต้น ได้แก่

- (1) กระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบ (Full Participation)
- (2) กระบวนการที่มีส่วนร่วมแบบลดขั้นตอน (Modified Process)
- (3) กระบวนการมีส่วนร่วมแบบเร่งรัด (Low Risk Process)

1) กระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบในการขึ้นทะเบียนหรือทบทวนสาร
ป้องกันกำจัดศัตรูพืช (Full Participation)

กระบวนการนี้ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลา
กำหนดไว้เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วม ทั้งนี้ก่อนเริ่ม
กระบวนการ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะแจ้งสาธารณชนให้ทราบล่วงหน้าถึง
แผนกำหนดการเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วม และเจ้าของทะเบียนสารเคมีที่จะต้องถูกประเมิน
จะต้องแจ้งความก้าวหน้าเรื่องผลการศึกษาวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงที่ดำเนินอยู่ในห้องการ
คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้ทราบสถานะ ซึ่งจะนำไปกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของ
ทะเบียนเตรียมนำเสนอข้อมูลผลการศึกษาทราบเป็นการล่วงหน้า ซึ่งการเตรียมการขององค์การ
คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ดังกล่าวจะทำให้ทั้งสองฝ่ายคือสาธารณชน และเจ้าของทะเบียน
ได้นำเสนอข้อมูลเพื่อให้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้นำไปพิจารณาต่อไป
ขั้นตอนต่างๆมีดังนี้

(1) ขั้นตอนเตรียมการ (Pre-Phase I) เป็นขั้นตอนที่ผู้มีส่วนได้เสียและ
หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้เตรียมข้อมูลการใช้สารเคมี และข้อมูลที่เป็นประโยชน์อื่นๆ โดยใน
ขั้นตอนนี้มีหลักสำคัญ คือ การแจ้งเตรียมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เตรียมการล่วงหน้าในเรื่อง
ข้อมูลที่จะมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง ได้แก่ การใช้ตามที่ระบุในฉลาก การปฏิบัติจริง และ
ข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน สภาพการปฏิบัติจริงซึ่งมีส่วนสำคัญในการที่จะประเมินสภาพการ
บริโภคอาหาร การได้รับสัมผัสในแหล่งที่พักคนงาน และสภาพนิเวศน์ และการประเมินความเสี่ยง
(risk assessment) โดยปกติในขั้นตอนเตรียมการนี้จะมีระยะเวลาประมาณ 1 ปี องค์การคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะแจ้งข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวข้องกับสารเคมีที่จะถูกประเมินและประสาน
ข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้แก่กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงาน
รัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หน่วยงานรัฐ และท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญโดยเฉพาะ
ประชาคมการใช้สารเคมีเพื่อสาธารณสุขแล้ว จากนั้นองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะ

นำข้อมูลที่ได้เผยแพร่ใน **Internet** เพื่อให้สาธารณชนได้มีโอกาสตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็น ในขณะเดียวกันก็จะประเมินข้อมูลความเสี่ยงที่มีอยู่ รวมทั้งการหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ พฤติกรรมและวัฒนธรรมหรือประเพณีอื่นๆที่มีความเสี่ยงสูงกว่าประชาชนทั่วไป นอกจากนี้องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจร่วมมือกับกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องอื่นๆจัดประชุมกับผู้มีส่วนได้เสียที่มีการเสนอข้อมูลแตกต่างเป็นพิเศษเกี่ยวกับสารเคมี โดยหลังการประชุมองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะมีการสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยง รวมทั้งสอบถามข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียเสนอมาเพื่อนำเสนอแก่สาธารณชนผ่านทาง **Internet** อีกครั้งเพื่อนำไปสู่การอภิปรายต่อไป และในระหว่างนี้จะยังคงมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวข้องที่ได้รับเพิ่มเติมตลอดเวลา

(2) ขั้นที่ 1 ทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยง (Phase I - Assessment Registrant Error - only Review) - ภายใน 30 วัน ในขั้นตอนนี้ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะนำผลสรุปการศึกษาวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงทั้งในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมแจ้งไปยังเจ้าของทะเบียนสารเคมีที่ถูกประเมินเพื่อตรวจสอบความผิดพลาดภายในระยะเวลา 30 วัน ซึ่งจะตรวจสอบเฉพาะข้อผิดพลาดทางตัวเลขหรืออื่นๆในข้อมูลประเมินความเสี่ยง ในขณะเดียวกัน องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ก็ส่งข้อมูลให้กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้ตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นด้วย

(3) ขั้นที่ 2 การพิจารณาข้อผิดพลาดของ EPA (Phase II - Agency Considers registrant error comments) ในขั้นตอนนี้หลังจากที่องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับข้อพิจารณาจากเจ้าของทะเบียนสารเคมีเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาด รวมทั้งข้อคิดเห็นจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปปรับปรุงผลประเมินความเสี่ยงแล้ว ก็จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาต่อไป ซึ่งการหารือในเรื่องข้อมูลประเมินความเสี่ยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้ก็จะนำข้อมูลประเมินความเสี่ยงเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อไป

(4) ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนการพิจารณาข้อมูลความเสี่ยง (Public Participation Period: Comment on Risk Assessment and Risk Characterization) - ภายใน 60-90 วัน ในขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้ทั้งสาธารณชนและเจ้าของทะเบียนได้มีโอกาสในการพิจารณา และเสนอข้อคิดเห็นต่อผลการประเมินความเสี่ยงโดยองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะส่งรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเผยแพร่ผ่านสำนักทะเบียนกลาง (**Notice to the Federal Register**) ภายในระยะเวลา 60-90 วัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเนื้อหาความเสี่ยง

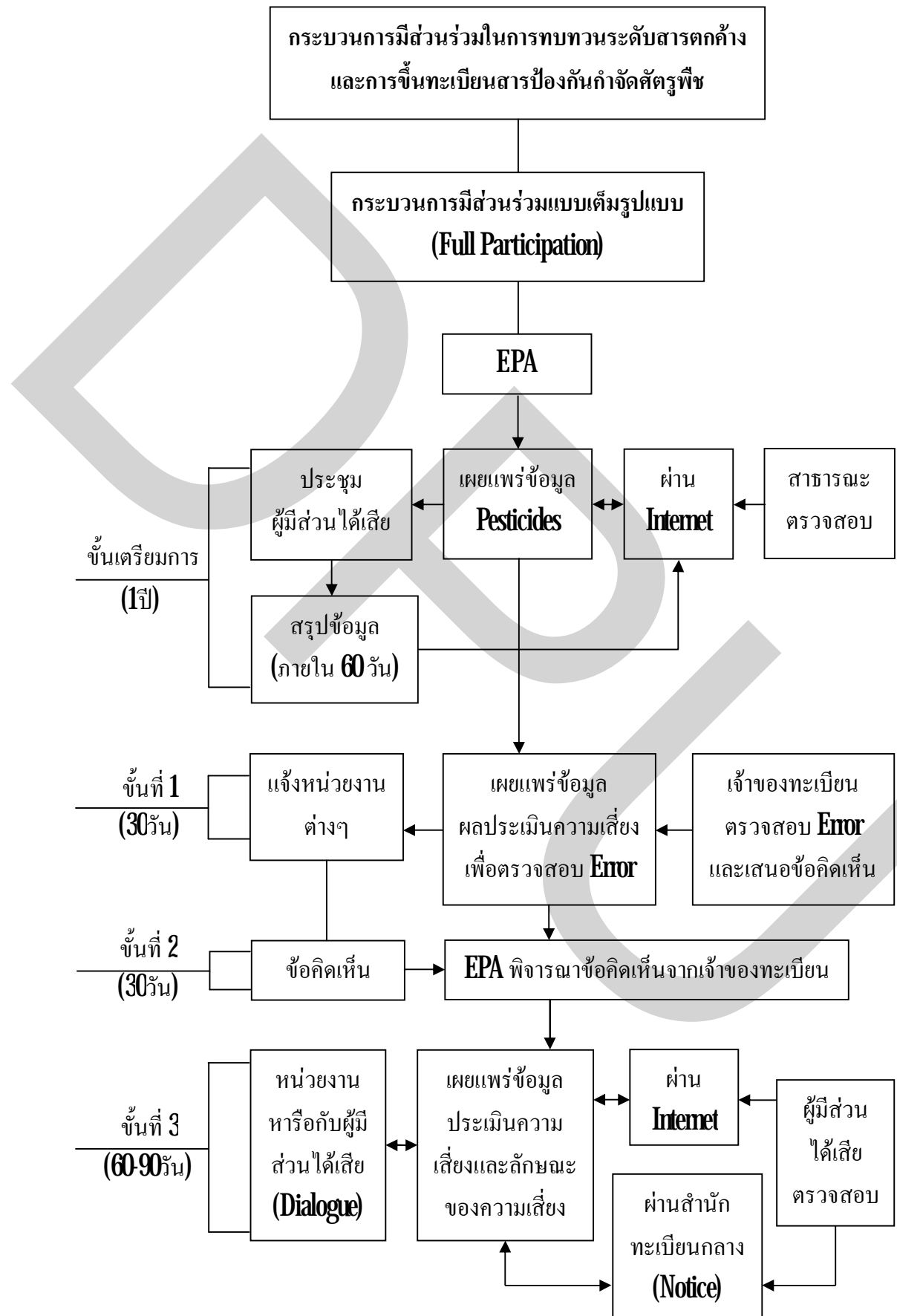
โดยเฉพาะลักษณะความเสี่ยงจากการใช้สารเคมีแต่ละเรื่อง นอกจากองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) แล้ว หน่วยงานรัฐบาลกลางอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็สามารถจัดเวทีหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในผลประเมินความเสี่ยงดังกล่าวด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้เสียจะดำเนินต่อไปจนถึงขั้นตอนที่ 5

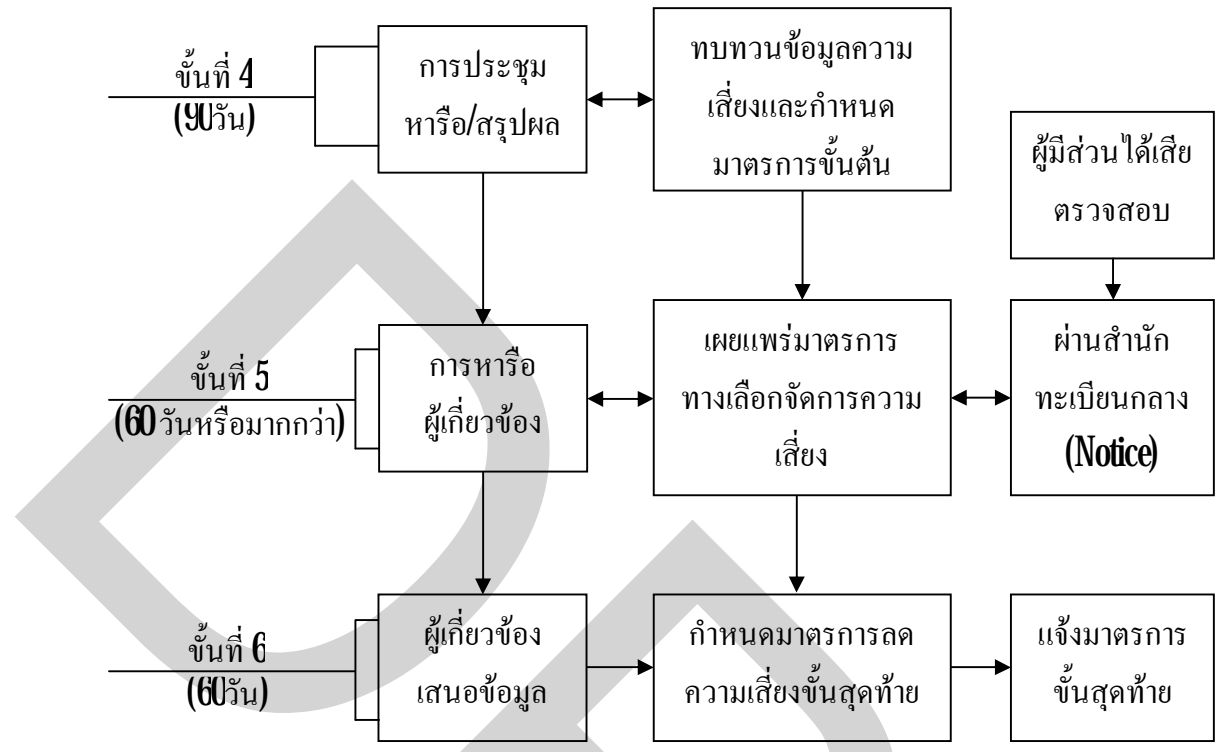
(5) ขั้นที่ 4 การทบทวนผลประเมินความเสี่ยงของ EPA และแนวทางเบื้องต้นในการจัดการความเสี่ยง (EPA revises risk assessments) - ภายใน 90 วัน ในขั้นนี้หลังจากองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) ได้รับข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว ก็จะนำมาพิจารณาทบทวนผลการประเมินความเสี่ยง และทางเลือกต่างๆ ซึ่งถ้ามาตรการจัดการความเสี่ยงมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์สารเคมี องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจเตรียมเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการใช้ประโยชน์เฉพาะด้านของสารเคมี และถ้าการใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรได้รับผลกระทบ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะมีการหารือกับกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่ได้เสนอข้อคิดเห็นไว้ในขั้นตอนที่ 3 องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) อาจต้องจัดเวทีเสนอข้อมูลแก่หน่วยงานรัฐบาลกลางต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น หรืออาจมีการเรียกประชุมกับผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยควบคุมกฎระเบียบต่างๆ เพื่อพิจารณาข้อมูลความเสี่ยง รวมทั้งแนวทางที่เสนอจัดการความเสี่ยง ซึ่งข้อมูลการประชุมดังกล่าวจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณะให้ประชาชนรับรู้ จะเห็นได้ว่าองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ จะต้องทำงานร่วมกันเพื่อพิจารณาข้อคิดเห็นทั้งหมด รวมทั้งอาจต้องหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อพิจารณาความเห็นที่ได้จากสาธารณชนในเรื่องการทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยงและการเริ่มพิจารณาแนวทางจัดการลดความเสี่ยง (ซึ่งในกระบวนการนี้จะต้องดำเนินต่อไปจนถึงขั้นที่ 6) ซึ่งหากมีการดำเนินการในขั้นตอนนี้แล้วสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยไม่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งที่ 2 ก็อาจมีการข้ามไปขั้นตอนที่ 6 ได้เลย

(6) ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน เรื่องแนวทางจัดการความเสี่ยง (Public participation period : Comment on risk reduction) - ภายใน 60 วัน ในขั้นตอนนี้ องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะเผยแพร่ข้อมูลในสำนักทะเบียนกลางในเรื่องการทบทวนข้อมูลประเมินความเสี่ยงและข้อคิดเห็นของสาธารณะ และข้อมูลแนวทางจัดการความเสี่ยงเบื้องต้น ผลกระทบจากมาตรการลดความเสี่ยง หรือการประเมินประโยชน์ที่ได้รับในเบื้องต้น ซึ่งจะมีระยะเวลาเผยแพร่ 60 วัน หรืออาจมากกว่าถ้ามีความจำเป็น ซึ่งสาธารณชนจะสามารถเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอ (Proposal) แนวทางจัดการความเสี่ยง

(7) **ขั้นที่ 6 กำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยงสุดท้าย(Final risk management)** - ภายใน 60 วัน ข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 5 หรือจากขั้นที่ 3-5 ทั้งหมด องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จะนำมาสรุปบทวนและพิจารณาข้อคิดเห็นทั้งหมด นอกจากนี้ยังสามารถเชิญชวนให้กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) และหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียให้ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำไปกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง และบทวนข้อมูลในด้านผลกระทบและประโยชน์แล้วเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนได้พิจารณา

ส่วนกระบวนการที่มีส่วนร่วมแบบลดขั้นตอนจะเป็นกระบวนการที่ลดระยะเวลาตามปัจจัยความเสี่ยงและความซับซ้อนของเรื่อง ส่วนในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบเร่งรัดจะใช้เมื่อมีการตรวจสอบสารเคมีแล้วพบว่ามีการใช้้น้อยมาก และมีผู้มีส่วนได้เสียมีจำนวนไม่มากที่ได้รับผลกระทบ มีความเสี่ยงต่ำ ซึ่งจะใช้มาตรการลดความเสี่ยงเพียงเล็กน้อยหรือไม่ต้องใช้เลยก็ได้ ดังนั้นกระบวนการเต็มรูปแบบหรือลดขั้นตอนจึงไม่มีความจำเป็น องค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (EPA) จึงอาจตัดสินใจสรุปกระบวนการประเมินได้เลย แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการประเมิน และข้อมูลทั้งหมดในการประเมินความเสี่ยงจะต้องเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีการตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นเช่นเดียวกับกระบวนการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบ





ภาพที่ 31 กระบวนการมีส่วนร่วมในการทบทวนระดับสารตกค้างและการขึ้นทะเบียนสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช

ที่มา: 31 สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.

3.32 ประเทศออสเตรเลีย²⁶

3.321 องค์การที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

สำนักงานทะเบียนแห่งชาติด้านสารเคมีเกษตร (**National Registration Authority (NRA) for Agricultural and Veterinary chemicals**) ซึ่งปัจจุบันหลังจากมีการปรับปรุงกฎหมายได้เรียกชื่อหน่วยงานใหม่ว่า สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (**Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority-APVMA**) มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินความปลอดภัยและผลกระทบจากสารเคมี และการขึ้นทะเบียน อนุญาตผลิตภัณฑ์สารเคมี รวมทั้งการกำหนดแผนงานต่างๆ ในการติดตามควบคุมการใช้สารเคมีเกษตรในประเทศออสเตรเลีย

3.322 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายที่ควบคุมดูแลสารเคมีทางการเกษตรของประเทศออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติสารเคมีเกษตร พ.ศ. 2537 (**Agricultural and Veterinary Chemicals (Code) Act 1994**) และพระราชบัญญัติการบริหารจัดการสารเคมี พ.ศ. 2537 (**Agricultural and Veterinary Chemicals Administration Act 1994**) กระบวนการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช มีดังนี้

การที่สารเคมีการเกษตรจะได้รับอนุญาตให้จำหน่ายหรือนำไปใช้ได้ ในอาณาเขตของประเทศออสเตรเลีย จะต้องผ่านกระบวนการขอขึ้นทะเบียนอนุญาต ซึ่งต้องผ่านการประเมินด้านความปลอดภัยอย่างเข้มงวดเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าสารเคมีเกษตรดังกล่าวจะมีมาตรฐานความปลอดภัยและใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ขออนุญาตขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรชนิดใหม่ หรือขอเพิ่มการใช้ประโยชน์หรือการเปลี่ยนสูตรสารเคมีจะต้องเตรียมเสนอชุดข้อมูลที่แสดงให้เห็นมาตรฐานของสารเคมีดังกล่าวดังนี้

- (1) มีประสิทธิผลในการใช้ตามที่เสนอไว้เวลาที่ขออนุญาต
- (2) มีความปลอดภัยต่อมนุษย์ สิ่งมีชีวิตทั้งที่ระบุและไม่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการขอขึ้นทะเบียน
- (3) ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีผลกระทบต่อการค้ากับต่างประเทศ

ซึ่งชุดข้อมูลทางวิชาการที่ใช้ประกอบการขอขึ้นทะเบียนอนุญาตจะประกอบด้วย

- ก. ข้อมูลทางเคมีและการผลิต
- ข. ข้อมูลความเป็นพิษ
- ค. ข้อมูลการเผาผลาญและการแพร่กระจายของพิษ

²⁶ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. เล่มเดิม. หน้า 13-19

- ง. ข้อมูลระดับสารที่ตกค้าง
- จ. ข้อมูลด้านประสิทธิภาพ
- ฉ. ข้อมูลความปลอดภัยต่อผู้ปฏิบัติงาน
- ช. ข้อมูลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- ซ. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ ในเรื่องสารเคมีและการตกค้างในสินค้า

ในการขออนุญาตขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรจะใช้เวลาประมาณ **18** เดือน (หรือมากกว่าถ้าข้อมูลที่เสนอประการขอขึ้นทะเบียนไม่ครบถ้วน) ในกรณีขอขึ้นทะเบียนสารชนิดใหม่นั้น การตรวจสอบการยื่นใบสมัครจะใช้เวลาในการปรึกษาหารือผู้เกี่ยวข้องจำเป็นและการประเมินข้อมูลทางวิชาการที่เสนอนานกว่าการขอขึ้นทะเบียนเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้สารชนิดเดิมที่มีจำหน่ายอยู่ในท้องตลาดอยู่แล้ว ในการขอขึ้นทะเบียนจะมี **2** ขั้นตอน ได้แก่

(1) การตรวจสอบใบสมัครก่อนที่จะรับพิจารณาคำขออย่างเป็นทางการ จะต้องมีการตรวจสอบความครบถ้วนและถูกต้องของคำขออนุญาต

(2) การประเมินข้อมูลจะเริ่มดำเนินการประเมินข้อมูลเมื่อการตรวจสอบคำขอครบถ้วนและถูกต้องแล้วเท่านั้น ซึ่งจะใช้เวลาตามกฎหมาย **3-15** เดือน

ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการควบคุมสารเคมีเกษตรไว้ชัดเจน กล่าวคือเมื่อมีการขอขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรตัวใหม่ หรือมีการแก้ไขทะเบียนอนุญาต ในกรณีสารชนิดใหม่สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะเผยแพร่ข้อมูลสรุปผลการประเมินที่เรียกว่า **Public Release Summary-PRS** เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เสนอข้อคิดเห็น (**Comments**) รวมทั้งการมีส่วนร่วมอภิปรายในเรื่องผลกระทบทางการค้า ในกรณีสารตัวเก่าที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วแต่มีการขอขยายขอบเขตหรือวัตถุประสงค์การใช้ในพืชหรือสัตว์ตัวใหม่ สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) ก็จะเผยแพร่ข้อมูลคำแนะนำในเรื่องที่มีผลกระทบต่อการค้า

สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) มีนโยบายที่มุ่งเน้นการเปิดเผย และความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจในการประเมินผลของสำนักงานฯ โดยสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์จะมีการเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบโดยแจ้งประกาศ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นในเรื่องความปลอดภัย ต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพ และการค้า โดยข้อคิดเห็นดังกล่าวจะถูกนำไปพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าสมควรที่จะให้ขึ้นทะเบียนหรือไม่ ซึ่งข้อคิดเห็นดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใน **28** วันหลังจากมีการเผยแพร่ประกาศ

เจ้าของทะเบียนอนุญาตจะต้องต่ออายุทะเบียนทุกปีภายในวันที่ 30 มิถุนายน โดยทางสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะแจ้งให้เจ้าของทะเบียนได้ทราบล่วงหน้าก่อนหมดอายุ รวมทั้งสำนักงานฯ มีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการต่อทะเบียนโดยค่าธรรมเนียมจะขึ้นกับปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายไปในปีที่ผ่านมานอกจากนี้ สำนักงานฯ ยังมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษนอกเหนือจากภาษีการค้า โดยคำนวณจากปริมาณการจำหน่ายทั้งหมดด้วย

สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) มีสิทธิที่จะปฏิเสธการขอขึ้นทะเบียนสารเคมี ถ้าข้อมูลที่เสนอไม่พอเพียง หรือข้อมูลที่ประเมินบ่งชี้ว่าสารเคมีไม่มีประสิทธิผลหรือไม่ปลอดภัยต่อมนุษย์ สัตว์ สิ่งแวดล้อมและการค้า ผู้ขออนุญาตมีสิทธิที่จะขอทราบข้อมูลผลการประเมินอย่างเป็นทางการของสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ โดยจะต้องแจ้งหนังสือภายใน 28 วัน หลังจากทราบผลการประเมินและตัดสินใจของสำนักงานฯ และผู้ขออนุญาตสามารถขอให้สำนักงานฯ ทบทวนการพิจารณาใหม่²⁷ ซึ่งสำนักงานฯ อาจพิจารณาคำขอให้ทบทวนโดยการยื่นยันการตัดสินใจครั้งแรก จะขอผลการตัดสินใจไว้ หรือปรับเปลี่ยนผลการตัดสินใจ²⁸ ในการอุทธรณ์การตัดสินใจของสำนักงานฯ ให้ดำเนินการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการขึ้นทะเบียน หรือการอนุญาตกลางจะพิจารณาโดยคณะศาลอุทธรณ์ (Administrative Appeal Tribunal- AAT) ภายใต้ AAT Act 1975 โดยจะต้องยื่นคำขออุทธรณ์ภายใน 28 วัน หลังจากได้รับแจ้งจากสำนักงานฯ

3323 กระบวนการควบคุมการใช้สารเคมีเกษตรของประเทศออสเตรเลีย

สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ ทบทวนสารเคมีที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วโดยสม่ำเสมอเพื่อควบคุมการใช้สารเคมีให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ทั้งในด้านความปลอดภัยและประสิทธิภาพเมื่อมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ แสดงถึงผลกระทบในด้านอันตรายที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งผลกระทบในระยะยาว ทางสำนักงานฯ ทำการประเมินทบทวน สารเคมีที่ขึ้นทะเบียนไว้นานแล้ว เพื่อดูผลกระทบในด้านอันตรายที่เกิดขึ้นกับสุขภาพของมนุษย์ คนทำงาน สิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพและผลกระทบในด้านการค้า

ในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบ ทบทวนสารเคมี ทางสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะแจ้งให้เจ้าของทะเบียนและสาธารณชนได้ทราบพร้อมกันเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้มีโอกาสในการเสนอข้อมูลข้อคิดเห็นต่อประเด็นการต่ออายุสารเคมี หรือควรรยกเลิกการใช้สารเคมี ทั้งนี้การตรวจสอบทบทวนสารเคมีจะเป็นการยืนยันว่าสารเคมียังคงมี

²⁷ Agricultural and Veterinary Chemicals(Code) Act 1994, section 166.

²⁸ Agricultural and Veterinary Chemicals(Code) Act 1994, section 167.

ความปลอดภัย และเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ตามที่ขึ้นทะเบียนไว้ หรือต้องมีการระงับการใช้ หรือการถอนสารเคมี) ออกจากท้องตลาด

นอกจากนี้สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) ได้กำหนดแผนงานการรายงานผลกระทบจากสารเคมีซึ่งเป็นผลกระทบในด้านที่เป็นอันตรายของสารเคมีที่เกิดขึ้นกับคน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการสร้างระบบประกันคุณภาพสารเคมี โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการสารเคมี ซึ่งจะกำหนดให้ประชาคมทุกภาคส่วนรวมทั้งเกษตรกร นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสารเคมีทั้งทางตรงและทางอ้อมสามารถรายงานผลกระทบดังกล่าวไปยังสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) และเจ้าของทะเบียนสารเคมีได้

3.33 ประเทศญี่ปุ่น²⁹

3331 องค์การที่มีหน้าที่ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การควบคุมสารเคมีทางการเกษตรตลอดจนการอนุญาต และการจดทะเบียนเพื่อการค้าอยู่ภายใต้กฎหมายของกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) โดยมีหน่วยงานสารเคมีเกษตรภายใต้กองทุนความปลอดภัยผลิตภัณฑ์ของสำนักงานความปลอดภัยของอาหารและกิจกรรมผู้บริโภค และอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำเนียบเป็นอิสระภายใต้กระทรวงดังกล่าว คือ สถานีตรวจสอบสารเคมีเกษตรควบคุมดูแลการใช้สารเคมีทางการเกษตรซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

3332 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช³⁰

กฎหมายที่ควบคุมดูแลสารเคมีทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายว่าด้วยสารเคมีทางการเกษตร ฉบับที่ 82 (Agricultural Chemical Regulation Law) ค.ศ. 1948 (แก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ. 2007) ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผลผลิตมีความสม่ำเสมอจากการผลิตที่มีเสถียรภาพ มีการป้องกันด้านสุขภาพ ตลอดจนการรักษาไว้ซึ่งสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดีของประเทศ โดยสารเคมีทางการเกษตรที่ได้รับการควบคุมมีหลายประเภท ได้แก่ ยาฆ่าเชื้อรา สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และสารอื่นๆ ที่ใช้ควบคุมเชื้อรา พยาธิตัวกลม ไร แมลง และหนู หรือพืชและสัตว์ หรือไวรัสอื่นๆที่อาจสร้างความเสียหายแก่พืชผลรวมถึงต้นไม้และผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร สารเคมีสารเร่งการเจริญเติบโต ซึ่งนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่ม หรือไป

²⁹ รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล. (2547). เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาต จดทะเบียน ยกเลิกสารเคมี กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น. หน้า 10-13

³⁰ Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007), article 1.

ควบคุมกลไกทางสรีระของพืช หรือผลผลิตทางการเกษตร สารที่ควบคุมการงอกและสารเคมีอื่นๆ รวมทั้งศัตรูพืชตามธรรมชาติ ที่นำมาควบคุมศัตรูพืช

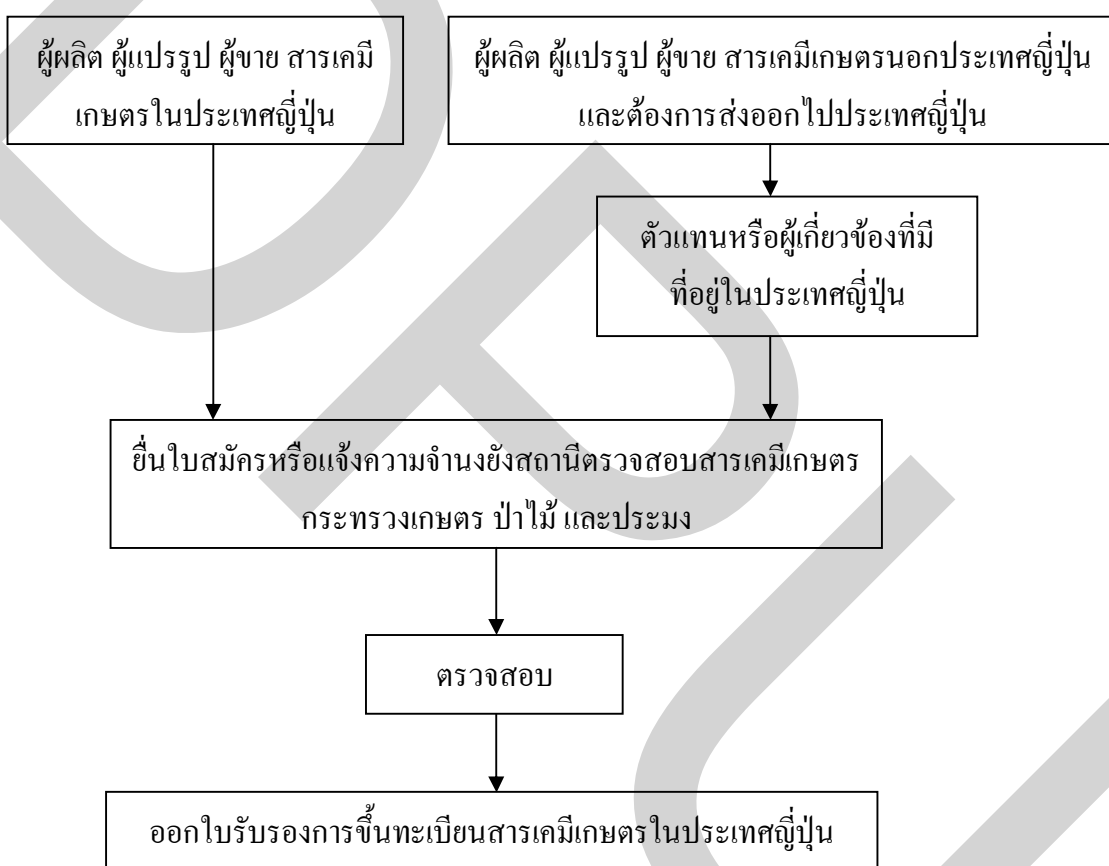
กฎหมายว่าด้วยสารเคมีทางการเกษตร ฉบับที่ 82 ได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตร เพื่อให้สามารถวางระเบียบด้านการค้าและการนำไปใช้เพื่อเป็นการประกันให้เกิดความแน่ใจว่าการใช้สารเคมีเกษตรนั้นได้มีการใช้อย่างเหมาะสม ถูกต้องและปลอดภัย โดยผู้ที่ประสงค์จะทำการผลิต แปรรูป หรือต้องการนำเข้าสารเคมีเกษตรต้องทำการขึ้นทะเบียนสารเคมีดังกล่าวกับกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง

หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตร ดังนี้

การที่สารเคมีทางการเกษตรได้รับอนุญาตให้จำหน่าย หรือนำไปใช้ในอาณาเขตของประเทศญี่ปุ่นจะต้องผ่านกระบวนการขอขึ้นทะเบียนอนุญาตตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบการควบคุมสารเคมีทางการเกษตร ฉบับที่ 82 โดยผู้ผลิต นำเข้า หรือส่งออกจะต้องยื่นคำขอสมัครเพื่อการขึ้นทะเบียนพร้อมกับยื่นผลการทดสอบของประสิทธิภาพของสารเคมีดังกล่าว เช่น เรื่องความเป็นพิษต่อพืช ความเป็นพิษ คุณสมบัติการตกค้าง พร้อมกับส่งตัวอย่างของสารเคมีเกษตรเพื่อยืนยัน (จำนวนตัวอย่างอย่างน้อย 200 กรัม) นอกจากนี้ในใบคำขอต้องระบุ รายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ (กรณีบริษัท ให้ส่งชื่อผู้แทนด้วย) และที่อยู่
- (2) ประเภท ชื่อ คุณลักษณะทางกายภาพและเคมีของสารเคมีทางการเกษตรพร้อมประเภทของส่วนประกอบสำคัญแต่ละสาร
- (3) ประเภทของเชื้อโรคและแมลงศัตรูพืช (ในกรณีของตัวแทนสารเคมีใช้ในการส่งเสริมหรือต่อต้านหน้าที่ทางกายภาพของพืชผล ฯลฯ และวัตถุประสงค์ในการยื่นคำขอสารเคมีทางการเกษตร และวิธีการใช้สารเคมีทางการเกษตร
- (4) ผลกระทบและวิธีการแก้พิษ หากสารเคมีทางการเกษตรนั้นมีพิษต่อมนุษย์หรือปศุสัตว์
- (5) ผลกระทบหากสารเคมีทางการเกษตรนั้นมีพิษต่อพืชและสัตว์น้ำ
- (6) ผลกระทบหากสารเคมีทางการเกษตรนั้นติดไฟได้ ระเบิดหรือน่าจะมีอันตราย
- (7) คำเตือนการใช้หรือเก็บรักษา
- (8) ชื่อและที่อยู่ของโรงงานผลิต
- (9) ในกรณีการผลิตสารเคมีทางการเกษตร ให้ระบุวิธีการผลิตและชื่อของบุคคลผู้รับผิดชอบในการผลิต
- (10) ในกรณีของจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตร ให้ระบุประเภทและวัตถุประสงค์ของบรรจุภัณฑ์หรือหีบห่อและจำนวน

การสมัครเพื่อการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรนั้นเป็นกระบวนการที่รับทำโดยสถาบันด้านบริการที่เป็นอิสระ (**Independent Administration Institution**) ของสถานีตรวจสอบสารเคมีเกษตร หรือจะสมัครโดยตรงกับกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงก็ได้ สำหรับสถานีตรวจสอบสารเคมีเกษตรเมื่อได้รับคำขอจดทะเบียนก็จะทำการตรวจสอบในสิ่งที่ระบุในในสมัครที่ผู้ประกอบการนำมายื่นขอรวมทั้งตรวจสอบผลการทดสอบ และตรวจตัวอย่างสารเคมีดังกล่าวซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการขึ้นทะเบียน ดังรูปข้างล่างนี้



ภาพที่ 32 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

เมื่อตรวจสอบข้อมูลในใบคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว หากพบว่าสารเคมีทางการเกษตรมีคุณสมบัติครบถ้วน กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรป่าไม้

และประมงจะออกไปขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรให้ (ใบอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรมีอายุ 3 ปี) ซึ่งในทะเบียนจะมีรายละเอียด ดังนี้

- (1) หมายเลขทะเบียนและวันที่
- (2) ระยะเวลาจดทะเบียน
- (3) รายละเอียดที่แสดงในข้อ 2 และ 3 ตามที่ระบุในคำขอข้างต้น
- (4) ในกรณีของสารเคมีทางการเกษตรที่เป็นมลพิษต่อน้ำ จะต้องบรรยายรายละเอียดของสารเคมีทางการเกษตรที่ก่อมลพิษทางน้ำ
- (5) ชื่อและที่อยู่ของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า
- (6) ชื่อและที่อยู่ของโรงงานผลิต

และถ้าพบว่าสารเคมีเกษตรยังขาดข้อมูลบางอย่าง ทำให้ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดของการขึ้นทะเบียน เช่น ผลการตรวจสอบบางอย่างไม่ตรงตามที่แจ้งในใบสมัคร หรือสารเคมีเกษตรนั้นมีโอกาสอาจทำให้เกิดอันตรายกับมนุษย์หรือสัตว์เลี้ยง หรือต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีนี้กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงอาจจะรับการจดทะเบียน และสั่งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนไปแก้ไขรายละเอียดในคำขอขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งข้างต้น ก็สามารถคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้โดยทำเป็นหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงภายใน 2 สัปดาห์ภายหลังจากได้รับคำสั่งดังกล่าว³¹

เมื่อสารเคมีทางการเกษตรได้รับการจดทะเบียนแล้ว ผู้ผลิตและผู้นำเข้าจะต้องแสดงรายละเอียดของสารเคมีทางการเกษตรที่ถูกต้อง และชัดเจนบนบรรจุภัณฑ์ (หรือหีบห่อในกรณีที่ขายโดยไม่มีบรรจุภัณฑ์) เมื่อขายสารเคมีทางการเกษตรที่ตนผลิต ทำ หรือนำเข้า โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- (1) หมายเลขทะเบียน
- (2) เขียนคำว่า “มาตรฐานทางการ” สำหรับสารเคมีทางการเกษตรที่ได้มาตรฐาน
- (3) ประเภท ชื่อและลักษณะทางกายภาพและเคมีของสารเคมีทางการเกษตรเกี่ยวข้อง พร้อมด้วยประเภทของส่วนประกอบสำคัญและส่วนประกอบอื่นรวมองค์ประกอบทางเคมีของส่วนประกอบสารเคมี
- (4) ปริมาณสุทธิ
- (5) ขอบเขตของเชื้อโรคและแมลงศัตรูพืชและวิธีการใช้
- (6) ถ้อยคำที่ว่า “สารเคมีทางการเกษตรที่ก่อมลพิษทางน้ำ” หากสารเคมีทางการเกษตรอยู่ภายในประเภทที่ก่อมลพิษทางน้ำ

³¹ Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007) , article 3- 4

- (7) หากสารเคมีทางการเกษตรมีพิษต่อมนุษย์หรือปลุสัตว์บรรยายผลกระทบและวิธี
จับสารพิษ
- (8) หากสารเคมีทางการเกษตรมีพิษต่อพืชและสัตว์น้ำ ให้บรรยายผลกระทบ
- (9) หากสารเคมีทางการเกษตรติดไฟได้ หรือระเบิดหรืออาจเป็นอันตรายต่อผิวหนัง
ให้บรรยายผลกระทบ
- (10) ค่าเดือนการใช้หรือการเก็บรักษา
- (11) ชื่อและที่อยู่ของโรงงานที่ผลิต
- (12) ปี/เดือนของการจำกัดการรับประกันคุณภาพ

3.3.3.3 กระบวนการควบคุมสารเคมีเกษตรของประเทศญี่ปุ่น

ในการควบคุม ตรวจสอบสารเคมีทางการเกษตรนั้น กฎหมายว่าด้วยสารเคมี
ทางการเกษตร ค.ศ. 1948³² ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงในการสั่ง
ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย และผู้ใช้สารเคมีทางการเกษตร หรือนายกเทศมนตรีอาจสั่งให้ผู้
จำหน่ายยื่นรายงานเกี่ยวกับการผลิต ทำ นำเข้า ขาย หรือใช้สารเคมีทางการเกษตร และให้เจ้าหน้าที่
ให้เก็บจำนวนสารเคมีทางการเกษตรในการทดสอบสารเคมี โดยจะต้องจ่ายค่าสารเคมีทางการเกษตร
ตามราคาตลาด หรือเข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบสถานการณ์เกี่ยวกับการผลิต ทำ นำเข้า หรือ
ขาย หรือใช้สารเคมีทางการเกษตร ซึ่งเมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องรายงาน
ข้อมูลและผลการทดสอบที่ได้รับต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือ
ตรวจสอบแล้วพบว่าสารเคมีทางการเกษตรเสื่อมคุณภาพ หรืออาจเป็นอันตรายต่อพืชผล มนุษย์
ปลุสัตว์ หรือพืชและสัตว์น้ำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงจะต้องยกเลิก
ทะเบียน หรือจำกัดการขายสารเคมีทางการเกษตรของผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายนั้นทันที
นอกจากนี้นายกเทศมนตรีก็ยังสามารถห้าม หรือจำกัดการขายสารเคมีทางการเกษตร หากพบว่าผู้
จำหน่ายมีการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย³² ซึ่งการตรวจสอบยกเลิกการจดทะเบียนนั้น ต้องกระทำโดย
เปิดเผยและบุคคลหรือบริษัทใดๆ ซึ่งได้ถูกยกเลิกทะเบียนจะถูกจำกัดการจดทะเบียนเกี่ยวกับ
สารเคมีทางการเกษตรเป็นระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันที่ยกเลิก³³

กฎหมายว่าด้วยสารเคมีทางการเกษตร ค.ศ. 1948 ของประเทศญี่ปุ่นยังมี
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และการตรวจสอบในส่วนท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงมีอำนาจในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรายงานการดำเนินการ

³² Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007), article 13-14

³³ Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007), article 15.

ใดๆเกี่ยวกับสารเคมีทางการเกษตร หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปยังสถานที่ที่กำหนดเพื่อตรวจสอบสารเคมีทางการเกษตรในท้องถิ่นนั้น โดยมีอำนาจการควบคุม และตรวจสอบเช่นเดียวกับ นายกเทศมนตรี

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง และนายกเทศมนตรี ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือในการที่จำเป็น และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายต่อมนุษย์หรือปศุสัตว์ พืชผล พืช และสัตว์น้ำ หรือการปนเปื้อนในน้ำหรือดิน ที่อาจเกิดจากการใช้สารเคมีทางการเกษตร บทบัญญัติของข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต ใช้ ฯลฯ และการใช้อย่างปลอดภัยและเหมาะสม และการตระหนักในคุณภาพที่เหมาะสม³⁴

นอกจากการควบคุมสารเคมีเกษตร โดยภาครัฐแล้ว เกษตรกรเองก็ยังมีบทบาทในการควบคุมวิธีการผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดความไว้วางใจจากผู้บริโภคในประเทศ ทั้งนี้ เกษตรกรญี่ปุ่นส่วนใหญ่ให้ความสนใจข่าวสารข้อมูล และมีการแข่งขัน พบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน โดยสม่ำเสมอ อีกประการหนึ่งสภาเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็ง ส่งผลให้รัฐบาลหรือกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงต้องปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ไปตามภาวะแวดล้อมที่มีการเคลื่อนไหวจากองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมสารเคมีเกษตรแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น สหกรณ์เกษตรกร (ซึ่งมีสมาชิกเกษตรกรที่มีคุณภาพ และรับผิดชอบต่อผู้บริโภค) และสมาคมคุ้มครองผู้บริโภค

³⁴ Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007), article 12

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของระบบการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ

เรื่อง	ประเทศไทย	ต่างประเทศ
1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช	ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 กำหนดให้กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยในแต่ละขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการจำกัดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ โดยที่ภาคประชาชนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณา เสนอข้อมูล และคัดค้านกระบวนการพิจารณาดังกล่าว รวมถึงการทบทวนและต่ออายุทะเบียน และการรายงานผลกระทบ หรือการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย	-กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) ทำหน้าที่ควบคุมสารเคมี โดยเฉพาะ โดยก่อนที่จะมีการกำหนดกฎระเบียบควบคุมสารเคมี จะมีกระบวนการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา และเสนอข้อคิดเห็นก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย และในแต่ละขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ก็ได้มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณา ตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นในทุกขั้นตอน -ประเทศออสเตรเลียมีระบบควบคุมสารเคมีสารเคมีทางการเกษตร โดยเมื่อผู้ประกอบการขอขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตร สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะมีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณารับขึ้นทะเบียน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศไทย	ต่างประเทศ
2. การเปิดเผยข้อมูลการขอขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช	การขอข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช จะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลการขอขึ้นทะเบียน	ประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียจะมีการเผยแพร่ข้อมูลการขึ้นทะเบียนโดยการประกาศ และเผยแพร่ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ และมีโอกาสตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นประกอบการขึ้นทะเบียน หรือดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช
3. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช	การคิดอัตราค่าธรรมเนียมวัตถุดิบอันตรารวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจะเป็นไปตามปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายในแต่ละปี โดยมีการกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไม่เกิน 3,000 บาทไม่ว่าจะมีปริมาณผลิตนำเข้า ส่งออก หรือครอบครองเท่าใดก็ตาม	ตามกฎหมาย Agricultural and Veterinary Chemicals act 1994 ของประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และต่อทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยคำนวณตามปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายในปีที่ผ่านมา โดยมีได้กำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุด

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศไทย	ต่างประเทศ
4. มาตรการควบคุมและตรวจสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช	พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมสารเคมีทุกชนิด กำหนดให้กรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน	ระบบการควบคุม ตรวจสอบสารเคมีทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปตามกฎหมาย Agricultural Chemical Regulation Law) ค.ศ. 1948 ซึ่งมีการกระจายงานโดยมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ คือสถานีตรวจสอบสารเคมีทางการเกษตร ซึ่งมีหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน ตรวจสอบ ทดสอบ พิจารณาความปลอดภัยสารเคมีทางการเกษตร
5. สัดส่วนของคณะกรรมการ	พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดสัดส่วนคณะกรรมการวัตถุอันตราย โดยมีตัวแทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่น้อยกว่าตัวแทนจากภาครัฐ ส่งผลให้กระบวนการออกนโยบาย กฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตรายรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช อาจละเลยต่อผลกระทบของประชาชนหรือเกษตรกรผู้ใช้สารเคมี	ประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียมีระบบให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมการตรวจสอบ ประเมินสารเคมีทางการเกษตรก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สารเคมีนั้นในทุกขั้นตอนการดำเนินงานโดยไม่ต้องอาศัยการมีตัวแทนจากภาคประชาชนในการพิจารณา กำหนดนโยบายต่าง ๆ

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาที่ผ่านมาในข้างต้นจะเห็นว่าประเทศไทยไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันมีเพียงการควบคุมและกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกและมาตรการทางกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งมีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบที่ดูแลควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชภายใต้กฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพียงเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และการเกษตร ดังนั้นแนวทางการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายจึงเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายและระบบควบคุมสารเคมีทางการเกษตรในประเทศไทยจึงมีการบังคับใช้มาตรการต่างๆยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งจะมีองค์กรและกฎหมายสำหรับการควบคุมจัดการสารเคมีทางการเกษตรรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากล

นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมการโฆษณา และการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งไม่เป็นไปตามจรรยาบรรณในการแจกจ่ายจำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (**International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticide**) อันเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศในการป้องกันและการควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (**Food and Agriculture Organization of United Nations : FAO**) ดังนั้นในบทนี้จึงจะทำการศึกษาถึง 41 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช 42 ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารงานของหน่วยงาน 43 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ 44 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฉลากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค 45 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโฆษณาและส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

41 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจัดเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 3 และ 4 ซึ่งผู้ผลิต นำเข้า และส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียน จึงจะผลิตหรือนำเข้าได้ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชต่างๆจะเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551 ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 จากการศึกษาระบบควบคุมการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยยังมีปัญหาดังนี้

41.1 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ

ระบบการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งมีขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญ และการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551 โดยผู้ผลิตหรือนำเข้าวัตถุอันตรายซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ต้องนำวัตถุอันตรายดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยต้องยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และจะต้องมีการตรวจสอบและประเมินสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยมีขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 คือ การทดลองเบื้องต้น ขั้นตอนที่ 2 คือ การทดลองชั่วคราว และขั้นตอนที่ 3 คือ การประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อรับขึ้นทะเบียน โดยแต่ละขั้นตอนกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการจำกัดอยู่เฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับขึ้นทะเบียนเท่านั้น ดังนั้นหากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ประชาชนทั่วไปซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช เช่น ผู้ผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชประเภทอื่นซึ่งมีคุณสมบัติเหมือนกับวัตถุอันตรายที่ขอขึ้นทะเบียน แต่ส่งผลเสียกับสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าย่อมไม่อาจเสนอข้อมูลประกอบการวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ หรือหากมีผู้ใดจะขอข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตรายดังกล่าว ก็ต้องกระทำผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลในลักษณะดังกล่าวได้ หากข้อมูลนั้นมีลักษณะที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น¹

จึงอาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชยังไม่เปิดช่องให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้มากเท่าที่ควร โดยประชาชนทุกภาคส่วนไม่มีโอกาสในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นที่จะสนับสนุน หรือคัดค้านในกระบวนการพิจารณา และตัดสินใจในระบบการขึ้นทะเบียนอนุญาต และการควบคุมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช รวมถึงในการตรวจสอบ ทบทวนสารเคมีที่ขึ้นทะเบียนแล้ว นอกจากนี้ยังทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขาดโอกาสที่จะได้รับข้อมูลในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างรอบด้าน และบทบัญญัติพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ก็มีได้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือองค์กรเอกชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตราย โดยเฉพาะการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตวัตถุอันตราย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียแล้ว จะพบว่าทั้งสองประเทศมีองค์กรและระบบกฎหมายควบคุมสารเคมีทางการเกษตร โดยเฉพาะ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) ทำหน้าที่ควบคุมสารเคมีโดยเฉพาะ ซึ่งกระบวนการขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจะเน้นความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยก่อนที่จะมีการออกกฎระเบียบใช้บังคับจะต้องมีกระบวนการศึกษาวิจัย และเสนอเป็นร่างระเบียบบังคับใช้ ซึ่งโดยให้นำร่างข้อเสนอไปประกาศในสำนักทะเบียนกลาง (Federal Register) เพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นหรือประเด็นโต้แย้งไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎระเบียบดังกล่าว และนำไปพิจารณาก่อนประกาศเป็นกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ ดังนั้นขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกาได้รับข้อมูลและข้อคิดเห็นในทุกด้าน โดยเพื่อช่วยในการตรวจสอบและทบทวน และการขอขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน โดยในแต่ละขั้นตอนจะกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการพิจารณา นอกจากนี้ยังมีการเผยแพร่ข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ได้รับการประเมินจากองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ

ส่วนกรณีของประเทศออสเตรเลียพบว่า ระบบการควบคุมสารเคมีเกษตรขึ้นกับสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority-APVMA) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ประเมินความปลอดภัยและผลกระทบจากสารเคมี และการขึ้นทะเบียนอนุญาตผลิตภัณฑ์สารเคมี รวมทั้งการกำหนดแผนงานต่างๆ ในการติดตามควบคุม

¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) (6).

การใช้สารเคมีเกษตร ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติสารเคมีเกษตร พ.ศ. 2537 (Agricultural and Veterinary Chemicals (Code) Act 1994) และพระราชบัญญัติการบริหารจัดการสารเคมี พ.ศ. 2537 (Agricultural and Veterinary Chemicals Administration Act 1994) โดยมีขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) เมื่อผู้ประกอบการมีการขอขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรชนิดใหม่ หรือมีการแก้ไขทะเบียนอนุญาต สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) จะเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบโดยแจ้งประกาศ ในกรณีสารเคมีเกษตรชนิดใหม่จะเผยแพร่ข้อมูลสรุปผลการประเมินที่เรียกว่า **Public Release Summary-PRS** เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เสนอข้อคิดเห็น รวมทั้งการมีส่วนร่วมอภิปรายในเรื่องผลกระทบทางการค้า นอกจากนี้ยังมีการรายงานผลกระทบจากสารเคมี ซึ่งสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) ได้กำหนดแผนงานการรายงานผลกระทบจากสารเคมี เพื่อเป็นการสร้างระบบประกันคุณภาพสารเคมี โดยประชาคมทุกภาคส่วน ทั้งเกษตรกร นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสารเคมีทั้งทางตรงและทางอ้อมสามารถรายงานผลกระทบโดยตรงไปยังสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (APVMA) และเจ้าของทะเบียนสารเคมี สำหรับระบบการควบคุมสารเคมีเกษตรของไทยมีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งมีระบบและขั้นตอนการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรตามกฎหมายดังกล่าวมาในบทที่ 3 เมื่อเปรียบเทียบระบบการควบคุมสารเคมีเกษตรของไทยกับประเทศที่ศึกษาดังกล่าวข้างต้นจะพบว่าระบบของไทยยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบบังคับให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในระบบควบคุมสารเคมีเกษตรตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การทบทวนและต่ออายุทะเบียนรวมถึงการรายงานผลกระทบหรือการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และเปิดเผยให้ประชาชนได้ตรวจสอบข้อมูลสารเคมีได้ นอกจากนี้การตรวจสอบและประเมินวัตถุอันตรายของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังเป็นการตรวจสอบโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารที่ผู้ประกอบการนำส่งเป็นหลัก

41.2 การกำหนดค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียน การต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตการผลิต นำเข้า ส่งออก และการครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับวัตถุอันตราย พ.ศ. 2552 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวมีการคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายในแต่ละปี โดยได้มีการกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไว้ไม่เกิน 3,000 บาท ดังนั้นไม่ว่าผู้ประกอบการจะผลิต นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองจะมีปริมาณการนำสารเคมีออกไปใช้ หรือ

จำหน่ายปริมาณมากเท่าใดก็ตาม ผู้ประกอบการก็จะเสียค่าธรรมเนียมในอัตราไม่เกิน 3,000 บาท ตามเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุด ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการมีอัตราการผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกรในจำนวนที่มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย ในกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศออสเตรเลียแล้วใน **Agricultural and Veterinary Chemicals (Code) Act 1994** ให้อำนาจสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ (Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority-APVMA) สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและค่าธรรมเนียมในการต่อทะเบียน โดยค่าธรรมเนียมจะขึ้นอยู่กับปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายในปีที่ผ่านมาโดยมิได้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไว้ นอกจากนี้สำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์ยังมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษนอกเหนือจากภาษีการค้าโดยคำนวณจากปริมาณการจำหน่ายทั้งหมดในแต่ละปี และให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการเจ้าของทะเบียนที่จะต้องรายงานปริมาณการใช้และการจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรในแต่ละปี ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามปริมาณสารเคมีที่ใช้หรือจำหน่ายในแต่ละปี โดยที่ไม่มีการกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไว้ เนื่องจากจะทำให้ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นไปตามปริมาณสารเคมีที่ผลิต และยังทำให้ผู้ประกอบการมีความระมัดระวังในการผลิตสารเคมีตามวัตถุประสงค์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้มากขึ้น อีกทั้งจะต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่รายงานปริมาณการใช้หรือการจำหน่ายในแต่ละปีเพื่อให้การควบคุมติดตาม ตรวจสอบปริมาณวัตถุอันตรายในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังอาจนำค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บดังกล่าวมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากสารพิษ หรือช่วยเหลือเกษตรกรผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจัดเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ

42 ปัญหาในการบริหารงานของหน่วยงาน

การจัดการสารเคมีวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดให้วัตถุอันตรายแต่ละประเภทอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ โดยปัจจุบันมีการแบ่งแยกหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบวัตถุอันตรายประเภทต่างๆออกเป็น 7 หน่วยงาน อีกทั้งยังมีการออกระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางการ

ดำเนินงานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายไว้เป็นจำนวนมาก โดยสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมวิชาการเกษตร ซึ่งจากการแบ่งแยกให้หน่วยงานต่างๆเพื่อรับผิดชอบดังกล่าว ทำให้ขาดจุดเชื่อมโยง และการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ทำให้ระเบียบของแต่ละหน่วยงานถูกกำหนดขึ้นตามสภาพความจำเป็นและความเหมาะสมของการจัดการวัตถุอันตราย ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นเป็นหลัก ทำให้ผู้ประกอบการบางส่วนซึ่งมีวัตถุอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานต้องแจ้งดำเนินการ ขึ้นทะเบียน ขออนุญาต หรือปฏิบัติตามระเบียบที่ประกาศใช้ของหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน นอกจากนี้การแบ่งแยกหน่วยงานยังส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบวัตถุอันตรายของหน่วยงานต่างๆไม่มีประสิทธิภาพและขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งมีปัญหากับการตรวจสอบวัตถุอันตรายที่ซ้ำซ้อนกันในกรณีที่เป็นวัตถุอันตรายประเภทเดียวกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรวบรวมจัดระบบข้อมูล และประเมินความเสี่ยงสารเคมีรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตราย โดยบูรณาการจัดการข้อมูลสารเคมีให้เป็นระบบเดียวกัน โดยให้มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้ไม่มีปัญหากับความแตกต่างของกฎระเบียบที่ออกโดยแต่ละหน่วยงาน และเกิดความสะดวกรวดเร็วในการขึ้นทะเบียนสารเคมีและการขออนุญาตของผู้ประกอบการซึ่งไม่ต้องแบ่งแยกไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ และทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการควบคุม ตรวจสอบสารเคมีดังกล่าว

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และการเกษตร แนวทางการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จึงเป็นแนวทางอย่างกว้างๆ คณะกรรมการวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีบทบาทในการวางนโยบาย และกำหนดมาตรการในการควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิดรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยบุคลากรจากหลายหน่วยงานโดยส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากภาครัฐ ซึ่งบุคลากรดังกล่าวไม่ได้มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยตรง ดังนั้นการพิจารณากำหนดนโยบาย มาตรการและแผนการกำกับดูแลวัตถุอันตรายรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะแก้ปัญหาได้ เนื่องจากตัวแทนจากภาคประชาชนที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการพิจารณามีสัดส่วนที่น้อยกว่าตัวแทนที่มาจาก

ภาครัฐ จึงทำให้ขาดการถ่วงดุล ส่งผลให้กระบวนการออกนโยบาย และกฎระเบียบอาจจะละเลยต่อผลกระทบที่ส่งผลต่อประชาชน หรือกลายเป็นนโยบาย กฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์กับการดำเนินงานภาคเอกชนจนมากเกินไป ซึ่งต่างจากกระบวนการควบคุม จัดการสารเคมีทางการเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียที่มีระบบให้สาธารณชนร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมการตรวจสอบ ประเมินสารเคมีทางการเกษตรก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สารเคมีนั้นในทุกขั้นตอนการดำเนินงานโดยไม่ต้องอาศัยการมีตัวแทนจากภาคประชาชนในการพิจารณากำหนดนโยบาย กฎระเบียบดังที่กล่าวมาเหมือนดังประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายและข้อบังคับที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกับตัวแทนจากภาครัฐ อันเนื่องมาจากเป็นผู้ใช้ และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้วัตถุอันตรายโดยตรง และต้องกำหนดให้มีขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยให้มีส่วนร่วมการตรวจสอบ ทบทวน และประเมินสารเคมีทางการเกษตรก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สารเคมีนั้นในทุกขั้นตอน

นอกจากนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบวัตถุอันตรายยังมีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ออกใบอนุญาต การรวบรวมรวมทั้งการตรวจสอบวัตถุอันตราย การส่งเสริม กำกับดูแล วัตถุอันตรายรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่มีการกระจายงานส่งผลให้การดำเนินการล่าช้า และภาครัฐก็ไม่สามารถเน้นบทบาทในการตรวจสอบการผลิต นำเข้า หรือครอบครองวัตถุอันตรายได้อย่างเต็มที่ แม้ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติให้มีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรเฉพาะเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการวัตถุอันตรายโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตรายก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบควบคุมสารเคมีทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีสถานีตรวจสอบสารเคมีเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นอิสระภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ป่าไม้และประมง โดยทำหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน ตรวจสอบทดสอบสารเคมีทางการเกษตรซึ่งผู้ประกอบการนำมาขึ้น รวมถึงการพิจารณาความปลอดภัยของสารเคมีทางการเกษตรซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ ดังนั้นประเทศไทยจะต้องมีการกระจายงานโดยแยกบทบาทหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม การกำกับดูแล และการจดทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชออกจากกัน แต่ให้มีการร่วมมือประสานงานระหว่างกัน โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่เป็นกลางไม่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มธุรกิจสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อทำหน้าที่ขึ้นทะเบียน ตรวจสอบและรวบรวมสารเคมีให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการในการตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างเต็มที่

สำหรับมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศ ไทยตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในปัจจุบันนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มี กระบวนการตรวจสอบ และทบทวนการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรตลอดอายุการจด ทะเบียน (ใบอนุญาตมีอายุ 6 ปี) นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการตรวจสอบและควบคุมสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชโดยเฉพาะ ทำให้ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชกระทำการ ผ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การผลิตวัตถุอันตรายปลอม การผลิตวัตถุอันตรายผิด มาตรฐาน การผลิตวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย ของผู้บริโภค และเกษตรกรผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งกรณีดังกล่าวจะแตกต่างจากกฎหมาย ว่าด้วยสารเคมีทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่น ที่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบสารเคมีทางการ เกษตรในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยให้อำนาจนายกเทศมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ส่วน ท้องถิ่นในการสั่งให้ผู้ผลิต ผู้ประกอบการต้องยื่นรายงานเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ขาย หรือใช้ สารเคมีทางการเกษตร และเจ้าหน้าที่สามารถเก็บตัวอย่างสารเคมีดังกล่าวเพื่อนำมาตรวจสอบ ซึ่ง หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าสารเคมีทางการเกษตรเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และเกษตรกรก็ สามารถยกเลิกการจดทะเบียน โดยผู้ประกอบการ หรือผู้ผลิตจะถูกจำกัดการจดทะเบียนสารเคมี ทางการเกษตรเป็นระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ยกเลิก ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการควบคุมสารเคมี ทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวเป็นไปอย่างครอบคลุม และทั่วถึงทั้งประเทศ ในส่วน ประเทศออสเตรเลียนั้นจะมีเพียงกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และทบทวนสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วโดยสำนักงานสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและยาสัตว์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อ เป็นการตรวจสอบ ทบทวนสารเคมีเพื่อเป็นการยืนยันว่าสารเคมียังมีความปลอดภัย และเหมาะสม ต่อการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ หรือควรยกเลิกการใช้สารเคมี

ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้อำนาจการ ควบคุม และตรวจสอบ การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไปสู่หน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับ ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มงวดในการควบคุมและตรวจสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับ พื้นที่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการ อีกทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการ ทบทวน ตรวจสอบวัตถุอันตรายทางการเกษตรรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตลอดอายุการจด ทะเบียนเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกร

44 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฉลากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ จึงมีการจัดทำฉลากซึ่งถือเป็นการเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้บริโภคเพื่อให้เกิดการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย โดยการจัดทำฉลากจะเป็นไปตามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกัน หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อม

การจัดทำฉลากตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ยังมีบางประการที่ไม่สอดคล้องกับคำแนะนำในการจัดทำฉลากขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (**Guidelines on good labeling practice for pesticides**) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากล ได้แก่ การแสดงฉลากของภาชนะบรรจุสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวไม่มีการกำหนดคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้สีในฉลากซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคหรือเกษตรกรเกิดความสับสน และไม่ได้บังคับให้มีการแสดงสัญลักษณ์เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพของสารเคมี เช่น การกัดกร่อน การระเบิด การติดไฟง่าย การก่อให้เกิดการระคายเคือง การติดไฟเมื่อถูกน้ำ ฯลฯ ซึ่งไม่เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ที่มีการกำหนดให้บรรจุแถบสีลงในฉลากเพื่อแสดงระดับความเป็นพิษของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช หากในฉลากมีแถบสีใดแล้วจะไม่อนุญาตให้ใช้สีเดียวกันนั้นในฉลากอีก เช่น ถ้าใช้แถบสีแดงแสดงระดับความเป็นพิษแล้วในฉลากต้องไม่มีสีแดงปรากฏอยู่อีก และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ยังได้มีการกำหนดให้แสดงสัญลักษณ์เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพของสารเคมีดังที่กล่าวมาเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเพื่ออำนวยความสะดวกซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคหรือเกษตรกรที่อ่านหนังสือไม่ออก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดฉลากตามคำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล จะทำให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชได้รับความปลอดภัยจากการใช้ผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมากกว่า

นอกจากนี้การกำหนดฉลากตามคำแนะนำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ยังได้มีการกำหนดให้บรรจุข้อความ “อ่านคำแนะนำในฉลากก่อนเปิดภาชนะบรรจุ” ลงในฉลากเพื่อให้ผู้บริโภคทราบวิธีผสม และวิธีใช้สารอย่างถูกต้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งต่อผู้ใช้และสภาพแวดล้อม

แต่การจัดทำฉลากตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้างต้นไม่ได้บังคับให้บรรจุข้อความนี้ในฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

สำหรับข้อความด้านความปลอดภัยในฉลาก ได้แก่ ข้อความ “เก็บในที่ปิดกมูญแจและพ้นมือเด็ก” “ห้ามดื่มน้ำ กินอาหาร หรือสูบบุหรี่ในขณะที่ใช้สาร” “ผลิตภัณฑ์นี้เป็นอันตรายหรือเป็นพิษ หากกลืนกิน หรือสูดดมหรือสัมผัสหรือก่ออาการระคายเคืองต่อตา หรือผิวหนัง หรือระบบหายใจ” แล้วแต่กรณีนั้น ข้อความเหล่านี้ตามคำแนะนำเรื่องการจัดทำฉลากขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) แนะนำให้บรรจุลงในด้านหน้าของฉลากเพื่อให้ผู้บริโภคสังเกตเห็นได้ง่าย ส่วนฉลากตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้างต้นจะไม่มีกำหนดว่าจะต้องอยู่ที่ใด แต่ก็ต้องมีข้อความเหล่านี้ในฉลาก ซึ่งไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคในกรณีที่ไม่ได้มีการสังเกตฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างละเอียด

ส่วนกรณีผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชบรรจุในภาชนะขนาดเล็กตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 จะไม่บังคับให้บรรจุพิกโตแกรม (เครื่องหมายที่สื่อแทนข้อความโดยมีวัตถุประสงค์สื่อข้อมูลความปลอดภัยแก่ผู้ใช้) ลงในแถบสีของฉลากที่ติดบนภาชนะบรรจุ แต่ต้องมีในแถบสีของใบแทรกเท่านั้น แต่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) แนะนำให้แสดงข้อความและสัญลักษณ์ด้านความปลอดภัยในฉลากที่ติดบนภาชนะบรรจุ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะพบว่าการจัดทำฉลากของประเทศไทยตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 นั้น ยังมีบางประการที่ไม่เป็นไปตามคำแนะนำในการจัดทำฉลากขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ ดังนั้นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคมีความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ส่งผลให้ผู้บริโภค หรือผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชรวมถึงเกษตรกรได้รับความปลอดภัยในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมากขึ้น

4.5 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาและการส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามสื่อต่างๆ ในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ ทั้งวารสารที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร รายการวิทยุ โทรทัศน์ หรือแม้แต่ตามป้ายโฆษณาตามข้างถนน

ทั่วไป การโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชส่วนใหญ่จะกล่าวถึงแต่ในด้านที่มีประโยชน์เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็คือวัตถุอันตรายที่ต้องใช้อย่างระมัดระวังทั้งต่อผู้ใช้ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม และผู้บริโภค ดังนั้นการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงต้องกระทำไปพร้อมๆกับการสร้างความเข้าใจในด้านที่เป็นอันตรายของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชด้วยเช่นกัน แต่ในสื่อที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมักไม่มีการเตือนหรือการให้ความรู้ในด้านที่ควรระมัดระวังของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ประกอบกับมักมีเนื้อหาโฆษณาที่มีการอวดอ้างสรรพคุณที่เกินความจริงซึ่งทำให้ผู้บริโภคถูกชักจูงโดยง่าย นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของการส่งเสริมการขายในแบบต่างๆที่ปรากฏในรายการต่างๆทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ ได้แก่การขายตรง การลดราคา การแจกหรือแถม การชิงโชค การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ซื้อโดยการให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทน การจัดเลี้ยง การตอบแทนลูกค้ากรณีที่ทำยอดขายได้ เป็นต้น ซึ่งการโฆษณาและการส่งเสริมการขายดังกล่าวจะทำให้ปริมาณการใช้สารเคมีรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยสูงขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลต่อความปลอดภัยของผู้บริโภคในประเทศ

4.5.1 ปัญหาจากการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมการโฆษณา และการส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยนั้น ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ “การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการโฆษณาให้ถือว่าวัตถุอันตรายที่มีการกำหนดฉลากตามมาตรา 20(1) เป็นสินค้าที่มีการควบคุมฉลากโดยคณะกรรมการควบคุมฉลากตามกฎหมายดังกล่าวโดยอนุโลม” ดังนั้นการพิจารณาเรื่องการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงตกอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ซึ่งจากกฎหมายดังกล่าวไม่มีความชัดเจน และยังไม่มียกบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดช่องว่างในการควบคุมการโฆษณา และการกำกับ ดูแลการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทางสื่อต่างๆ กล่าวคือ ถ้าไม่มีผู้ใดแจ้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินการกับโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง ก็จะไม่มีการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ดังนั้นการควบคุมการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลเท่านั้น

นอกเหนือจากการกำกับดูแลการโฆษณาตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แล้ว ทางกรมวิชาการเกษตรยังมีการออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องจรรยาบรรณสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ผลิต และผู้ขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2543 ซึ่งในประกาศดังกล่าวมีการกล่าวถึงจรรยาบรรณด้านการโฆษณาและส่งเสริมการขายซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่มีคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ประกอบธุรกิจสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งเป็นมาตรการโดยสมัครใจ ไม่มีสภาพบังคับใดๆตามกฎหมาย ในขณะที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ประกาศใช้จรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช **International code of conduct on the distribution and use of pesticides (Revised Version)** ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมสารกำจัดศัตรูพืชได้เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกนำไปพัฒนาสู่การร่างเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย โดยองค์การดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณา โดยครอบคลุมทั้งการส่งเสริมการขายและการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชทั้งโดยสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ป้าย การจัดแสดง ของขวัญ การสาธิตและการโฆษณาവാจา ซึ่งปัจจุบันรูปแบบการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชต่าง ๆ ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นไปตามจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ดังนั้นจึงควรมานำมาตรการสากลนี้มาปรับใช้เป็นข้อบังคับทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องในการเลือกซื้อและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

4.5.2 การควบคุมการโฆษณาแฝง

ปัจจุบันนี้ผู้ดำเนินรายการหรือดีเจในรายการทางด้านการเกษตรหรือรายการต่างๆ ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ ส่วนใหญ่จะมีการกล่าวถ้อยคำในลักษณะการโฆษณา แนะนำ หรือเชิญชวน โน้มน้าว ส่งเสริม ให้รู้จักหรือทดลองใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรต่างๆ มีทั้งรูปแบบการกล่าวแทรกคล้ายเป็นการโฆษณาหรือแนะนำผลิตภัณฑ์ตรงกับรูปแบบที่แฝงเป็นเนื้อเดียวกับเนื้อหาของรายการ” เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าผู้ดำเนินรายการส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้โดยตรงเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช แต่ก็มีมีการกล่าวแนะนำสรรพคุณสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในฐานะเป็นผู้รู้ หรือผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในรูปแบบที่มีการพูดถึงผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไปพร้อมกับเนื้อหาของรายการทำให้ผู้ชม ผู้ฟังเกิดความหลงเชื่อในผลิตภัณฑ์ว่ามีประสิทธิภาพตามที่ผู้ดำเนินการได้โฆษณาดังกล่าวจริง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการโฆษณาตามนิยามของคำว่า “โฆษณา” แห่งมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยให้ หมายรวมถึงการกระทำที่ไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็น หรือทราบ

ข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และนิยามคำว่า “ข้อความ” หมายความว่ารวมถึง “การกระทำที่ปรากฏด้วยตัวอักษร ภาพ ภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมาย หรือการกระทำอย่างใดๆที่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้” ซึ่งรูปแบบของการโฆษณาตั้งที่กล่าวมานั้นขัดกับจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช **International code of conduct on the distribution and use of pesticides (Revise Version)** ที่บัญญัติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ข้อ 11.23 ซึ่งระบุว่า “ต้องไม่ทำการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ถูกจำกัดให้ใช้เฉพาะผู้ที่ผ่านการอบรมหรือมีใบอนุญาตตามกฎหมาย โดยผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ที่นอกเหนือไปจากสื่อเฉพาะด้าน เว้นเสียแต่ว่าข้อห้ามการใช้นั้นแสดงไว้อย่างชัดเจน” การโฆษณาแฝงดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อมาตรฐานสากลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

4.5.3 การควบคุมการส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ปัจจุบันไม่มีมาตรการหรือกฎหมายในการควบคุมดูแลการส่งเสริมการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุอันตราย ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีรูปแบบของการส่งเสริมการจำหน่ายแบบต่างๆทั้งที่ปรากฏในรายการต่างๆทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ ได้แก่ การขายตรง การลดราคา การแจกหรือแถม การชิงโชค การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ซื้อโดยการให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทน การจัดเลี้ยง การตอบแทนลูกค้ากรณีที่ทำยอดขายได้ รวมทั้งการให้ผลประโยชน์แก่ทั้งเอเจนต์และเซลส์แมน เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการส่งเสริมการจำหน่ายดังกล่าวนับว่าเป็นการกระทำที่ไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็น หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า อันถือได้ว่าเป็นนิยามของคำว่าโฆษณาเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชสามารถกระทำได้อย่างเสรี ทั้งๆที่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเป็นวัตถุที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และเกษตรกรผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตาม **International code of conduct on the distribution and use of pesticides (Revised Version)** ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลแล้ว ก็ถือว่าการส่งเสริมการจำหน่ายดังกล่าวข้างต้นเป็นการโฆษณา ซึ่งในหมวดการโฆษณาข้อ 11.218 ระบุว่า “การโฆษณาและกิจกรรมโปรโมทสินค้าไม่ควรให้สิ่งตอบแทน หรือของขวัญเพื่อกระตุ้นให้เกิดการซื้อสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช” ดังนั้นการส่งเสริมการจำหน่ายของประเทศไทยรูปแบบต่างๆของผู้ประกอบการรวมทั้งการลด แลก แจก แถมรวมทั้งการชิงโชคดังที่กล่าวมาจึงขัดต่อจรรยาบรรณระหว่างประเทศซึ่งเป็นมาตรฐานสากล

ดังนั้นจากปัญหาในข้อ **451- 453** ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติ หรือมาตรการบังคับทางกฎหมายโดยตรงในการควบคุมการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาแฝง และการส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยวิธีต่างๆ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการโฆษณาตามนิยามที่กล่าวมาข้างต้น โดยในปัจจุบันมีเพียงมาตรการในการควบคุมดูแลการโฆษณาวัตถุอันตรายที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. **2522** เท่านั้น ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ผลที่ชัดเจน เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลเท่านั้น โดยไม่มีการติดตามสอดส่อง ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลที่กระทำการโฆษณาดังที่กล่าวมา

ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือกฎหมายควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. **2535** โดยเปลี่ยนจากมาตรการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. **2522** มาเป็นมาตรการควบคุมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. **2535** มาใช้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่ายและใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ และเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค เกษตรกรผู้ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชรวมทั้งสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับสินค้าที่เป็นอันตรายบางประเภทที่มีการตั้งห้ามหรือจำกัดการโฆษณาในปัจจุบันเช่น เครื่องดื่มชูกำลัง เครื่องดื่มผสมแอลกอฮอล์ ตลอดจนบุหรี่ จะเห็นได้ว่าการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้นยังไม่มีข้อบังคับทางกฎหมายบังคับที่ชัดเจน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันการควบคุมจัดการวัตถุอันตรายรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตรายทุกชนิดในประเทศไทย ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และภาคเกษตรกรรม ดังนั้นแนวทางในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นวัตถุอันตรายจึงเป็นในลักษณะครอบคลุมอย่างกว้างๆ ไม่ได้มีกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่บังคับใช้โดยเฉพาะในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายและระบบการควบคุม จัดการสารเคมีทางการเกษตรรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากล

ระบบการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยมีกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ โดยมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน และต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551 ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียด และขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าวัตถุอันตรายซึ่งรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ต้องนำวัตถุอันตรายดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตรตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยแต่ละขั้นตอนกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการจำกัดอยู่เฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่รัฐ และส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณา ตรวจสอบจากข้อมูลทางเอกสารของผู้ประกอบการที่นำส่งเป็นหลักเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากระบบการควบคุมสารเคมีทางการเกษตรในสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ซึ่งมีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับสารที่ได้รับการประเมินทั้งกรณีสารเคมีทางการเกษตรชนิดเดิมและชนิดใหม่ ตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุ และการรายงานผลกระทบจากสารเคมีเพื่อเป็นการสร้างระบบประกันคุณภาพสารเคมี นอกจากนี้ยังมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชทาง **Internet** โดยระบบการควบคุมสารเคมีเกษตรดังกล่าวทำให้เกิดความ

โปร่งใส และทำให้หน่วยงานรัฐได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านในการประเมินสารเคมีทางการเกษตร ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และเกษตรกร

ส่วนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียน การต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียน ใบอนุญาตการผลิต นำเข้า ส่งออก และการครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยนั้นคำนวณตามปริมาณการนำสารเคมีออกไปใช้ หรือปริมาณจำหน่ายรายปีแต่ได้มีการกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมผู้ประกอบการไม่ว่าจะผลิต นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองจะมีปริมาณการนำสารเคมีออกไปใช้ หรือจำหน่ายปริมาณมากเท่าใดก็ตาม ผู้ประกอบการก็จะเสียค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลต่ออัตราปริมาณการผลิต นำเข้าและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกรในจำนวนที่มากขึ้น นอกจากนี้ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชควรมีความรับผิดชอบ และภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นไปตามปริมาณสารเคมีที่ผลิต ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการมีความระมัดระวังในการผลิตสารเคมีตามวัตถุประสงค์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้มากขึ้น

จากการที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลวัตถุอันตรายทุกประเภท ซึ่งรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยมีการแบ่งแยกหน่วยงานผู้รับผิดชอบออกเป็น 7 หน่วยงานตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งยังมีการออกระเบียบของแต่ละหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายไว้เป็นจำนวนมาก การแบ่งแยกหน่วยงานดังกล่าวทำให้เกิดการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการและตรวจสอบวัตถุอันตรายในกรณีเป็นวัตถุอันตรายประเภทเดียวกัน ส่งผลให้การตรวจสอบวัตถุอันตรายไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรวบรวม จัดการข้อมูลสารเคมีทุกชนิดให้เป็นระบบเดียวกัน โดยให้มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้การบริหารงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุอันตรายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่กำหนดให้จำนวนคณะกรรมการวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบาทในการวางนโยบายและกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งจัดเป็นวัตถุอันตรายมีบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากภาครัฐมากกว่าผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงนั้น จะส่งผลให้การพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆ จึงยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสะท้อนปัญหาที่แท้จริงได้ กรณีดังกล่าวจะต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียที่มีระบบให้สาธารณชนร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตรวจสอบ

ประเมินสารเคมีทางการเกษตรก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้ในทุุกขั้นตอนในการดำเนินการ ซึ่งต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีสถานีตรวจสอบสารเคมีทางการเกษตรอันเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการอย่างอิสระ และเป็นกลางโดยไม่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มธุรกิจสารเคมีทางการเกษตรเพื่อขึ้นทะเบียน รวมทั้งตรวจสอบ รวบรวมข้อมูลสารเคมีทางการเกษตรให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน

สำหรับมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของประเทศไทยนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกระบวนการตรวจสอบ และทบทวนการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรตลอดอายุการจดทะเบียน รวมทั้งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการตรวจสอบและควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ ทำให้ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชกระทำการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้อำนาจการควบคุม และตรวจสอบ การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไปสู่หน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มงวดในการควบคุมและตรวจสอบสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่ อีกทั้งให้มีมาตรการการทบทวน ตรวจสอบวัตถุอันตรายทางการเกษตรรวมทั้งสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตลอดอายุการจดทะเบียนเพื่อให้อำนาจการควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกร

ในเรื่องการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบพ.ศ. 2538 นั้น ยังมีบางประการที่ไม่สอดคล้องกับคำแนะนำในการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล ดังนั้นจึงต้องเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการจัดทำฉลากเพื่อให้ผู้บริโภคและเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างถูกต้อง และปลอดภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติ หรือมาตรการบังคับทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาแฝง และการส่งเสริมการขายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งจัดได้ว่าเป็นการโฆษณา การโฆษณาส่วนใหญ่จะกล่าวถึงแต่ในด้านที่มีประโยชน์เท่านั้น โดยมีการอวดอ้างสรรพคุณที่เกินจริง และส่วนใหญ่ไม่มีการเตือนหรือการให้ความรู้ในด้านที่ควรระมัดระวังในการใช้ผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคและเกษตรกรหลงเชื่อได้ง่าย โดยในปัจจุบันมีเพียงมาตรการกำกับดูแลการโฆษณาวัตถุอันตรายที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ผลที่

ชัดเจน เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลเท่านั้น โดยไม่มีการติดตาม สอดส่อง ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลที่กระทำการโฆษณาดังที่กล่าวมา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการควบคุมการ โฆษณาและส่งเสริมการจำหน่ายสาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืชซึ่งไม่เป็นไปตามจรรยาบรรณระหว่างประเทศในการแจกจ่าย จำหน่าย และ ใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (**International code of conduct on the distribution and use of pesticide**) ที่บัญญัติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม จัดการสารเคมีทางการเกษตรซึ่ง รวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาทาง กฎหมาย และข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การทบทวน การต่ออายุทะเบียน และการรายงานผลกระทบการใช้สารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งยัง ไม่มีมาตรการกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมการ โฆษณาและการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำฉลากผลิตภัณฑ์สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชก็ไม่เป็นไปตาม มาตรฐานสากลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำการ แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆรวมถึงมาตรการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม จัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ดังต่อไปนี้

5.21 เห็นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ข้อบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้และสามารถเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น คัดค้าน ในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจในระบบการขึ้นทะเบียนอนุญาต การต่อ อายุทะเบียน การควบคุมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช รวมถึงการตรวจสอบทบทวนสารเคมีที่ ขึ้นทะเบียนตลอดอายุการจดทะเบียน

5.22 เห็นควรให้หน่วยงานรัฐเร่งผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. ... เพื่อให้มีตัวแทนผู้บริโภคที่เป็นคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคมีส่วนร่วมใน การให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการ คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุม จัดการ สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

5.23 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเปิดเผยขั้นตอนการขึ้นทะเบียน และข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาก่อนประกาศขึ้น ทะเบียนวัตถุอันตรายทุกประเภทรวมถึงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อน

การพิจารณาอนุญาต และให้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณาขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย และให้เปิดเผยคำชี้แจงและเหตุผลประกอบการพิจารณา และให้นำข้อมูลดังกล่าวไปปิดประกาศในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และลงใน **website Internet** เพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็น

5.24 เห็นควรกำหนดให้มีการคิดค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยพิจารณาจากปริมาณการนำสารเคมีออกไปใช้หรือการจำหน่ายในแต่ละปี โดยมีให้มีการกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดไว้ โดยนำค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บดังกล่าวมาจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ขอขึ้นทะเบียนมีหน้าที่จะต้องรายงานปริมาณการใช้ และการจำหน่ายสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในแต่ละปี

5.25 เห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรวบรวมข้อมูลสารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตรายของทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยบูรณาการข้อมูลการจัดการสารเคมีให้เป็นระบบเดียวกัน และให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบและควบคุมสารเคมี และเกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการของผู้ประกอบการ

5.26 เห็นควรผลักดันให้รัฐมีการกระจายอำนาจในการควบคุม กำกับการขาย และการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มงวดในการควบคุมตรวจสอบ และกำกับดูแลสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่ และให้หน่วยงานรัฐณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับพิษภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชแก่เกษตรกรผู้ใช้

5.27 เห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 เพื่อให้วิธีการปฏิบัติในการดำเนินการในปัจจุบันที่สอดคล้องกับคำแนะนำการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) โดยควรแก้ไข ดังนี้

5.27.1 บรรจุนำความ “อ่านคำแนะนำก่อนเปิดภาชนะบรรจุ” เพื่อให้ผู้อ่านฉลากให้เข้าใจก่อนที่จะใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และข้อความนี้ต้องอยู่ด้านหน้าฉลากเพื่อให้ผู้ใช้สังเกตเห็นได้ง่าย

5.27.2 กำหนดให้แสดงสัญลักษณ์และข้อความที่เกี่ยวกับคุณสมบัติทางกายภาพของสารเคมี เช่น การกัดกร่อน การติดไฟ การระคายเคืองต่อตาและผิวหนัง เป็นต้น

5.273 กำหนดให้ข้อความ “เก็บในที่ปิดกัญแจ และพื้นมือเด็ก” “ห้าม ดื่มน้ำ กินอาหาร สูดบุหรี่ ขณะใช้สาร” “ผลิตภัณฑ์เป็นอันตรายหรือเป็นพิษ หากกลืนกิน หรือสูดดม” บรรจุลงบน ด้านหน้าฉลากเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้บริโภคและเกษตรกร

5.274 กำหนดห้ามมิให้ใช้สีเดียวกับแถบสีบนพื้นที่ส่วนอื่นๆของฉลากเพื่อป้องกันการ ลับสนของผู้บริโภคและเกษตรกร และควรมีการกำหนดให้ใช้สีในฉลากผลิตภัณฑ์สารป้องกัน กำจัดศัตรูพืชให้ผู้บริโภคอ่านง่าย และเหมาะสม เช่น ตัวอักษรสีแดง ควรอยู่บนพื้นสีขาว ไม่ควรอยู่ บนพื้นสีเหลือง ตัวอักษรสีดำ ควรอยู่บนพื้นสีขาวหรือเหลือง ตัวอักษรสีขาว ควรอยู่บนพื้น สีน้ำเงิน เป็นต้น

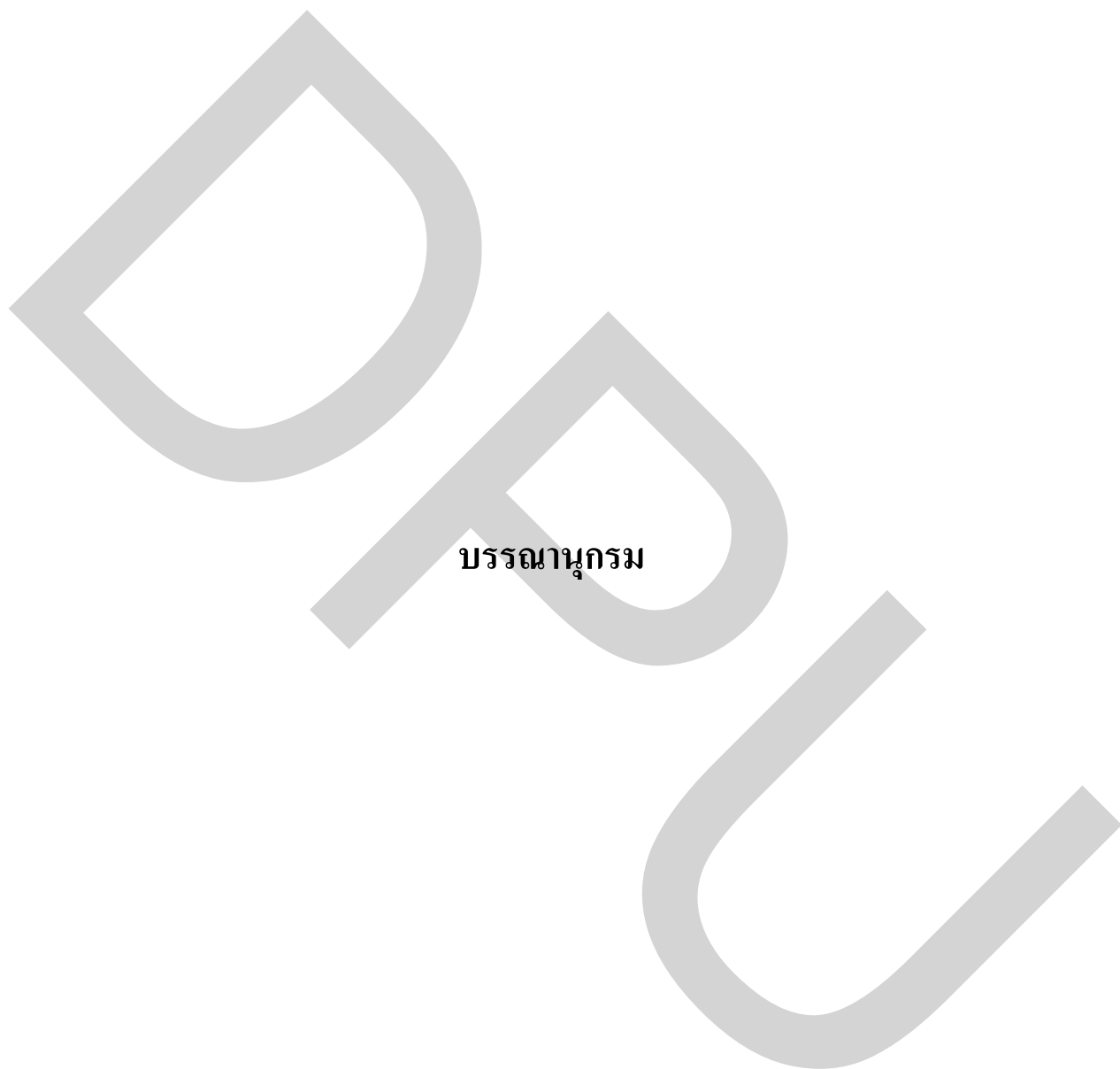
5.275 กำหนดให้บรรจุสัญลักษณ์แสดงความปลอดภัยในฉลากที่ติดบนภาชนะบรรจุ ขนาดเล็กเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเกษตรกร

528 เห็นควรให้มีมาตรการการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยเปลี่ยนจากมาตรการกำกับดูแลการ โฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาเป็น มาตรการควบคุมแทน โดยมีหลักการ คือ การโฆษณาขายวัตถุอันตรายทางวิทยุกระจายเสียง เครื่อง ขยายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ ทางฉายภาพหรือภาพยนตร์ หรือทางสิ่งพิมพ์จะต้องได้รับอนุมัติข้อความ เสี่ยง หรือภาพที่ใช้ในการโฆษณาจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนด และการ โฆษณาขายวัตถุอันตรายจะต้องไม่เป็นการโอ้อวดสรรพคุณวัตถุอันตราย หรือวัตถุอันเป็น ส่วนประกอบของวัตถุอันตราย ไม่แสดงสรรพคุณวัตถุอันตรายอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง และไม่มี การรับรองหรือยกย่องสรรพคุณวัตถุอันตรายโดยบุคคลอื่น นอกจากนี้ห้ามมิให้โฆษณาขายวัตถุ อันตรายโดยวิธีแถมพก หรือออกสลากรางวัล และหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องบัญญัติให้มีโทษอาญา ทั้งโทษ จำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามที่ได้มีการมีการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยขั้นตอนการขึ้นทะเบียน และข้อมูลที่ใช้ ประกอบการพิจารณา ก่อนประกาศขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกประเภทรวมถึงสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืช และให้มีมาตรการควบคุมการ โฆษณาวัตถุอันตราย รวมทั้งให้มีการแก้ไขในส่วนการคิด ค่าธรรมเนียมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยมิให้มีการกำหนดเพดานอัตราสูงสุดไว้ อีกทั้งให้มีการแก้ไข ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการ เกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538 ให้สอดคล้องกับคำแนะนำการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในกรณีให้รัฐเร่งผลักดันให้มีการ พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... และให้มีการกระจายอำนาจในการ ควบคุม กำกับการขาย การใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น พร้อมกับให้มีการ

จัดตั้งหน่วยงานเพื่อรวบรวมข้อมูลสารเคมีซึ่งเป็นวัตถุดิบอันตรายของทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดย
บูรณาการข้อมูลการจัดการสารเคมีให้เป็นระบบเดียวกัน





บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณิต ณ นคร. (2548). ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานความเข้าใจ (พิมพ์ครั้งที่ 8).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิต เศรษฐบุตร. (2539). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จำปี โสทธิพันธุ์. (2540). คำอธิบายกฎหมายนิติกรรม - สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.
คำรึห์ รุ่งสุข. (2543). สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ (พิมพ์ครั้งที่ 1). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย
แม่โจ้.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ
กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2547). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สถาบัน
พระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- _____. (2542). รัฐธรรมนูญน้ำจืด (รวมสาระและคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พาลาภ สิงหเสนี. (2537). พิษของยาฆ่าแมลงต่อผู้ใช้และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ อารักษา. (2543). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับชาวบ้าน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.
- สารี อ๋องสมหวัง. (2539). การคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สุขุม วงษ์เอก. (2542). การบริหารจัดการสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชระดับสากลกับพัฒนาการของไทย.
กรุงเทพฯ: กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร.

สุขุม ศุภนิติย์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 _____. (2544). องค์การเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. “ข่าวส.ค.บ.” ส.ค.บ.สาร,

25. หน้า 255-256

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2523) “การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.” วารสารนิติศาสตร์,
 181.

มานิตย์ สุชาพร. (2528 กันยายน). “ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.”

ตุลพาห, 5, 32. หน้า 49

วิทยานิพนธ์

ประสิทธิ์ จงวิจิต. (2527). การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเล็กน้อย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปัญญาพร โกศลกิติวงศ์. (2541). ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์
 ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย..

พจนัญญ์ สมใจ. (2552). การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม: ศึกษากรณีสารเคมี
 ป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิพัฒน์ เจริญวัฒนา. (2546). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและการควบคุมสารพิษตกค้างใน
 ผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรขั้นปฐม: ศึกษากรณีพืชผัก. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต
 สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2529). ความรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดจากยานพาหนะอันเดินด้วย
 เครื่องจักรกล. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มนต์ชัย ธาดาอำนวยการ. (2545). กฎหมายความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์: รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิรัช จีระแพทย์. (2523). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิณีนาถ เกียรติกิ่งวาฬ. (2531). ความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวิทย์ รัตนสุคนธ์. (2534). ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมชาย อติกรจุฑาศิри. (2542). ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกนัฐ จินเสนา. (2548). ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เอกสารอื่นๆ

กรมวิชาการเกษตร. (2543) นโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กลุ่มงานแผนงานวิจัยและพัฒนา นโยบายเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. (2548). รายงานผลการศึกษาคำสั่งที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นในการกำหนดเพื่อบริการด้านสาธารณสุขที่มีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย (รายงานการศึกษา). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

พัฒน์พงษ์ จาติเกตุ. (2547). รายงานผลการศึกษาระบบการสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องการโฆษณาสาธารณสุขกำจัดศัตรูพืชโดยสื่อมวลชน (รายงานการศึกษา). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล. (2547). เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาตจดทะเบียน ยกเลิกสารเคมี กรณีศึกษาประเทศไทย. สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.

- ลัดดาวัลย์ โอภาณุรักษธรรม. (2550). การศึกษาการจัดทำฉลากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (รายงานการศึกษา). สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร.
- สมาคมอารักขาพืชไทย. (2540). จรรยาบรรณระหว่างประเทศ การจำหน่ายและการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช (ฉบับแก้ไข). กรุงเทพฯ
- สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. (2550). สรุปผลการศึกษาเรื่องการศึกษากระบวนการควบคุมการใช้สารเคมีเกษตร กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย. กระทรวงสาธารณสุข.
- อังคณา สุวรรณภู. (2550). การศึกษามาตรการควบคุมการจำหน่ายวัตถุอันตรายทางการเกษตรของประเทศไทยและสหภาพยุโรป (รายงานการศึกษา). สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร.
- อานันท์ วิเศษรจนา. (2547). เอกสารวิชาการวิเคราะห์แนวทางการควบคุม อนุญาต จัดทะเบียนยกเลิกสารเคมีการเกษตร: กรณีศึกษา USEPA และประเทศไทย สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.

กฎหมาย

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการขึ้นทะเบียน การออกไปสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. 2551.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2538
- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

จุฑามาศ ต๊ะก่า. (2547). กลไกทางกฎหมายและกลไกทางนโยบายเพื่อสนับสนุนการลดการใช้

สารเคมีเกษตร. สืบค้นเมื่อ -30 ตุลาคม 2552 จาก

<http://dspace.hsri.or.th/dspace/handle/123456789/1714>

ปาริชาติ วิสุทธิสมาจาร สุนทร พิพิธแสงจันทร์และอรัญ งามพ่องใส. (2547). การควบคุมสารเคมี

การเกษตรอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2552 จาก

<http://documents.scribd.com.s3.amazonaws.com/docs/hridcc2y/kqddv85m3u6.pdf?t=1221445161>

สมาคมอรัรักษาพืชไทย. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2552 จาก

<http://www.tcpa.or.th/thai/organization.html#1>

สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์. (2547). มาตรการควบคุมระบบการตลาดสารเคมี. สืบค้นเมื่อ

12 พฤศจิกายน 2552 จาก

<http://documents.scribd.com.s3.amazonaws.com/docs/1vi85wj1nfgm3e87vq30.pdf?t=1221445563>

ภาษาต่างประเทศ

LAWS

Agricultural and Veterinary Chemicals(Code) Act 1994

Agricultural chemical regulation law of 1948(last amended on 30 March 2007).

Consumer Basic Protection Law of 1968

Consumer Goods Safety Law of 1973

Product Liability Law of 1994

The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act

ELECTRONIC SOURCES

Agricultural chemical regulation law of 1948 (last amended on 30 March 2007).

Retrieved March 3, 2010 from

[http:// www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/27776/64846/E95JPN01.htm#a117](http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/27776/64846/E95JPN01.htm#a117).

Guidelines on good labeling practice for pesticides. Retrieved October 8, 2009 from

www.bvsde.paho.org/bvstox/i/fulltext/fao11/fao11.pdf

International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides (Revised Version).

Retrieved October 8, 2009 from

<http://www.fao.org/docrep/005/Y4544E/y4544e00.htm>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ณัฐพร เสียงสัมพันธ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2547

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร
กองบังคับคดีล้มละลาย 3 กรมบังคับคดี
(20 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบัน)