

# เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน การแก้ปัญหาเชิงระบบ เกี่ยวกับปัญหาการควบคุม วัตถุอันตรายพาราควอต

พีรญา โภธิเสถียร<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) ประกอบมาตรา 35 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่กำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นครั้งแรก และการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาโดยใช้หลักการแก้ปัญหาเชิงระบบ (System Approach) อันประกอบด้วย การแยกแยะและทำความเข้าใจในปัญหา รวบรวมหรือพัฒนาวิธีการแก้ปัญหา และเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด<sup>2</sup>

หน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ได้

กำหนดไว้เป็นหน้าที่อันมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในทางบริหารหรือทางปกครอง (Chanchai Sawangsak, 2010, pp. 208) เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การทูต การสาธารณสุข การศึกษา การคลัง การรักษาสงคราม โดยกำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคนหรือทุกชุมชนเป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอหากรัฐไม่ปฏิบัติตามในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ<sup>3</sup> ทั้งนี้กฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

<sup>1</sup> เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักกิจการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>2</sup> วิธีการเชิงระบบ (System Approach) <http://doed.edu.ku.ac.th/article/systemmethod.pdf>

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 บัญญัติว่า

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้กระบวนการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการฟ้องร้องให้รัฐ ดำเนินการตามหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชน<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบหน้าที่ ของรัฐนั้น มิได้จำกัดว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องรอให้ประชาชนยื่นคำร้องเรียนเท่านั้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกปัญหาที่ สัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเกิดขึ้นแล้วเป็นเวลานานในสังคมไทย ขึ้นพิจารณาเป็นรายกรณีได้เช่นกัน

ประเด็นปัญหาหนึ่งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาคความถูกต้องครบถ้วน ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ปัญหาการควบคุม วัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวง อุตสาหกรรม โดยมีกระทรวงสาธารณสุข

เป็นหน่วยงานที่สะท้อนปัญหาสุขภาพ ของประชาชน เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2561 นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง อุตสาหกรรม ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพาราควอต รวมถึงผลกระทบของการใช้สารดังกล่าว ซึ่งเป็น สารเคมีที่เกษตรกรนิยมนำมาใช้ในการกำจัดวัชพืช ให้ชัดเจน มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ และรายงาน นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว กระทรวงสาธารณสุข จึงได้จัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2561 และเสนอให้ยกเลิก การใช้วัตถุอันตรายพาราควอตในการเกษตรภายใน ปี พ.ศ. 2562 เพื่อควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว แต่เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการออกประกาศเพื่อปรับระดับการควบคุม คือ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยความเห็นของ คณะกรรมการวัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จึงเสนอเรื่องให้

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 บัญญัติว่า “มาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้า เกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็น หนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ (2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและ หน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว (3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรี อาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชน เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจ ยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาล จะมีคำวินิจฉัย ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 นี้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง”

คณะกรรมการวัตถุอันตรายพิจารณา และเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 ได้มีการประชุมคณะกรรมการวัตถุอันตราย ณ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวาระการพิจารณาการยกเลิกและจำกัดการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร 3 รายการ ได้แก่ สารเคมีพาราควอต คลอร์ไพริฟอส และไกลโฟเซต แต่ปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติไม่ยกเลิกการใช้วัตถุอันตรายทั้ง 3 รายการ แต่ให้จำกัดการใช้แทน

จากกรณีดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ สมควรหยิบยกขึ้นตรวจสอบและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ จึงมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน เอกสารรายงานการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของเกษตรกร และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2561 โดยมีขอบเขตการพิจารณาภายใต้หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 22 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เกิดแก่ประชาชนจากการควบคุมการใช้วัตถุอันตรายพาราควอตที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นมากในพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะบริเวณแปลง

เพาะปลูกพืชไร่ที่มีการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชจำนวนมากและปรากฏพฤติกรรมการใช้สารเคมีที่ไม่ถูกต้อง ผู้ที่เจ็บป่วยจากสารเคมีมีได้หลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นจากการรับสารเคมีพาราควอตโดยตรง อันเนื่องจากการใช้ที่ขาดการป้องกันอย่างเหมาะสม จากอุบัติเหตุหรือจากการรับสารเคมีที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมโดยที่ผู้รับผลกระทบมิได้เป็นผู้ที่สมัครใจใช้สารเคมี รวมถึงการปนเปื้อนสารเคมีในสัตว์น้ำบางชนิดในแหล่งน้ำบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม เมื่อได้รับทราบข้อเท็จจริงแล้ว ในขั้นตอนของการพิจารณาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาจะเป็นกระบวนการเปรียบเทียบวิธีการแก้ปัญหาในแนวทางต่าง ๆ จนกระทั่งได้ข้อสรุปของวิธีการแก้ไขปัญหาอันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>5</sup>

การพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อาจกำหนดตัวชี้วัดด้วยตัวเลขหรือพิจารณาเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งได้ แต่จะต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงหลักการต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับ ให้เชื่อมโยงกันทุกมิติ โดยมีบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นฐานในการพิจารณา และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ควรจำกัดเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติ

<sup>5</sup> ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะรายละเอียดของการพิจารณาตามมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เท่านั้น และจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะตามมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยสังเขป

หน้าที่ให้สอดคล้องกับแนวทางตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดภายใต้ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของตน ตามกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่และ อำนาจพิจารณาสั่งการมอบหมายไปยังหน่วยงาน หลักตามที่เห็นสมควรภายใต้หลักเกณฑ์ในการ สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกัน อย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกำหนดที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในปัญหาการ ควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตรนี้ มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งในมิติด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค ในการ พิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐกรณีดังกล่าว จึงมีประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้

*ก. การเสริมสร้างให้ประชาชน มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคจากการใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุ อันตรายทางการเกษตร ซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 55 เป็นฐานในการพิจารณา*

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนากษตร อินทรีย์แห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) นั้น มีความ มุ่งหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนปลอดภัยจาก พิษของสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งอาจจะก่อให้เกิด โรคในทางใดทางหนึ่ง และการพิจารณาควบคุม วัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ ตามบัญชี 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 ใน คณะกรรมการวัตถุอันตราย ย่อมเป็นการเริ่มต้น ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติ

วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 7 (6) กำหนด ให้คณะกรรมการวัตถุอันตรายมีอำนาจหน้าที่ ประการหนึ่ง คือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับ วัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบ ถือเป็นหน้าที่ ในการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยว กับ การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการ ใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตราย และการปฏิบัติงาน ใด ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม วัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นของ คณะกรรมการวัตถุอันตราย หรือการปฏิบัติหน้าที่ ของกรมวิชาการเกษตรในการควบคุม ย่อมต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตราย ที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม และเมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณา ผลกระทบทางสุขภาพแล้ว โดยระบุลักษณะอาการ เจ็บป่วยจากพิษของพาราควอตว่า กรณีที่ได้รับ สารเคมีเข้าสู่ร่างกายทางปาก จะทำให้เกิดอาการ ปวดแสบปวดร้อน เกิดแผลในปาก ลิ้น คอ หลอดลม และช่องท้อง หากดูดซึมจะทำให้เกิดพังผืดที่ปอด ส่งผลต่อภาวะหายใจล้มเหลว กล้ามเนื้อหัวใจ ล้มเหลวและไตวาย หากเป็นกรณีที่สุดหายใจละออง สารเคมีและการรับสัมผัสสารเคมีทางผิวหนัง มีอันตรายต่อสุขภาพ ส่งผลให้เกิดอาการระคาย เคืองหรือตุ่มคัน และอาจมีอาการพิษต่อหลาย ระบบอวัยวะ ซึ่งหากมีการสัมผัสต่อเนื่องยาวนาน อาจมีผลต่อระบบสืบพันธุ์และการถ่ายทอด ความผิดปกติไปยังลูกหลานได้ และในต่างประเทศ ได้มีการห้ามใช้แล้วกว่า 50 ประเทศ หน้าที่ในการ เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการ ส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการใช้ สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุอันตรายย่อมเป็นหน้าที่ของ หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุ อันตราย พ.ศ. 2535 เช่นกัน

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษที่สำคัญฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 25 (4) มีสาระสำคัญว่า “การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ดังนั้น การใช้หรือการฉีดพ่นสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเป็นสิ่งมีพิษจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ย่อมเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ (1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล (3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (5) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา (6) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน ตามมาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่เชิงรุกได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน แต่แทบจะไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกลไกให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่ต้องการหลีกเลี่ยงอันตรายจากสารเคมีได้โดยเร็ว ทั้งนี้ หากมีการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตีความกฎหมายให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ย่อมส่งผลให้การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคจากการใช้สารเคมีซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันตรายทางการเกษตร บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

*ข. การดำเนินการร่วมกับประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ด้านสุขภาพ และด้านเกษตรกรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน*

ในการพิจารณาตามประเด็นดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 57 (2)<sup>7</sup> เป็นฐานในการพิจารณา

สำหรับด้านการเกษตร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 73 ความว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้...” ซึ่งเห็นได้ว่าการเกษตรที่มีความปลอดภัย ใช้ต้นทุนต่ำ ย่อมเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) บัญญัติว่า  
“มาตรา 57 รัฐต้อง

...

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ให้เกิดประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ที่กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศให้เกิดผลในด้านเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ก็เป็นองค์ประกอบที่รัฐต้องพิจารณาด้วยในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 57 (2)

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า สารเคมีกำจัดวัชพืชพาราควอตมีความเป็นพิษต่อคนและสัตว์ รวมถึงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เกษตรอินทรีย์ได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีในแปลงเพาะปลูกข้างเคียง เป็นเหตุให้ภาคประชาชนเรียกร้องให้รัฐพิจารณายุติการใช้และยกเลิกการนำเข้าสารเคมีพาราควอตนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ประชาชนต้องการให้รัฐสนับสนุนการบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งประโยชน์ในด้านสุขภาพและด้านเกษตรกรรม ซึ่งรัฐจะต้องร่วมกับประชาชนในการบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ

ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อพัฒนาวิธีการกำจัดวัชพืชที่ให้ผลเช่นเดียวกับการใช้สารเคมี ทั้งด้านประสิทธิผลในการกำจัดวัชพืช และด้านการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย แต่การส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ โดยภาครัฐนั้น กลับปรากฏว่าภาครัฐยังดำเนินการพัฒนาองค์ความรู้และใช้ประโยชน์ไม่แพร่หลาย ดังเห็นได้จากการที่ยังมีประชาชนที่ยังคงเชื่อมั่นในวิธีการกำจัดวัชพืชด้วยการใช้สารเคมี ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นท้าทายที่ต้องเร่งดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2560-2564 ได้แก่ การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน เร่งแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเพื่อลดมลพิษที่เกิดจากการผลิตและการบริโภค พัฒนาระบบบริหารจัดการที่โปร่งใสเป็นธรรม ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างมากขึ้น ซึ่งได้กำหนดให้มีแผนการส่งเสริมและเร่งขยายผลแนวคิดการทำการเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง<sup>8</sup>

<sup>8</sup> รายละเอียดแผนการส่งเสริมและเร่งขยายผลแนวคิดการทำการเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ปรากฏดังนี้

- (1) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเกษตร มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำและเป็นเจ้าของในการพัฒนาการเกษตรของตนโดยภาครัฐสนับสนุนด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นและเชื่อมโยงการดำเนินการกับศูนย์เรียนรู้ต่าง ๆ ในพื้นที่
- (2) ส่งเสริมขยายผลและพัฒนาการผลิตในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ทั้งในรูปแบบเกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร เกษตรอินทรีย์ เกษตรธรรมชาติ รวมถึงการทำเกษตรกรรมตามหลักการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี โดยสนับสนุนบทบาทเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านในการขับเคลื่อน และการปรับกลไกและโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรที่จำเป็นในการทำเกษตรกรรมยั่งยืน อาทิ การพัฒนาระบบข้อมูลเกษตรกรรมยั่งยืน การสร้างองค์ความรู้การสนับสนุนเงินทุนในลักษณะสินเชื่อสีเขียวที่มุ่งใจการผลิตและการส่งเสริมการตลาด
- (3) การควบคุมการใช้สารเคมีการเกษตรที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ชีวภาพทดแทนสารเคมีการเกษตรให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งใช้สารเคมีการเกษตรอย่างเหมาะสมตามหลักวิชาการเพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการทางการเงินการคลังในการกำกับดูแลการผลิต การนำเข้าและการใช้สารเคมีการเกษตร

ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยเป็นผู้นำในระดับภูมิภาค ด้านการผลิต การบริโภค การค้าสินค้า และการบริการเกษตรอินทรีย์ที่มีความยั่งยืน และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล” ได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและรวบรวมจำนวนการนำเข้ายาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี และสารเคมีที่นำเข้ามาใช้เพื่อการเกษตรและปศุสัตว์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภค แล้วให้จัดทำแนวทาง/มาตรการในการลดปริมาณการนำเข้าและการใช้ยาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี และสารเคมีดังกล่าว ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น<sup>9</sup> ย่อมเป็นมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเกษตรกรรมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า มีการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรในปี พ.ศ. 2560 เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีพาราควอตที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการนำเข้าในปี พ.ศ. 2559<sup>10</sup> ซึ่งหากนำข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดความถูกต้องครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการ

ตามข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภคให้บรรลุผลในทางปฏิบัติได้

*ค. การจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ในด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับการใช้และพิษของสารเคมี หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค*

ในการพิจารณาตามประเด็นดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 61<sup>11</sup> เป็นฐานในการพิจารณา

การมีหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ดังกล่าว สอดคล้องกับการมีสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ควรนำมาพิจารณาในประเด็นนี้มีข้อพึงพิจารณาว่า ประชาชนผู้ใช้สารเคมีพาราควอตในการเกษตรได้รู้ข้อมูลที่เป็นจริงจากหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่เหมาะสมหรือไม่

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานได้จัดทำเอกสารคำแนะนำการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช แต่ไม่ปรากฏว่าในเอกสารคำแนะนำดังกล่าวมีการระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาชนะอุปกรณ์ที่ใช้บรรจุหรือผสมสารเคมี หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพิษของสารเคมีต่อคน สัตว์ และสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่ไม่ควรใช้ ตลอดจนข้อห้ามหรือข้อควรระวังเมื่อผสมสาร

<sup>9</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/13139 ลงวันที่ 12 เมษายน 2560

<sup>10</sup> กรมวิชาการเกษตรรายงานข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2559 มีการนำเข้าวัตถุอันตรายพาราควอต 31,508 ตัน และในปี พ.ศ. 2560 มีการนำเข้า 44,051 ตัน

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 บัญญัติว่า

“มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”

เคมีในอัตราส่วนที่ไม่ตรงตามคำแนะนำบนฉลากไว้แต่อย่างใด ทำให้ประชาชนในกลุ่มผู้ใช้สารเคมีขาดความตระหนักถึงสุขภาพ ทรัพย์สินของชาติ และสิ่งแวดล้อมที่จะถูกทำลายด้วยพิษของสารเคมี นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ใช้สารเคมีมักจะผสมสารเคมีเข้มข้นเกินอัตราส่วนที่แนะนำบนฉลาก รวมถึงการแบ่งบรรจุสารเคมีลงในภาชนะอื่นส่งผลให้มีผู้เข้าใจผิดและได้รับสารเคมีเข้าสู่ร่างกายโดยอุบัติเหตุเป็นจำนวนมาก

ในขณะที่คณะกรรมการวัตถุอันตรายมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบ รวมถึงสอดส่องดูแลให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคประการหนึ่ง คณะกรรมการวัตถุอันตรายหรือกรมวิชาการเกษตรจึงควรแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลอย่างรอบด้านด้วย และพิจารณาให้มีการปรับปรุงฉลากเพื่อเป็นการเตือนภัย และให้ผู้ใช้สารเคมีทางการเกษตรได้รับข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่เหมาะสม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ในกรณีการควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตที่ใช้ในการเกษตรนั้น หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มาตรา 55 มาตรา 57 (2) และมาตรา 61 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) ประกอบมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 22 (1) (2) ประกอบมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอแนะต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการวัตถุอันตราย เพื่อดำเนินการในกรณีการยกเลิกการใช้วัตถุอันตรายพาราควอต โดยขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมปรับปรุงแก้ไขบัญชีแนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 ตามมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยปรับระดับการควบคุมวัตถุอันตรายพาราควอตในการเกษตรจากวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 หรือวัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 หรือวัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง กรณีการจำกัดการใช้วัตถุอันตรายและการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับวัตถุอันตรายพาราควอตแก่ประชาชน และกรณีการพัฒนาสารชีวภัณฑ์หรือวิธีอื่นทดแทน ซึ่งยังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณากันในรายละเอียดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้นิ่งนอนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะไม่มีผู้ร้องเรียนแต่ก็เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเป็นวงกว้าง การหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงระบบจึงเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและเสริมสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในอีกทางหนึ่ง ●



## บรรณานุกรม

Chanchai Sawangsak. (2010). Kotmāimahāchon: khwāmpenmā Tritḍī lāelakkānthīsamkhan [Public Law: History, Theory and Core Principle]. Bangkok: Winyuchon.