



เอกสารประกอบการประชุม

การประชุมวิชาการเพื่อการเฝ้าระวังสารเคมีทางการเกษตร

หมวดที่ 4 : นโยบายด้านการจัดการและควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- การประมวลสถานการณ์ทางนโยบายด้านสารเคมีทางการเกษตร
ภายใต้พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2551
- กลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรในสหภาพยุโรป

การประมวลสถานการณ์ทางนโยบายด้านสารเคมีเกษตร ภายใต้พ.ร.บ.วัตถุอันตราย ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2551

พุทธิณา นันทะวรการ
มูลนิธินโยบายสุขภาพ

การเคลื่อนไหวเชิงนโยบายด้านสารเคมีเกษตรในสังคมไทยเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายการจัดการสารเคมีเกษตรเพื่อสุขภาพของคนไทยได้มีความพยายามขับเคลื่อนกันมาตั้งแต่ปี 2546 โดยความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านการวิจัย หน่วยงานขับเคลื่อนสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านกลไกและช่องทางนโยบายต่างๆ โดยเน้นการผลักดันให้เกิดนโยบายการจัดการ การควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่คำนึงถึงสุขภาพของผู้ผลิต ผู้บริโภค และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันให้เกิดการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อมูลทางวิชาการที่ชี้ชัดว่าการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม ปัจจุบันเกษตรกรไทยมีแนวโน้มการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ขณะที่กลไกของภาครัฐในการควบคุมและกำกับดูแลการผลิต การจำหน่าย และการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพและมีช่องว่างมากมาย กระทั่งมีการเสนอแก้ไข พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 เมื่อปี 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องในการควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิด รวมถึงสารเคมีเกษตร

เอกสารฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประมวลสภาพรวมสถานการณ์ทางนโยบายด้านสารเคมีเกษตรในช่วงก่อนมีการเสนอแก้ไข พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และภายหลังมี พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2551 โดยสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ก่อนมีการแก้ไข พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535

■ การควบคุมระบบการตลาดสารเคมีเกษตรและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมสารเคมีเกษตร

เกษตรกรไทยมีทัศนคติและพฤติกรรมการใช้สารเคมีเกษตรเกินความจำเป็นและใช้อย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม อันเป็นผลมาจากการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีเกษตรของบริษัทสารเคมี อย่างไรก็ตามการควบคุม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกลไกหรือนโยบายที่ชัดเจนในการควบคุมระบบการตลาดสารเคมีเกษตร ดังนั้น ช่วงแรกของการเคลื่อนไหวทางนโยบายด้านสารเคมีเกษตรจึงเน้นการผลักดันให้เกิดการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ในการขับเคลื่อนเริ่มจากการสนับสนุนงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ (สปรศ.) ในการสร้างองค์ความรู้และประมวลสถานการณ์ การโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีฯ ในสื่อและในระดับพื้นที่ ตลอดจนมีการผลักดันข้อเสนอเพื่อให้เกิดการควบคุมระบบการตลาดสารเคมีเกษตรผ่านกลไกและช่องทางนโยบายต่างๆ เช่น การส่ง ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เมื่อปี 2547 เพื่อทวงถามบทบาทของ สคบ. ในการควบคุมและกำกับดูแลการโฆษณาสารเคมีเกษตรเพื่อคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภค ซึ่งได้คำตอบ ชัดเจนว่า สคบ. ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรและขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับปัญหาสารเคมีเกษตร

มีการขับเคลื่อนประเด็นสารเคมีเกษตรผ่านกระบวนการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ปี 2547 จน สามารถผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พ.ค. 2548 ที่กำหนด “ให้การกำหนดหลักเกณฑ์และ กระบวนการควบคุมการโฆษณาและการขายตรงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในลักษณะข้อบังคับทาง กฎหมายและต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรม” และ “ให้บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารป้องกันกำจัด ศัตรูพืชอย่างชัดเจน” แต่จากการติดตามผลการดำเนินงาน โดย สปรศ.พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้มี การดำเนินการใดๆ ตามมติ ครม.31 พ.ค. 2548

กระทั่งเมื่อมีการเสนอแก้ไข พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อ 13 มีนาคม 2550 ได้มีความพยายามอีกครั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.หรือ สปรศ. เดิม) และองค์กรภาคีเครือข่ายในการเสนอสองประเด็นสำคัญตามมติ ครม.เมื่อ 31 พ.ค. 2548 คือ 1) การ บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างชัดเจน และ 2) การกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการควบคุมการโฆษณา และการขายตรงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในลักษณะข้อบังคับทางกฎหมาย โดยได้ส่งข้อคิดเห็นไปยัง องค์กรสำคัญ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวัตถุอันตราย รวมถึงสำเนาถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมโรงงาน อุตสาหกรรม คณะกรรมการอาหารและยาเพื่อพิจารณาด้วย ขณะเดียวกันในการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) ก็ได้มีความพยายามที่จะเสนอแก้ไขร่างกฎหมายในสองประเด็นดังกล่าว แต่ในที่สุดเมื่อ วันที่ 21 ธันวาคม 2550 เมื่อร่างกฎหมายผ่านการเห็นชอบจาก สนช.ในวาระที่สาม ประเด็นการควบคุม การโฆษณาและขายตรงวัตถุอันตราย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ยังไม่มีแก้ไขเพิ่มเติม

แม้ความพยายามในการผลักดันประเด็นสารเคมีเกษตรในสองประเด็นหลักตามมติ ครม.เมื่อ 31 พ.ค. 2548 จะไม่ประสบผลสำเร็จในขั้นการเสนอแก้ไขกฎหมาย แต่หน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ ละความพยายามในการดำเนินการ โดยต่อมาคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ “จัดให้มี หรือส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์ด้าน

สุขภาพเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย” ตามมาตรา 25(4) แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ได้ร่วมกับเครือข่ายพัฒนานโยบายเกษตรและอาหารเพื่อสุขภาพได้ส่งข้อเสนอแนะเชิงกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อการจัดการของคณะกรรมการวัตถุอันตราย ให้ประธานคณะกรรมการวัตถุอันตราย เมื่อวันที่ 12 ก.พ.2551 ในประเด็น “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “การควบคุมการโฆษณาและขายตรง” เพื่อผลักดันให้เกิดรูปธรรมในการลดผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบให้เสนอข้อเสนอของ คสช. ในการประชุมครั้งที่ 3/2551 เมื่อวันที่ 25 เม.ย.2551 เรื่องนโยบายการจัดการสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดผลกระทบทางสุขภาพในประเด็น “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “การควบคุมการโฆษณาและการขายตรง” ต่อคณะรัฐมนตรี

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 ม.ค. 2552 คณะกรรมการวัตถุอันตรายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการควบคุมการโฆษณา การขายตรง และตลาดแบบตรงด้านวัตถุอันตราย และคณะอนุกรรมการควบคุมการโฆษณาฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์วิธีการในการโฆษณา การขายตรงและตลาดแบบตรงด้านวัตถุอันตรายเมื่อวันที่ 5 ก.ค. 2552 โดยมีกรอบระยะเวลาในการจัดทำหลักเกณฑ์วิธีการในการโฆษณาฯ ภายใน 1 เดือน โดยเน้นที่สารเคมีการเกษตรก่อน ต่อมาได้ขยายเวลาในการจัดทำหลักเกณฑ์ออกไปอีก 1 เดือน (ให้แล้วเสร็จภายในเดือน ก.ย. 2552) ข้อสังเกตในการทำงานของคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์วิธีการในการโฆษณาฯ คือ องค์ประกอบคณะทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากภาครัฐซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ทำให้การพิจารณาให้ความเห็นในการจัดทำหลักเกณฑ์การโฆษณาฯ ยึดตามกรอบกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการตีความทางกฎหมายและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติเมื่อมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การโฆษณาฯ นี้

คณะทำงานฯ ได้ประชุมเพื่อจัดทำร่างหลักเกณฑ์ในการโฆษณา การขายตรงและตลาดแบบตรงสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชจนแล้วเสร็จในเดือน ก.ย. 2552 และส่งมอบร่างหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายพิจารณา แต่จวบจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปบังคับใช้แต่อย่างใด

ภายหลังมี พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2551

- การขึ้นทะเบียนสารเคมีการเกษตรตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตรายใหม่: ช่องว่างในการควบคุมสารเคมีเกษตร

นับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) ฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 25 ก.พ. 2551 ที่ผ่านมา หนึ่งในประเด็นที่มีการจับตามองมากที่สุดในปัจจุบันคือ การขึ้นทะเบียนสารเคมีการเกษตร ซึ่งต้องนำมาขึ้นทะเบียนใหม่ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 22 ส.ค. 2554 โดยใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายให้มีอายุไม่เกิน 6 ปี จากเดิมที่ไม่มีการกำหนดอายุ โดยช่วงระยะเวลาภายใน 1 ปี

หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมาย สมาคมอรรถาพิชไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมร่างกฎหมายที่สืบเนื่องจาก พ.ร.บ. วัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) ฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2551 รวม 2 ฉบับจนเสร็จเรียบร้อย ได้แก่ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย และประกาศกรมวิชาการเกษตรเรื่อง กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย

ในช่วงที่ผ่านมากรมวิชาการเกษตรได้มีการประกาศเตือนให้บริษัทสารเคมีฯ มาขอขึ้นทะเบียนใหม่ เนื่องจากมีใบสำคัญการขึ้นทะเบียนจำนวน 27,126 ฉบับจะหมดอายุในวันที่ 22 ส.ค. 2554 โดยสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจสารเคมีเกษตรได้ยื่นหนังสือร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ว่าไม่สามารถขึ้นทะเบียนสารเคมีเกษตรใหม่ได้ทัน เพราะประกาศรายละเอียดการขึ้นทะเบียนใหม่ของกรมวิชาการเกษตรฯ มีความล่าช้า จึงขอขยายเวลาไปอีก 2 ปี โดยในช่วงขยายเวลาสามารถจำหน่ายสารเคมีที่ผลิตจำหน่ายได้อีก 2 ปี เพราะคาดว่ามีสารเคมีเพียงร้อยละ 5 จาก 1,000 รายการที่สามารถผ่านการขึ้นทะเบียนได้ และหากไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ทัน ผลผลิตทางการเกษตรอาจจะลดลงถึงร้อยละ 50

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2554 อธิบดีกรมวิชาการเกษตรได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจว่าการที่ผู้ประกอบการจะอ้างว่าขึ้นทะเบียนไม่ทันนั้นไม่ใช่เหตุผลที่จะรับฟังได้ เพราะกฎหมายเริ่มมาตั้งแต่ปี 2551 ซึ่งล่วงเลยมากกว่า 3 ปีแล้ว ปัจจุบันมีบริษัทมาขึ้นขอจดทะเบียนแล้ว 1,115 รายการ ซึ่งกำลังเร่งให้ทัน 22 ส.ค. 2554 นี้ หากไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ทัน ในข้อกฎหมายอนุโลมให้ขายได้อีก 2 ปี แต่ไม่สามารถผลิตใหม่ได้ และจากการเข้าพบอธิบดีกรมวิชาการเกษตรของเครือข่าย Thai PAN เมื่อวันที่ 25 พ.ค. 2554 ที่ผ่านมา ทางอธิบดีกรมวิชาการเกษตรก็ยืนยันอย่างแข็งขันว่าหากไม่สามารถขึ้นทะเบียนใหม่ได้ทันจะผลิตไม่ได้หลังสิงหาคมนี้ จะมีแค่ทางร้านค้าเท่านั้นที่จำหน่ายในสต็อกได้ ส่วนทางกรมวิชาการจะเร่งดำเนินการให้ทะเบียนอย่างน้อย 1,000 รายการสามารถขึ้นทะเบียนได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

แต่รายงานข่าวล่าสุดในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจเมื่อวันที่ 31 พ.ค. 2554 กลับพบว่ากรมวิชาการเกษตรยอมผ่อนปรนผู้ผลิต/ ผู้จำหน่ายสารเคมีเกษตรตามทะเบียนเก่าต่อไปอีก 2 ปี เพื่อแก้ปัญหาสารเคมีฯ ขาดตลาด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรทั่วประเทศ โดยในการผ่อนปรนระยะเวลาการครอบครองและจัดจำหน่ายในครั้งนี้มีเงื่อนไขว่าผู้ประกอบการจะต้องนำเข้าสู่สารตั้งต้นและผลิตยาให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นเดือน มิ.ย. 2554 นี้

ล่าสุดกลุ่มผู้ประกอบการมีการเคลื่อนไหว โดยสมาคมคนไทยธุรกิจเกษตรได้ยื่นเรื่องปัญหาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายฯ ต่อคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา เพื่อขอให้เข้ามาแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการขึ้นทะเบียนสารเคมีใหม่ เพราะแม้จะมีการผ่อนผันไปอีก 2 ปี แต่ผู้ประกอบการมากกว่าร้อยละ 50 ไม่สามารถนำเข้าสู่สารตั้งต้นเพื่อนำมาผลิตได้ทันภายในสิ้นเดือน มิ.ย. นี้

■ การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุอันตราย: คำถามคาใจจากสังคม

อีกหนึ่งประเด็นที่เป็นคำถามคาใจสังคมไทยนับตั้งแต่มีการดำเนินการตามกฎหมายวัตถุอันตรายฉบับใหม่ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการวัตถุอันตราย โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน ในคณะกรรมการวัตถุอันตรายไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ

- แต่งตั้งนางศุภวรรณ ตันตยานนท์ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการคุ้มครองสุขภาพอนามัย โดยนางศุภวรรณ ตันตยานนท์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกสมาคมเคมีแห่งประเทศไทย (2550-ปัจจุบัน) และเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารสมาคมโพลีเมอร์แห่งประเทศไทย
- แต่งตั้งนางสาวสุมล ปวีทรานนท์ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยนางสาวสุมล ปวีทรานนท์ ปัจจุบันเป็นนักวิชาการระดับสูง สังกัดพิทยวิทยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข และเป็นกรรมการสมาคมเอ ไอ เอ ซี
- แต่งตั้งนายปกรณ์ สุจร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการเกษตรกรรมยั่งยืน โดยนายปกรณ์ สุจร ปัจจุบันเป็นผู้จัดการฝ่ายธุรกิจบริษัทชินเจนทา ครอป โปรเทคชั่น (ประเทศไทย) และนายกสมาคมอารักขาพืชไทย
- แต่งตั้งนายสุมิดา บุรณศิริ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการจัดการปัญหาวัตถุอันตรายในท้องถิ่น โดยนายสุมิดา บุรณศิริ ปัจจุบันเป็นผู้บริหารบริษัทเทชิน โพลีเอสเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด และรองประธานอาวุโส สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

โดยเมื่อวันที่ 7 ก.พ. 2554 ที่ผ่านมามีมติร่วมกันกับมูลนิธิบูรณะนิเวศได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พ.ย. 2553 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุอันตรายว่าขัดกับเจตนารมณ์ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ.2551 อย่างชัดเจน เนื่องจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คนถูกแต่งตั้งจากสมาคมวิชาชีพที่มีได้เป็นองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการคุ้มครองสุขภาพอนามัย และองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และยิ่งกว่านั้น มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คนมาจากกลุ่มธุรกิจเคมี ทั้งบริษัทสารเคมีกำจัดศัตรูพืชรายใหญ่และสภาอุตสาหกรรม ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านเกษตรกรรมยั่งยืน และองค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านการจัดการปัญหาวัตถุอันตรายในท้องถิ่น

ความคืบหน้าล่าสุด สำนักงานศาลปกครองกลางได้รับเอกสารฟ้องตามคดีดำหมายเลข 390/2554 โดยกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีให้ถึงที่สุด

กลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรในสหภาพยุโรป

ดร.นพ.ปัทพงษ์ เกษสมบูรณ์

คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ข่าวการตรวจพบสารเคมีปนเปื้อนในพืชผักที่ไทยส่งไปขายยังสหภาพยุโรปทำให้สังคมไทยต้องหันกลับมามองตัวเองกันอย่างจริงจัง และประเด็นที่ควรจะต้องมองนั้นไม่ควรจะจบที่การแก้ปัญหาการส่งออก แต่ต้องรวมไปถึงการปกป้องคุ้มครองสุขภาพคนไทยด้วย

สหภาพยุโรปมีการพัฒนาและปรับปรุงกลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรอย่างต่อเนื่องมาตามลำดับ ทั้งเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันภายในประเทศสมาชิก และเพื่อการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อมที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้แรงกดดันจากผู้บริโภคมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งของการดำเนินงาน ผู้บริโภคชาวยุโรปตระหนักถึงอันตรายจากสารเคมีเกษตรเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาสุขภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน มีคนเป็นมะเร็งและโรคเรื้อรังต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

กลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรของสหภาพยุโรป

กลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรของสหภาพยุโรปมีอยู่ 2 ด้านหลัก ได้แก่ 1) การประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การขึ้นทะเบียน การอนุญาตให้ขายและการใช้ และ 2) การกำหนดค่ามาตรฐาน และการตรวจสอบระดับการปนเปื้อนของสารเคมีเกษตรในสินค้าเกษตร

1) การประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การขึ้นทะเบียน การอนุญาตให้ขายและการใช้ มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กฎระเบียบ Directive 91/ 414 / EEC

เป็นกฎระเบียบที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1991 ให้มีการประเมินความเสี่ยง หรือการพิสูจน์ให้ได้เสียก่อนว่าสารเคมีนั้นปลอดภัยต่อสุขภาพคน สุขภาพสัตว์ และสิ่งแวดล้อม จึงจะอนุญาตให้จำหน่ายและนำไปใช้ได้ การประเมินขั้นแรกนี้กระทำที่ประเทศสมาชิก หลังจากนั้นส่งผลมาให้ European Food Safety Authority (EFSA) ประเมินอีกครั้ง ผลจากกฎระเบียบฉบับนี้ทำให้สารเคมีจำนวนมากไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน มีผ่านการประเมินในระยะแรกเพียง 250 ตัวเท่านั้น จากที่มีอยู่เดิมประมาณ 1,000 ตัว สารเคมีจำนวนมากไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนต่อเพราะไม่มีข้อมูลมาสนับสนุนเรื่องความปลอดภัยอย่างเพียงพอ และมีสารเคมีจำนวน 70 ตัวที่ไม่ผ่านการประเมินเพราะมีผลกระทบต่อสุขภาพสูง เมื่อสารเคมีใดได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วจะมีอายุเพียง 10 ปี หลังจากนั้นต้องประเมินใหม่

(ณ ปัจจุบัน วันที่ 13 มิถุนายน 2554 ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแล้ว 399 ตัว ซึ่งนับรวมสารชีวภาพเข้าไปด้วยแล้ว)

กฎระเบียบใหม่ EC Regulation No.1107/2009

เป็นกฎระเบียบใหม่ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2009 และให้เริ่มมีผลบังคับใช้แทนกฎระเบียบเดิม (Directive 91/ 414 / EEC) ในวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ.2011 กฎระเบียบใหม่นี้มีขึ้นเพื่อให้กระบวนการประเมินมีส่วนช่วยปกป้องคุ้มครองสุขภาพของคน สัตว์ และสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้กระบวนการประเมินมีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันในหมู่ประเทศสมาชิก

ภายใต้กฎระเบียบใหม่นี้กำหนดให้ต้องประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสุขภาพอันอาจเกิดจากทั้งสารสำคัญและสารอื่นๆ ที่ผสมเข้าไปด้วย เช่น synergists, safeners, co-formulants & adjuvants เพราะสารผสมเหล่านี้บางตัวก็มีอันตรายไม่น้อยกว่าสารสำคัญเลย

มีการกำหนดเกณฑ์การอนุญาตที่ชัดเจนขึ้น โดยพิจารณาที่ระดับความเป็นพิษของสารนั้นๆ เป็นหลัก (hazard-based cut-off criteria) มีการระบุอย่างชัดเจนว่าสารเคมีที่มีคุณสมบัติต่อไปนี้จะไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียน ได้แก่ 1) ก่อให้เกิดการกลายพันธุ์ (mutagens) 2) ก่อมะเร็ง หรือเป็นพิษต่อระบบสืบพันธุ์ (carcinogens or reproductive toxins) 3) รบกวนอวัยวะระบบต่อมไร้ท่อ (endocrine disrupters) 4) ตกค้างในสิ่งแวดล้อมได้ยาวนาน (Persistent Organic Polluters, POPs) 5) ตกค้างสะสมในสิ่งมีชีวิตได้ยาวนาน (Persistent Bio accumulative Toxin, PBT) 6) ตกค้างสะสมในสิ่งมีชีวิตได้ยาวนานมาก (Very persistent – very Bio – accumulative, vPvB)

สารเคมีที่ผ่านการประเมินตามกฎระเบียบเก่าเมื่อหมดอายุแล้วต้องถูกประเมินใหม่ตามเกณฑ์นี้ โดยการประเมินสารออกฤทธิ์สำคัญจะกระทำที่ระดับ EU แต่การประเมินผลิตภัณฑ์ที่ผสมสารสำคัญนี้จะกระทำในระดับประเทศสมาชิก

กฎระเบียบ Directive 2009/ 128/ EC

ประกาศใช้ในปี ค.ศ.2009 เช่นกัน วางแนวทางให้ประเทศสมาชิกมีการจัดทำแผนระดับชาติ เพื่อลดความเสี่ยงจากสารเคมีเกษตรและส่งเสริมทางเลือกการผลิตแบบอื่นๆ ที่ไม่ต้องใช้สารเคมี เพื่อให้เกษตรกรและผู้ผลิตลดการใช้สารเคมีเกษตรลง

2) การกำหนดค่ามาตรฐาน และการตรวจสอบระดับการปนเปื้อนของสารเคมีเกษตรในสินค้าเกษตร

กฎระเบียบ EC Regulation No. 396/2005

มีการกำหนดค่าสูงสุดที่จะให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีในพืชผลชนิดต่างๆ รวมทั้งผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์ได้ (maximum residue levels, MRL) หรือเรียกว่าค่า Import Tolerances (IT) สำหรับสินค้านำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยที่ค่า MRL ของสารเคมีแต่ละชนิดจะถูกกำหนดสำหรับพืชผลแต่ละชนิดไม่

เท่ากัน และเปลี่ยนแปลงไปตามข้อมูลหลักฐานที่ได้มาใหม่ บางครั้งมีการใช้ค่ามาตรฐานของ Codex Alimentarius Commission (CODEX MRL) แต่ถ้าไม่มีแหล่งอ้างอิงใดๆ จะใช้ค่า 0.01 mg/kg สามารถค้นดูข้อมูลล่าสุดได้ที่ http://ec.europa.eu/sanco_pesticides/public/index.cfm

กลไกและระบบการเฝ้าระวังสารเคมีเกษตรในสหภาพยุโรป

กฎระเบียบ EC Regulation No.178/2002 กำหนดให้มีกลไกและระบบการเฝ้าระวังสารเคมีเกษตรชื่อว่า The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) เป็นระบบการคุ้มครองสินค้าเกษตรของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปที่ทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย สามารถส่งต่อข้อมูลถึงกันได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว เครือข่ายนี้ครอบคลุมประเทศนอกสหภาพด้วย ได้แก่ นอร์เวย์ ลิกเทินสไตน์ และไอซ์แลนด์ ดังนั้นหากสินค้าเกษตรจากประเทศใดที่ส่งเข้าไปจำหน่ายแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับหนึ่งประเทศในเครือข่ายก็จะได้รับผลเสียหายหรือมีปัญหากับประเทศอื่นๆ ในยุโรปด้วย

กลไกการควบคุมสารเคมีเกษตรของภาคเอกชน

นอกเหนือจากกลไกในภาครัฐแล้ว ยังมีกลไกในภาคเอกชนที่เข้มแข็งอีกด้วย (ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะผู้บริโภคตื่นตัวเรื่องนี้อย่างมาก) ได้แก่ บริษัทผู้นำเข้าสินค้าเกษตร และผู้จัดจำหน่าย ได้แก่ ห้างและซูเปอร์มาเก็ตต่างๆ มีการออกมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารและสินค้าเกษตรมาใช้กับผู้ผลิตสินค้าเกษตรต่างๆ มาตรฐานความปลอดภัยของภาคเอกชนนี้เริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษแล้วขยายออกไปยังประเทศต่างๆ เช่น GLOBAL G.A.P., BRC Food Standard, the Dutch HACCP, International Featured Standard Food, Food Safety Certified System 2000, Synergy 22000, Safe Quality Food 2000

ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ 8 บริษัทมีความพยายามรวมมาตรฐานต่างๆ เข้าด้วยกัน ให้สามารถส่งผ่านผลการรับรองข้ามระบบได้ (Global Food Safety Initiative) และจัดโปรแกรมสนับสนุนผู้ผลิตให้สามารถทำตามได้ มีการปรับปรุงมาตรฐานให้ดียิ่งขึ้นเรื่อยๆ โดยการครอบคลุมประเด็นเรื่องสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย ไม่ใช่เพียงเรื่องความปลอดภัยเท่านั้น แต่มุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย

แม้จะเป็นระบบให้ผู้ผลิตสมัครใจเข้าร่วมเอง แต่เพราะการแข่งขันสูง ทำให้ผู้ผลิตเล็งได้ยาก

จุดอ่อนของระบบกลไกการควบคุมสารเคมีของสหภาพยุโรป

ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกลไกและมาตรการการควบคุมสารเคมีที่เข้มแข็งกว่าหลายประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกา แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทสารเคมีอยู่มาก ผ่านทางองค์การชื่อ International Life Sciences Institute (ILSI) ที่องค์กรอนามัยโลกเคยปฏิเสธไม่ให้เข้าร่วมการกำหนดมาตรฐานเรื่องสารเคมี และกรรมการบางคนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับบริษัทสารเคมีเข้าไปมี

อิทธิพลต่อการลดมาตรฐานของระเบียบวิธีการประเมินความเสี่ยงของสารเคมีเพื่อประโยชน์ของตน เช่น
ลดการทดสอบความเป็นสารก่อมะเร็งในหนูโดยอ้างจริยธรรม ลดการทดสอบเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพที่
มีข้ามรุ่นคน (multi-generation reproduction study)

จึงเป็นสิ่งที่สาธารณชนควรให้ความสนใจและเสียสละเวลามาศึกษาและมีส่วนร่วมตัดสินใจใน
เรื่องนี้กันให้มากขึ้น เพื่อสุขภาพของเราและของชุมชน