

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช ตาม
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กนกพร โชติรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
พ.ศ. 2558

**Legal Measures to Control and prevent pests under the Plant
Quarantine Act B.E. 2507, as amended**

Kanokporn Chotiratana

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

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundi University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ชื่อผู้เขียน	กนกพร โชติรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

ศัตรูพืชทางการเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะศัตรูพืชได้กลายเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในข้อเจรจาต่อรองการค้าขายระหว่างประเทศ อันเกิดจากกระแสความต้องการของผู้บริโภคส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่ต้องการสินค้าอาหารและเกษตรที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และถูกสุขอนามัย ขณะที่บางประเทศได้ถือโอกาสใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ ด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช รวมทั้งเรื่องของสิ่งแวดลอม เพื่อปกป้องผู้บริโภค เกษตรกรและระบบความมั่นคงทางอาหารในประเทศของตน เมื่อประเทศไทยมีประชากรซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรจำนวนมาก หากประเทศไทยต้องประสบกับการกีดกันทางการค้าอันเนื่องมาจากสินค้าเกษตรมีศัตรูพืช ย่อมส่งผลให้เกษตรกรหลายด้านคนต้องว่างงาน และประสบภาวะขาดทุนอย่างแน่นอน ซึ่งส่งผลเป็นปัญหาแก่สังคม หรือเมื่อมีศัตรูพืชบางชนิดเข้ามาทำลายพืชบางส่วนในท้องที่ ก็จำเป็นต้องใช้เงินนับร้อยล้านบาทในการป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้นให้หมดไป และหากมีศัตรูพืชติดมากับพืช นอกจากจะทำความเสียหายแก่พืชแล้ว ยังสร้างความเสียหายต่อผู้บริโภคพืชนั้นๆ และยังสามารถทำให้อันตรายต่อสุขภาพอีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า เพื่อเป็นการป้องกันการนำมาตรการสุขอนามัยมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าจึงทำให้เกิดมีความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับ โดย WTO ยอมให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยของตนเองได้ แต่มาตรการเหล่านั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ และจะกำหนดขึ้นใช้บังคับเพียงเท่าที่จำเป็นในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชเท่านั้น โดยจะไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในทางที่จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลระหว่างประเทศที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ความตกลง

SPS สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง และคำแนะนำที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนดขึ้น เช่น Codex, OIE, IPPC ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จึงต้องมีการอนุวัติการมาตรการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน วิธีการหนึ่งในการอนุวัติการ โดยการกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชซึ่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้กล่าวยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น คำนิยามมีความหมายไม่เป็นสากล หรือไม่ตรงกับความหมายตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในมาตรฐานระหว่างประเทศ การกำหนดวิธีการนำเข้าต่างออกไป เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นควรศึกษาถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องว่าพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชที่มีการกำหนดไว้ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ พร้อมกับศึกษาปัญหาที่เกิดในการบังคับมาตรการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชและได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีการบังคับใช้

Thesis Title	Legal Measures to Control and prevent pests under the Plant Quarantine Act B.E. 2507, as amended
Author	Kanokporn Chotiratana
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

Agricultural pests is crucial to the national economy. And well-being of the people is enormous. The pests have become major issues in the negotiation of international trade. Arising from the shipment of most consumers who want the current food and agricultural products quality and hygienic safety. While some countries have the opportunity to use a new form of protectionism. By defining quality standards Sanitary and Phytosanitary Measures as well as the environment for protected consumers, agriculturists and food security in their country. The most of Thailand's population are agriculturists. If the United States to face trade barriers stemming from agricultural pests agriculturists would result in millions of people unemployed. And certainly suffered heavy losses As a result, a problem for the society or when certain types of pests destroy crops in some areas ,it need the money , hundreds of millions of baht in the pest is gone. And if it is attached to the plant pests . In addition to damaging the plant already. Also damaging to consumers and pesticides that may be harmful to health.

The study found that In order to prevent the introduction of sanitary measures used as trade barriers, thereby causing an Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) under the WTO (World Trade Organization: WTO) to set basic guidelines to determine the sanitary measures applicable WTO allows countries to set their own standards of hygiene but those measures will be based on science. And to set up force to the extent necessary to protect the life and health of humans, animals and plants only. It will not take sanitary measures implemented in a way to cause arbitrary or unreasonable discrimination between countries where the same or similar circumstances. The SPS Agreement encourages member countries to use international standards, guidelines and recommendations of international organizations that set up

such as Codex, OIE, IPPC as Thailand is a member of the WTO (World Trade Organization: WTO), it needs to be implementation of the various measures to be appropriate and consistent. One way to implement the measures imposed by the law on the prevention and control of pests, to which Thailand has taken measures under the Plant Quarantine Act B.E. 2507, as amended. The Act is also inconsistent with international conventions such as the definition has no meaning is universal. Or does not meet the definition coined in accordance with the international standards. To determine how to import different, and so on.

It was agreed to study the issue of the appropriateness and consistency that the Plant Quarantine Act B.E.2507, as amended. According to legal measures to control and prevent pests that are defined by international conventions or not. Along with the problems in the enforcement of control measures and prevent pests and proposed ways to solve the problem by amending the Plant Quarantine Act B.E.2507 and amended to comply with international conventions that are applicable.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มีอาจสำเร็จลุล่วงได้หากปราศจากความช่วยเหลือและคำแนะนำของบุคคลต่างๆ มากมาย ประการแรกผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ วีระ โลจายะ เป็นอย่างสูงที่ทำให้เกียรติเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และสละเวลาอันมีค่าขัดเกลาเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อให้ผลงานออกมาเป็นประโยชน์ต่อไป

ประการต่อมาผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และยังได้ให้คำแนะนำ แง่คิดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ขอขอบพระคุณอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ ที่ให้เกียรติมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และยังได้ให้คำแนะนำ ขัดเกลาและให้ข้อคิดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นอย่างมาก

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทุกท่าน สำหรับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ที่อุทิศเวลาช่วยเหลือและให้บริการค้นคว้าข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์ขอขอบคุณบิดา มารดา พี่ น้อง บุคคลในครอบครัว โชติรัตน์ที่ให้การสนับสนุนการศึกษาอบรม เป็นกำลังใจ ตลอดจนเพื่อนๆ ของผู้เขียนทุกคน สำหรับคำแนะนำและกำลังใจเสมอมา

ท้ายนี้ ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และเจ้าหน้าที่คณะนิสิตศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ ประสบการณ์ ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ตลอดระยะเวลาศึกษาอยู่ และมีมิตรภาพ แก่ผู้เขียน

กนกพร โชติรัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุม และป้องกันศัตรูพืช.....	8
2.1 ประวัติความเป็นมาของการกักกันพืช.....	8
2.2 ทฤษฎีมหาชนทางเศรษฐกิจ.....	11
2.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	13
2.4 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ.....	14
2.5 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ.....	17
2.6 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม.....	19
2.7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	24
3. มาตรการทางกฎหมายของที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม และป้องกัน ศัตรูพืชตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย.....	38
3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ.....	38
3.2 กฎหมายต่างประเทศ.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 กฎหมายประเทศไทย.....	78
3.4 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช.....	84
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและ ป้องกันศัตรูพืชและแนวทางแก้ไข.....	101
4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของนิยาม พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และแนวทางแก้ไข.....	101
4.2 วิเคราะห์ปัญหาข้อกำหนดการนำเข้าและแนวทางแก้ไข.....	105
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และแนวทางแก้ไข.....	108
4.4 วิเคราะห์ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืช ของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลง ระหว่างประเทศและแนวทางแก้ไข.....	112
5. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	115
บรรณานุกรม.....	119
ประวัติผู้เขียน.....	125

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช.....	85

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประชาคมโลกกำลังให้ความสนใจเรื่องอาหารปลอดภัย (Food Safety) มากขึ้น เนื่องด้วยปัจจัยของสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงจนน่าเป็นห่วงบวกกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ ประชากรและความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี ที่ทำให้คนกล้าลงทุนและใส่ใจเรื่องคุณภาพชีวิตของตัวเอง ขณะเดียวกันความพยายามของประเทศผู้นำเข้าทั้งหลายที่ไหลไปตามกระแสดังกล่าว ซึ่งมักจะยกประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชน มาเป็นเครื่องมือต่อรอง เพื่อการกีดกันสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศผู้ส่งออก ผลกระทบที่ตามมาอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือภาคการผลิตในอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศผู้ส่งออกเหล่านั้น ซึ่งเป็นธุรกิจต้นน้ำที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ประเทศผู้ส่งออกจึงจำเป็นต้องเร่งปรับตัว อีกทั้งการกำหนดนโยบายของรัฐ ก็ต้องมีการปรับปรุงให้ทันการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญในการผลักดันนโยบายให้ประเทศไทยซึ่งกำลังพัฒนาเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมเกษตรยุคสมัยใหม่ให้เป็นผู้นำในด้านเมล็ดพันธุ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเป็น “ครัวของโลก” เพื่อเป็นศูนย์กลางในเรื่องดังกล่าว นั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเพิ่มรายได้ของประเทศไทย เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรม และรายได้จากการส่งออกของประเทศไทย รายได้หลักได้มาจากการส่งออกสินค้าเกษตร เช่น ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง อ้อย มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน ยางพารา สับปะรด ลำไย ทูเรียน ไม้ดอกไม้ประดับ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทย เป็นผู้นำในด้านเมล็ดพันธุ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เป็นครัวโลกและประเทศไทยมีรายได้การส่งออกเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและป้องกันสินค้าเกษตรอันเป็นพืชเศรษฐกิจให้ปราศจากสารเคมี และศัตรูพืช

การควบคุมและป้องกันสินค้าเกษตรให้ปราศจากศัตรูพืชต้องพิจารณาถึงการเข้ามาของศัตรูพืชในประเทศไทยก่อน ซึ่งมีมากมายหลายวิธี มีทั้งที่เข้ามาจากต่างประเทศซึ่งได้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศและจากการระบาดเข้ามาของศัตรูพืชไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญแต่ติดเข้ามาพร้อมกับพืช และเป็นการตั้งใจนำศัตรูพืชเข้ามาในประเทศเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาภายหลัง ได้เกิดเล็ดลอดออกจากที่ควบคุมออกไปแพร่ระบาดจึงก่อให้เกิดปัญหาทางเกษตรกรรม ปัจจุบันนี้มีศัตรูพืชที่สำคัญหลายชนิดยังคงระบาด ทำความเสียหายแก่พืชผลอยู่ในต่างประเทศ และที่สำคัญคือ

ศัตรูพืชเหล่านั้นยังไม่มีในประเทศไทย เช่น โรคาโบไหม้ลาดินอเมริกันของยางพารา ซึ่งกำลังระบาดทำความเสียหายแก่การปลูกยางพาราในประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกาใต้ จนกระทั่งแม้ในประเทศบราซิลซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดของยางพาราเอง ปัจจุบันยังคงได้รับผลกระทบจนกระทั่งต้องลี้ภัยเข้ายางพาราจากต่างประเทศ โรคาโบค้างของมันสำปะหลังที่มีสาเหตุจากไวรัส ซึ่งกำลังระบาดอย่างรุนแรงอยู่ในหลายประเทศในทวีปแอฟริกา ได้เดือนฝอยศัตรูพืชชนิดหนึ่งที่มีชื่อว่า Golden nematode ยังคงระบาดทำความเสียหายแก่การปลูกมันฝรั่งในหลายประเทศในทวีปยุโรป แผลงวันทองเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งกำลังทำความเสียหายแก่ผลไม้มันในประเทศแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เป็นต้น หากศัตรูพืชที่สำคัญทางกักกันพืชเหล่านี้ ชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดสามารถแพร่ระบาดเข้ามาในประเทศไทย จะทำความเสียหายแก่การเกษตรของประเทศไทยอย่างใหญ่หลวง และจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและเกษตรกรไทยอย่างแน่นอน จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องคุ้มครองป้องกันพืชเศรษฐกิจเหล่านี้ให้ปราศจากศัตรูพืช

เมื่อศัตรูพืชทางการเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะศัตรูพืช ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในข้อเจรจาต่อรองการค้าขายระหว่างประเทศ อันเกิดจากกระแสความต้องการของผู้บริโภคส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ที่ต้องการสินค้าอาหารและเกษตรที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และถูกสุขอนามัย ขณะที่บางประเทศได้ถือโอกาสใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ ด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช รวมทั้งเรื่องของสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องผู้บริโภค เกษตรกร และระบบความมั่นคงทางอาหารในประเทศของตน เมื่อประเทศไทยมีประชากรซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรจำนวนมาก หากประเทศไทยต้องประสบกับการกีดกันทางการค้าอันเนื่องมาจากสินค้าเกษตรมีศัตรูพืชย่อมส่งผลให้เกษตรกรหลายล้านคนต้องว่างงาน และประสบภาวะขาดทุนอย่างแน่นอน ซึ่งส่งผลเป็นปัญหาแก่สังคม หรือเมื่อมีศัตรูพืชบางชนิดเข้ามาทำลายพืชบางส่วนในท้องที่ ก็จำเป็นต้องใช้เงินนับร้อยล้านบาทในการป้องกันกำจัดศัตรูพืชนั้นให้หมดไป และหากมีศัตรูพืชติดมากับพืชนอกจากจะทำความเสียหายแก่พืชแล้ว ยังสร้างความเสียหายต่อผู้บริโภค พืชนั้นๆ และยังสามารถทำให้อันตรายต่อสุขภาพอีกด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ควรดำเนินการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชเพื่อลดระดับความเสียหายจากศัตรูพืชที่มีต่อผลผลิต ซึ่งการป้องกันศัตรูพืชนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย เปรียบเหมือนรั้วของการกสิกรรม โดยป้องกันมิให้ศัตรูพืชที่สำคัญจากต่างประเทศแพร่ระบาดเข้ามาในประเทศไทย หรือป้องกันมิให้ศัตรูพืชแพร่ระบาดจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่ง ในการดำเนินการป้องกันและกำจัดศัตรูพืชมีหลากหลายวิธี และการใช้กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจพืช ศัตรูพืช ตลอดจนทั้งทำการควบคุมการเคลื่อนย้ายพืช เป็นวิธีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่สำคัญวิธีหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ศัตรูพืชที่สำคัญจากต่างประเทศแพร่

ระบาดเข้ามาในประเทศหรือป้องกันมิให้ศัตรูพืชแพร่ระบาดจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่งภายในประเทศเอง ซึ่งประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการควบคุมและกักพืชได้ต่อเมื่อพืชที่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นศัตรูพืชตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจจะทำให้โรคพืชต่างๆ ระบาดแพร่หลายได้ในระหว่างนำพืชนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรก่อนที่จะมีการควบคุมและกักพืชไว้ไม่บังเกิดผลสมความมุ่งหมายที่จะป้องกันโรคและศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกร่วมอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศสมควรถือจะขยายการควบคุมและกักพืชให้กว้างขวางออกไปอีกทั้งการนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ เพื่อให้การป้องกันโรคและศัตรูพืชได้ผลตามเจตนา ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 และตราพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ขึ้นใหม่ใช้บังคับแทน ซึ่งได้ประกาศบังคับใช้ เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2507 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 โดยมีเหตุผลและหลักการในการกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

สภาพปัญหาซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเกิดขึ้นในการควบคุมการและป้องกันศัตรูพืชในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 คือ

1) ประเทศไทยได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ทั้งหมด 25 คำ โดยคำนิยามบางคำไม่อาจสื่อความหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้าใจได้อย่างชัดเจน เช่น คำนิยามคำว่า “สิ่งต้องห้าม” หมายความว่า “พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเป็นสิ่งต้องห้าม” ซึ่งคำนิยามดังกล่าวไม่อาจสื่อความหมายได้ว่าสิ่งต้องห้ามคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร อีกทั้งมีความแตกต่างกับสิ่งกักัดหรือสิ่งไม่ต้องห้ามอย่างไร ในประเด็นใดบ้าง

อีกทั้งคำนิยามยังไม่สอดคล้องตามมาตรฐานระหว่างประเทศ อันทำให้คำนิยามมีความหมายไม่เป็นสากลได้แก่ พืช ศัตรูพืช เป็นต้น เนื่องจากในพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติคำว่า “พืช” หมายความว่า “พันธุ์พืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่นๆ รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ด เชื้อและสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงตัวห้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ไหม รังไหม ผีเสื้อ และจุลินทรีย์ด้วย” ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำ

นิยามคำว่า “พืช” ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่หมายความว่า “พืช หมายถึงพืชต่าง ๆ และส่วน
หนึ่งส่วนใดของพืชเหล่านั้นที่ยังมีชีวิตรวมถึงเมล็ดพันธุ์และเชื้อพันธุ์” ซึ่งนิยามคำว่าพืช ตาม
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ครอบคลุมกว้างกว่าพืชเนื่องจากยัง
หมายความรวมถึงเชื้อและสปอร์ของเห็ด ซึ่งเป็นเชื้อรา และตัวห้ำ ตัวเบียน ไข่ไหม รังไหม ผี
รังผึ้ง ซึ่งเป็นแมลง และจุลินทรีย์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กแต่มาตรฐานระหว่างประเทศให้
ความหมายครอบคลุมเฉพาะพืชเท่านั้น

อีกทั้งยังขาดคำนิยามเกี่ยวกับด้านสุขอนามัยพืชเกี่ยวกับพืช ตามมาตรฐานระหว่าง
ประเทศ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งที่ต้องควบคุมสำหรับการนำเข้า และอีกหลายคำซึ่งคำนิยามเหล่านี้
มีความสำคัญและปรากฏอยู่ในมาตรฐานระหว่างประเทศและกฎหมายกักกันพืชของประเทศต่าง
เช่น นิยามคำว่า “สิ่งที่ต้องควบคุม (Regulated Article)” หมายถึง “พืช ผลผลิตพืชใดก็ตาม สถานที่
เก็บรักษา บรรจุภัณฑ์ ยานพาหนะ ตู้บรรจุ สินค้า ดิน และสิ่งมีชีวิตอื่นใดก็ตาม สิ่งของหรือวัตถุที่
สามารถเป็นที่หลบซ่อนหรือแพร่กระจายศัตรูพืชที่เห็นสมควรต้องมีการใช้มาตรการสุขอนามัยพืช
ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งระหว่างประเทศ” โดยสิ่งที่ต้องประกาศควบคุม
ในแต่ละประเภทต้องใช้มาตรการสุขอนามัยพืชเพื่อป้องกันการเข้ามาแพร่ระบาดของศัตรูพืชกักกัน
จากต่างประเทศแตกต่างกันไป แต่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้
บัญญัติคำดังกล่าวไว้แต่อย่างไรก็ตามทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2) ข้อกำหนดการนำเข้าหรือนำผ่าน สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตุน สิ่งไม่ต้องห้าม ตาม
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขัดแย้งกับมาตรฐานระหว่างประเทศ อีกทั้ง
ไม่เอื้อต่อการค้าและการลงทุน เช่น การนำเข้าสิ่งต้องห้าม สิ่งกักตุน (มาตรา 10) และสิ่งไม่ต้องห้าม
(มาตรา 11) กำหนดให้ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชมำกับมาพร้อมกับสินค้า ซึ่งมาตรการ
สุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPM) ฉบับที่ 15¹ เรื่อง
Regulation on wood packaging material in international trade ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกยอมรับ
เครื่องหมาย (mark) ซึ่งประทับบนวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม่ว่าได้ผ่านการกำจัดศัตรูพืชแล้วตามข้อกำหนด
โดยไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชมำกับไปกับวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้อื่นๆ อีกทั้งการนำเข้าสิ่งไม่
ต้องห้ามมีความเสี่ยงศัตรูพืชค่อนข้างมากเมื่อต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชมำกับมาพร้อมกับสินค้า
จึงเป็นการเพิ่มภาระเกินความจำเป็นในการขอใบรับรองสุขอนามัยพืชมำกับมาพร้อมกับสินค้าเพื่อนำเข้า

¹ ISPM No.15 แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในการค้าระหว่าง
ประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade) พร้อมการดัดแปลงใน
ภาคผนวกที่ I (2006) (with modifications to Annex I (2006), สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
แห่งชาติ

3) การปฏิบัติงานด้านกักพืชของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงมิให้เข้ามาแพร่ระบาดในประเทศ ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันซึ่งมีการขยายตัวทางการค้าที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณสินค้าที่นำเข้าเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งชนิดของสินค้ามีความหลากหลายเพิ่มขึ้น จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการแพร่ระบาดของศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องตรวจสอบสินค้านำเข้า เพื่อยืนยันว่าสินค้านั้นมีหรือปลอดจากการทำลายของศัตรูพืช ก่อนพิจารณาความเหมาะสมกับสินค้านำเข้าต่อไป การตรวจสินค้าเพื่อหาศัตรูพืชใช้ระยะเวลาเพื่อรอผลการตรวจสอบยืนยันจากห้องปฏิบัติการ นอกจากนี้ กรณีที่ตรวจพบศัตรูพืชกักกันสินค้าทั้งหมดต้องได้รับการกำจัดศัตรูพืชกักกันด้วยวิธีการที่เหมาะสมถ้ามีวิธีการกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ แต่ศัตรูพืชบางชนิดไม่มีวิธีการกำจัดจึงจำเป็นต้องทำลายทิ้งด้วยวิธีการต่างๆ การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจทำให้สินค้านำเข้าบางส่วนหรือทั้งหมดเสื่อมคุณภาพ เสียหายไม่สามารถนำไปบริโภค หรือนำไปใช้ประโยชน์ได้ อันส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดเข้ามาของศัตรูพืชจากต่างประเทศ แต่อย่างใด

4) สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ได้เข้ามากำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีและเกิดความเป็นธรรม โดยมีการตกลงพหุภาคี (Multilateral Agreement) ทางด้านการค้าที่ประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เช่น ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS Agreement) เป็นต้น และประเทศไทยยังทำความตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement) ทางการค้ากับอีกหลายประเทศ ภายใต้ความตกลงเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยพืช ประเทศต่างๆ ยอมรับแนวทาง (Guideline) คำแนะนำ (Recommendation) และมาตรฐาน (Standard) ที่ออกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชที่อยู่ในประเทศของตน โดยมาตรการเหล่านี้อาจถูกนำมาใช้เพียงสองฝ่ายหรือนำมาใช้กับทุกฝ่ายทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้เป็นการนำมาตรการสุขอนามัยมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อเป็นการป้องกันการนำมาตรการสุขอนามัยมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าจึงทำให้เกิดมีความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดมาตรการ

สุขอนามัยขึ้นใช้บังคับ โดย WTO ขอมให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยของตนเองได้ แต่มาตรการเหล่านั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ และจะกำหนดขึ้นใช้บังคับเพียงเท่าที่จำเป็นในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชเท่านั้น โดยจะไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในทางที่จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลระหว่างประเทศที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ความตกลง SPS สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง และคำแนะนำที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนดขึ้น เช่น Codex, OIE, IPPC ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันศัตรูพืชแต่ยังไม่สอดคล้องมาตรฐานระหว่างประเทศทำให้เกิดปัญหาในการติดกลับสินค้าเกษตรขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับควบคุมและป้องกันศัตรูพืช
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
4. เพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกัน แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งมีการขยายตัวทางการค้าที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณสินค้าที่นำเข้าเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งชนิดของสินค้ามีความหลากหลายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นพืช รวมทั้งผลผลิตจากพืชจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการแพร่ระบาดของศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกักกันพืชให้มีความชัดเจนเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช และผู้นำเข้าหรือเจ้าของสินค้าตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการป้องกันการระบาดของศัตรูพืชในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยปัญหาของกรมวิชาการเกษตรในการปฏิบัติงานควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายภายในประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายควบคุมและป้องกันศัตรูพืชโดยพิจารณาวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ อาทิ เอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ ความเห็นทางกฎหมาย และจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและกลไกการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช ตลอดจนศึกษาแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ มาศึกษาเปรียบเทียบและมุ่งหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช
2. เพื่อให้ทราบของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชของระหว่างประเทศ ประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชแห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุม และป้องกันศัตรูพืช

ปัญหาเรื่องศัตรูพืชเป็นเรื่องที่ถือว่ามีความสำคัญสำหรับประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทยของเราเป็นอย่างมาก เพราะประเทศไทยเรานั้นเป็นผู้ส่งออกพืชเกษตรกรรม อีกทั้งยังเป็นแหล่งผลิตอาหารของโลกที่สำคัญ โดยเฉพาะสินค้าเกษตรของไทยถือว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับต้นๆ ของโลก ถ้ามีการแพร่ระบาดของศัตรูพืชจะสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงไม่แต่เฉพาะที่ประเทศไทยอย่างเดียวที่จะได้รับผลกระทบ ประเทศที่อาศัย พืช จากประเทศไทยเป็นแหล่งอาหารก็จะได้รับผลกระทบอย่างมาก ซึ่งทฤษฎีที่จะขอยกมากล่าวในบทนี้ เป็นทฤษฎีที่สำคัญที่ในฐานะที่เป็นแม่บทที่จะนำไปสู่การดำเนินการเพื่อจัดการด้วยวิธีการต่างๆ ต่อปัญหาของศัตรูพืช

ดังนั้น ในบทนี้จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการกักกันพืช ทฤษฎีมหาชน เศรษฐกิจ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีการใช้อำนาจ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประวัติความเป็นมาของการกักกันพืช

คำว่า “Quarantine” มาจากคำว่า “Quarantum” ซึ่งเป็นภาษาลาติน มีความหมายว่า “สี่สิบ” แรกเริ่มเดิมทีคำว่า “Quarantine” ถูกนำไปใช้ในช่วงระยะเวลาที่กักกันเรือที่เดินทางมาจากประเทศที่มีโรคภัยเรื้อรังกำลังระบาดอยู่ เช่น กาฬโรค อหิวาตกโรค ไข้เหลือง เป็นต้น ลูกเรือและผู้โดยสารจะถูกบังคับให้อยู่บนเรือซึ่งจอดอยู่ห่างฝั่งเป็นระยะเวลาหนึ่ง นานพอที่โรคภัยที่อาจจะติดมากับลูกเรือจะปรากฏให้เห็น จึงจะได้รับอนุญาตให้ขึ้นฝั่งได้เรื่องดังกล่าวนี้มีรายงานว่าเริ่มมีในประเทศแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 14 ต่อมาาระบบการกักกันเรือได้ถูกจัดตั้งขึ้นที่ Venice ประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ. 1403 และที่ Genoa สาธารณรัฐอิตาลี ในปี ค.ศ. 1467 และในปี ค.ศ. 1825 กฎหมายสหรัฐอเมริกาได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางคอยให้ความช่วยเหลือแต่ละรัฐ และเมืองท่าต่างๆ ในการประกาศใช้ข้อบังคับทางด้านอนามัยหลายๆอย่างของท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1825 สาธารณรัฐอังกฤษ ออกกฎหมายข้อบังคับกักกันเรือที่เดินทางมาจากต่างประเทศและในปี ค.ศ. 1805 มีการประชุมนานาชาติที่กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการยกร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยการกักกันเกี่ยวกับการเดินเรือ และการค้าขายระหว่างประเทศ

ความหมายของคำว่า “กักกัน” ถูกนำมาใช้โดยเริ่มจากเรื่องราวของโรคมมนุษย์ มาเป็นเรื่องราวของโรคสัตว์ และต่อมากายหลังครอบคลุมมาถึงศัตรูพืชด้วยโดยใช้คำว่า “กักกันพืช” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Plant Quarantine”

การกักกันพืชของประเทศไทยตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 1952 หรือ พ.ศ. 2495 พร้อมกับการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกักพืชฉบับแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495” ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้ติดต่อกับต่างประเทศทั้งด้านการทูตและการค้ามาแต่โบราณ จึงเชื่อว่าการนำพืชเข้ามาหรือส่งออกต่างประเทศคงมีมานานแล้วแต่ไม่มีการบันทึกเป็นหลักฐาน จากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์พอจะนำมาเป็นข้อสันนิษฐานยืนยันและข้ออ้างอิงดังกล่าวข้างต้น

สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้เสด็จไปเมืองจีน 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1291 หรือ พ.ศ. 1834 และ ค.ศ. 1291 หรือ พ.ศ. 1843 ซึ่งนอกจากได้นำช่างปั้นขามสังคโลกมาด้วยแล้วอาจจะนำพันธุ์พืชที่มีคุณค่ามาด้วยก็ได้

สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ประวัติศาสตร์กล่าวว่าในปี ค.ศ. 1492 หรือ พ.ศ. 2035 โปรตุเกสได้มายึดเมืองมะละกาซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของไทย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1516 หรือ พ.ศ. 2059 ไทยต้องส่งทูตไปเจรจาที่เมืองกัว (ตั้งอยู่ในประเทศอินเดีย) ซึ่งเป็นอาณานิคมของโปรตุเกสเชื่อกันว่าในช่วงเวลานั้นคงมีการแลกเปลี่ยนสินค้าและพืชบางอย่างเช่น ข้าวโพด ซึ่งเป็นพืชที่สันนิษฐานว่านำเข้ามาในประเทศไทยหลังจากปีนั้น ในปี ค.ศ. 1671 หรือ พ.ศ. 2214 ไทยยกทัพไปตีเขมร บริษัทอินเดียตะวันออกในเขมรได้ติดต่อเจรจาขอเข้ามาทำการค้าขายในกรุงศรีอยุธยาด้วย ในสมัยพระนารายณ์มหาราช พระองค์ส่งราชทูตไปเจริญไมตรีกับฝรั่งเศสถึง 3 ครั้ง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางและตอนปลายนั้น กรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองที่เจริญรุ่งเรืองมากมีชาติต่างๆ เช่น โปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน อินเดีย เป็นต้น เข้ามาทำการค้าขายกันอย่างกว้างขวาง

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้ติดต่อกับต่างประเทศทั้งด้านการทูตและการค้ามากยิ่งขึ้น มีฝรั่งและชาติต่างๆ มาพำนักในประเทศไทยมากมาย ในระยะนี้การคมนาคมทางเรือเจริญเป็นอย่างยิ่ง ประจวบกับเป็นช่วงที่ชาติในยุโรปกำลังแสวงหาอาณานิคมทางทวีปเอเชียด้วย ดังนั้นคงต้องมีการลำเลียงพืชพรรณ ธัญญาหารและเสบียงอาหารต่างๆ ผ่านเมืองไทยด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์นอกจากจะส่งราชโอรส และคนไทยไปศึกษาต่างประเทศเกือบทุกสาขาวิชา รวมทั้งด้านการเกษตร พระองค์ท่านเองยังเคยเสด็จประพาสประเทศต่างๆ ทั้งในทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย ในโอกาสอย่างนี้อาจจะนำพันธุ์ไม้ชนิดต่างๆ ที่มีประโยชน์และสวยงามเข้ามาด้วยก็เป็นได้ ดังที่ทราบแล้วว่าผักตบชวา วัชพืชที่คนไทยรู้จักกันเป็นอย่างดีได้นำเข้ามาจากประเทศอินโดนีเซีย โดยพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ในรัชกาลที่ 5 การนำพืชเข้า-ออก นอกประเทศในช่วงสมัย

กรุงรัตนโกสินทร์มีหลักฐาน และข้อมูลน้อยมาก แต่ปรากฏจากคำบอกเล่า นายหว่าง สุขะกุล เจ้าของบางกระบือเนิสเซอร์ได้เล่าให้ฟังว่าเมื่อประมาณ 20 ปีก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เคยส่งกล้วยไม้ไปสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยเริ่มแรกส่งกล้วยไม้ไปให้พี่สาวซึ่งเป็นครูที่อยู่สาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่บ่อยๆ ส่งบ่อยเข้าบ้านใกล้เรือนเคียงก็ต้องการมากขึ้น จึงเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งต่อมาในที่สุดเป็นการซื้อขายกัน หลังจากซื้อขายกับชาวสิงคโปร์ประมาณ 10 ปี ต่อมาได้ส่งกล้วยไม้ไปขายที่ประเทศอินโดนีเซียไม่ต้องการใบรับรองปลอดศัตรูพืช ต่อมาประมาณปี ค.ศ. 1932-1933 หรือ พ.ศ. 2475-2476 ได้ส่งกล้วยไม้ไปประเทศศรีลังกา ปรากฏว่าประเทศศรีลังกา ต้องการให้ทางประเทศไทยออกหนังสือรับรองว่าปลอดโรคพืชกำกับไปด้วย ท่านอธิบายให้ฟังว่าต้องไปขอรับหนังสือรับรองปลอดโรคพืชที่กรมเกษตร ที่วังแดงและหนังสือรับรองปลอดโรคในสมัยนั้นเป็นเพียงหนังสือราชการธรรมดาไม่เป็นแบบฟอร์มอย่างเช่นปัจจุบัน จากคำบอกเล่านี้แสดงให้เห็นว่าต่างประเทศประเทศเริ่มต้องการหนังสือรับรองปลอดศัตรูพืชตั้งแต่วารปี ค.ศ. 1932-1933 หรือ พ.ศ. 2475-2476 เป็นต้นมา

อาจารย์อารีมัน มั่นยกุล (อดีตผู้เชี่ยวชาญกีฏวิทยา กรมกสิกรรมเดิม) ได้เล่าให้ฟังตอนหนึ่งว่าในราวปี ค.ศ. 1929 หรือ พ.ศ. 2472 มีเรือฝรั่งเศสลำหนึ่งได้เดินทางมายังประเทศอินโดจีนอินโดจีนในขณะนั้นเป็นเมืองขึ้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในเรือลำนี้บรรทุกผลไม้มาด้วยจำนวนหนึ่งราคาประมาณ 1,000-2,000 ปอนด์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเกษตรอินโดจีนปฏิเสธไม่ยอมให้นำผลไม้ขึ้นจากเรือ โดยอ้างได้ว่าตรวจพบผลไม้มีแมลงศัตรูพืช คือ Mediterranean fruit fly ติดมาด้วย เพื่อให้ไม่ให้เกิดการเสียประโยชน์ เพราะเป็นเงินจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ที่นั่นได้แนะนำให้นำผลไม้มาขนถ่ายที่กรุงเทพฯ ซึ่งเรือลำนั้นก็ได้นำผลไม้ทั้งหมดมากรุงเทพฯ พอดีฝ่ายไทยทราบเรื่องเข้า อธิบดีกรมเพาะปลูกจึงสั่งให้ W.R.S Ladell และนายอารีมัน มั่นยกุล ซึ่งเป็นนักกีฏวิทยาทั้ง 2 คน ไปทำการตรวจผลไม้ ที่ท่าเรือกรุงเทพฯ ผลการตรวจปรากฏว่า พบแมลง Mediterranean fruit fly บ้างแต่ไม่มากนัก และอนุญาตให้นำเข้าได้ การที่อนุญาตให้นำผลไม้เหล่านั้นเข้ากรุงเทพฯ ได้ อาจารย์อารีมัน มั่นยกุล ให้เหตุผลว่า แมลงเหล่านั้นเป็นตัวหนอนที่ตายแล้วหรือเกือบตายอยู่แล้วทั้งนั้นและแมลง Mediterranean fruit fly ไม่สามารถเจริญเติบโตได้ในแหล่งที่มีอากาศร้อน เช่น ประเทศไทย และยังตัวหนอนซึ่งกำลังจะตายอยู่แล้ว ก็ยังไม่มีทางเจริญเติบโตหรือมีชีวิตรอด แมลงชนิดนี้จะเจริญเติบโตและขยายพันธุ์ได้ดีก็เฉพาะในแถบอบอุ่นเท่านั้น จากการบอกเล่าแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยตระหนักถึงภัยของศัตรูพืชจากต่างประเทศมานานแล้ว คือตั้งแต่ราวปี ค.ศ. 1929 หรือ พ.ศ. 2472 เป็นต้นมา¹

¹ กรมวิชาการเกษตร. การกักกันพืชในประเทศไทย (น.17), กรุงเทพฯ : กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

2.2 ทฤษฎีมหาชนทางเศรษฐกิจ

2.2.1 หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า

หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นหลักการสำคัญในการวางข้อจำกัดเสรีภาพในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขในการเริ่มประกอบการ การกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตประกอบการเป็นการล่วงหน้า และการห้ามการประกอบการในทางเศรษฐกิจ

หลักเสรีภาพทางการค้า คือ บุคคลทุกคนมีเสรีภาพที่จะประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของวิชาชีพทุกประเภท ที่ผู้นั้นเห็นว่าเหมาะสม และตรงตามความต้องการ โดยไม่ต้องขอรับอนุญาตจากหน่วยงานใด

โดยที่ถือได้ว่าหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นส่วนหนึ่งของ “เสรีภาพพื้นฐานของประชาชน”

2.2.2 หลักข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบการ

หลักเสรีภาพในการประกอบการนั้นเป็นหลักการที่รับรองถึงเสรีภาพของประชาชนในการที่จะเลือกประกอบการในทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมถึงเสรีภาพที่จะดำเนินการหรือการเลือกกรรมวิธีในการประกอบการทางธุรกิจอย่างใดๆ ด้วย และสิทธิตามกฎหมายของประชาชนที่จะได้แย้งต่อรัฐในกรณีที่รัฐจะเข้าไปจำกัดเสรีภาพในการประกอบการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะรับรองความเป็นอิสระในการประกอบการทางเศรษฐกิจและป้องกันมิให้มีการออกข้อบังคับหรือมีข้อจำกัดใดๆ

ดังนั้น หลักเสรีภาพนี้จึงขัดแย้งกับการจำกัดในเรื่องรูปแบบการผลิต การบริหารงาน การบังคับให้เลิกกวดดูดิบ การบังคับให้ต้องมีการขออนุญาตจากรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐจะใช้ข้ออ้างว่าเป็นการประโยชน์ของงานบริการสาธารณะ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐสามารถออกมาตรการที่ขัดต่อหลักการในเรื่องเสรีภาพในการประกอบการ

โดยรัฐสามารถทำการที่ขัดกับหลักเสรีภาพในการประกอบการดังนี้

2.2.2.1 การกำหนดให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่

การกำหนดให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เป็นมาตรการในลำดับต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดให้เอกชนผู้ประกอบการจะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ถึงการประกอบการของตนตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งหมายความว่าเสรีภาพในการประกอบการยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์ แต่การกำหนดให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่นั้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐสามารถทราบถึงการประกอบการดังกล่าวและในกรณีที่มีความจำเป็นอาจจะออกมาตรการบางอย่างเพื่อรองรับการประกอบการนั้นๆ ได้

การแจ้งต่อเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำก่อนการลงมือประกอบการ โดยต้องมีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้า ณ หน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น การบังคับให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ถึงลักษณะและสภาพการดำเนินงานของกิจการของตนก็อาจจะส่งผลต่อการจำกัดเสรีภาพในการประกอบการเป็นอย่างมาก เพราะการบังคับดังกล่าวอาจนำไปสู่การเปิดเผยความลับในทางการค้าของผู้ประกอบการรายนั้นๆ ได้

2.2.2.2 การกำหนดให้มีการขออนุญาตล่วงหน้า

การกำหนดให้มีการขออนุญาตล่วงหน้าในการประกอบการถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบการที่เข้มงวดมากขึ้นไปอีก เพราะในแนวความคิดโดยทั่วไปในเรื่องเสรีภาพของประชาชนนั้น การกำหนดให้ต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนการดำเนินการใดๆ เป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพเป็นอย่างมากเพราะเป็นมาตรการที่นำเอาการใช้เสรีภาพของประชาชนไปขึ้นอยู่กับการลี้ภัยหรือวิธีการและเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐจะให้การอนุมัติหรือไม่ซึ่งก็มีผลเท่ากับเป็นการลิดรอนเสรีภาพอยู่แล้ว

2.2.2.3 การห้ามการประกอบการ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทเป็นกิจกรรมที่ต้องห้ามมิให้ประกอบการ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว การวางข้อจำกัดในลักษณะที่เข้มงวดที่สุดคือการห้ามประกอบกิจการนั้นๆ เลย เช่นนี้ จะเกิดขึ้นก็แต่เฉพาะในกรณีใดกรณีหนึ่งในสองกรณีนี้เท่านั้นกล่าวคือ

ในกรณีหนึ่ง กิจกรรมนั้นๆ จะต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าเป็นกิจกรรมอันไม่พึงประสงค์ของสังคม

ในกรณีที่สอง การห้ามการประกอบการอย่างหนึ่งอย่างใด อาจจะมาจกเหตุผลที่ผู้ออกกฎหมายห้ามนั้นประสงค์จะให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เลย²

2.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการที่สำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐนั้น

² จาก “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส ตอนที่ 1,” โดย สุรพล นิติไกรพจน์, *วารสารนิติศาสตร์*, 24,3. น. 583-620

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในขั้นตอนการรับรู้ ข้อมูล ข่าวสารของกิจการหรือโครงการบางอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องความเสี่ยงอันตรายจากการขอตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู หรือมลพิษจากโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการอาศัยสิทธิที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom Of Information Act 1966: FOIA)³ เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของกิจการหรือโครงการบางประเภทได้ และศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ร้องขอ ว่ามีเหตุอันสมควรแก่การที่จะไม่เปิดเผยเข้าตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะถือเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

³ จาก การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 92), โดย โกเมท ทองภิญโญชัย, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มาตราการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 47), โดย วสันต์ เอารัตน์, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

2.4 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐเกิดจากแนวความคิดของ John Locke นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ซึ่งอธิบายว่า “ธรรมชาติมนุษย์ทุกคน ต่างรู้จักกฎหมายธรรมชาติที่เสนอให้รู้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน แต่ละคนไม่ควรละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของกันและกัน หากมีการล่วงละเมิดมนุษย์แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิของตนและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตนได้ อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิตามธรรมชาติของแต่ละคน มักขาดความแน่นอนชัดเจน และมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นอยู่เสมอ รวมทั้งการลงโทษผู้อื่นบางครั้งก็เกินสมควรแก่เหตุ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องและยุติปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย มนุษย์จึงตกลงร่วมกันทำสัญญาเข้าอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐขึ้น เรียกว่า “สัญญาประชาคม (Social Contract)”⁴ มีความหมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยอมรับรู้อำนาจของผู้ปกครอง ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ปกครองรัฐ จะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน⁵

ในปัจจุบันรัฐเป็นผู้เข้าไปจัดการผลประโยชน์ของสาธารณชน เพื่อตอบสนองความต้องการของคนหมู่มาก ดังนั้น กฎหมายมหาชนจึงสร้างหลักกฎหมายต่างๆ ขึ้นมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั่นเอง และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นนี้ ผลทางกฎหมายมหาชนที่เกิดตามมาก็คือ รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะ

⁴ จาก นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 210-212), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์.

⁵ จาก การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหบัณฑิต) (น. 47-48), โดย โกเมท ทองกัญญาชัย, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เหนือเอกชน สภาพทางกฎหมายที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเหนือเอกชนนี้ เรียกว่า เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่สิ่งหนึ่งที่ควรคำนึงถึงคือ ความเหมาะสมของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการใช้อำนาจเพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ของเอกชนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) หรืออำนาจที่ไม่ชอบธรรมซึ่งจะก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาติของตน แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้รัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้นมากมายในการที่จะต้องดูแลส่งเสริมความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจของสังคม ทำให้รัฐต้องเข้าไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นด้วยการใช้อำนาจบังคับควบคุมให้ประชาชนกระทำมากเกินไป ขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ การใช้อำนาจของรัฐจึงควรจะต้องอยู่ภายใต้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ หลักการสัดส่วน

หลักการสัดส่วนเป็นพื้นฐานสาระสำคัญจากแนวความคิดตามหลักนิติรัฐ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาการเมือง ทางเศรษฐกิจ จำต้องบัญญัติกฎหมายมากมายขึ้น โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจในการออกกฎ คำสั่งข้อบังคับต่างๆ และการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปตามอำนาจกฎหมายที่บัญญัติไว้และจำต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมและสมเหตุสมผล หลักการดังกล่าวนี้กฎหมายเรียกว่า “หลักการสัดส่วน”

หลักการสัดส่วนเป็นเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายของประเทศต่างๆนำไปปรับใช้กับฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสิทธิบุคคลและต้องได้สัดส่วนสมดุลที่เหมาะสมและสมเหตุสมผลระหว่างสิทธิได้เสียส่วนเอกชน (Private Interests) และสิทธิส่วนได้เสียมหาชน (Public Interests) หากการใช้ดุลพินิจขององค์กรของรัฐในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับที่ปราศจากความเหมาะสมสมเหตุสมผลซึ่งกระทบต่อสิทธิบุคคลที่เป็นสิทธิส่วนตัวได้เสียเอกชน หรือสิทธิส่วนตัวได้เสียมหาชนย่อมเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือการปิดบังเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น หลักการสัดส่วนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการชั่งน้ำหนักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับนั้นว่ามีความเหมาะสมสมเหตุสมผลหรือไม่เพียงได้

⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน (Introduction to Public Law) (น.38), โดย ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แนวความคิดตามหลักการสัดส่วนเป็นเครื่องมือสำคัญของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญในการชี้แจงนำหนักดุลพินิจในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ ซึ่งนอกจากศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญหลักกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แล้ว ยังต้องใช้หลักการสัดส่วนเป็นหลักเกณฑ์ในการชี้แจงนำหนักในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือองค์กรของรัฐ ในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ หรือบรรดากฎหมายต่างๆ เหล่านั้นว่า ได้ความเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมหรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ และเป็นการกระทบสิทธิบุคคลตามกฎหมายหรือตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดตามหลักการสัดส่วนจึงมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นแต่ยังต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนสัดส่วนในการใช้อำนาจอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเกี่ยวข้องกับสิทธิบุคคลอันเกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคลได้เสียเอกชนและสิทธิมหาชนอันเป็นสิทธิส่วนบุคคลได้เสียมหาชนตามรัฐธรรมนูญด้วย⁷

2.4.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐตามความจำเป็น

หลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ จากการที่ทฤษฎีดังกล่าวได้ยอมรับอำนาจของรัฐที่จะเข้าไปก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้บางส่วน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน (Public interest) เป็นสำคัญ แต่ถึงอย่างไรในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ต้องได้สัดส่วน เหมาะสมกับความสูญเสียซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นเจตนารมณ์ของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ อันมีแนวทางว่าการมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของแต่ละบุคคลมากเกินไป ก็จะกลายเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากเช่นกัน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเรื่องของสิ่งแวดล้อม ถ้าหากรัฐปล่อยให้แต่ละบุคคลใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้อย่างไม่มีข้อจำกัดแล้ว พวกกลุ่มคนที่มีศักยภาพสูงในด้านเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการก็จะอ้างสิทธิที่จะทำลายสภาพแวดล้อมได้อย่างไม่มีข้อจำกัดและไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะถือเป็นการใช้สิทธิของตน ทั้งที่ผลเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดกับประชาชนคนอื่นๆ อีกมากมาย ด้วยเหตุผลความจำเป็นเช่นนี้ รัฐจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม ด้วยการใช้อำนาจของรัฐตามหลักการที่กล่าวในหลักการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเป็นสัดส่วนและเหมาะสม แต่ประเด็นที่สำคัญนอกจากหลักดังกล่าวแล้ว ก็คือการใช้อำนาจของรัฐจะต้องมุ่งเน้นที่จะก่อผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด แต่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อประชาชน แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวอาจสร้างความเสียหายให้แก่เอกชนบางราย ซึ่งลักษณะการเลือกใช้อำนาจตามความจำเป็นที่เหมาะสมนี้ คือหลักการใช้อำนาจที่เป็นสัดส่วนที่เป็นส่วนหนึ่งที่ควบคุม

⁷ จาก การบังคับใช้หลักการสัดส่วนในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล, โดย วุฒิชัย จิตตานุ, 2549, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 8(22), น. 41.

และทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีสัดส่วนเหมาะสม ในท้ายที่สุดก็จะเป็นตัวกำหนดถึงความสำคัญของการใช้อำนาจของรัฐตามทฤษฎีที่กล่าวถึงอย่างชัดเจน

2.4.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม⁸

หลักการใช้อำนาจรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม (Principle of Proportionality) หลักการนี้ประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครอง เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมัน ถือว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกใช้อำนาจ มีจุดมุ่งหมายในด้านปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยใช้หลักการนี้เพื่อเป็นข้อจำกัดการกระทำ หรือการใช้อำนาจของรัฐให้มีการใช้ดุลพินิจอยู่ภายในขอบเขต ในหลักเกณฑ์สำคัญของหลักการนี้กำหนดไว้ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถจำกัดสิทธิของประชาชนได้ทั่วไปหาก

1) เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

2) การเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและได้สัดส่วน

3) การเข้าไปแทรกแซงต้องไม่สร้างภาระหนักเกินไปสำหรับบุคคลหนึ่งบุคคลใดจากบทบาทของรัฐในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ที่ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง ทำให้รัฐสามารถวางแผนทางการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจเป็นการเข้าไปกระทบกระทั่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่รัฐก็จำเป็นต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจนั้นจะกระทบต่อบุคคลใดนั้นได้มีกฎหมายรับรองให้สามารถกระทำได้ และให้ใช้อำนาจได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจผิดพลาดและสร้างความเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแทนที่จะเป็นผู้ป้องกันรักษาหรือคุ้มครอง

2.5 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย ในระยะแรกแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องกิจกรรมในลักษณะการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันประเทศ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้านการทูต ด้านยุติธรรม ส่วนเอกชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากบริการสาธารณะเหล่านี้ในฐานะประชาชนของรัฐ นอกจากนี้การกำหนดประโยชน์สาธารณะยังมีข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิมากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการเฉพาะของเอกชนแต่ละราย ในทางกลับกัน ประโยชน์สาธารณะเกิดจากเจตนาโดยตรงที่จะตอบสนองความ

⁸ Siedentopf, "The Principle of the rule of law," *วารสารกฎหมายปกครอง*, 11, 2535, น. 263.

ต้องการของประชาชน⁹ ดังนั้น รัฐอาจเห็นว่าการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่จึงต้องได้รับการควบคุมดูแลจากรัฐโดยสิ้นเชิงเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวม การดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือและอำนาจฝ่ายเดียวที่จะใช้ในการดำเนินการอันมีลักษณะอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้แก่การออกกฎหมาย

ประโยชน์สาธารณะมีความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่าบริการสาธารณะ คือ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ การพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะจึงต้องดูผลสุดท้ายของกิจกรรมนั้นเป็นหลัก ประโยชน์สาธารณะบางประเภทจัดทำขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเป็นระเบียบของการดำเนินกิจกรรมของเอกชน หรือการวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมของเอกชนที่ฝ่ายปกครองมอบให้กับองค์กรวิชาชีพ บางประเภทอาจเป็นไปเพื่อสังคม เช่น สวัสดิการสังคม ประกันสังคม บางประเภทจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษาหรือวัฒนธรรม บางประเภทจัดทำขึ้นเพื่อกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ดังนั้น เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์ได้อย่างรวดเร็วจึงต้องมีการให้เอกสิทธิ์เหนือเอกชน¹⁰ ประโยชน์สาธารณะจึงหมายถึง “ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ (But หรือ Finalite) ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชน (Puissance Publique) เป็นวิธีการดำเนินการที่ให้มีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้ประโยชน์สาธารณะนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย” เช่น การป้องกันประเทศ ในการป้องกันประเทศนี้จะต้องมีปัจจัยหลายประการ คือ ประการแรก ปัจจัยทางองค์กร ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีบุคลากรซึ่งได้แก่ กองทัพทั้งหลาย ต้องมีวิธีดำเนินการ คือต้องใช้อำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฤษฎีกาการศึก ซื่ออาวุธ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันประเทศมิให้ถูกรุกรานและมีกิจกรรม คือการลงมือดำเนินการ

ดังนั้น หัวใจของประโยชน์สาธารณะจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ (But หรือ Finalite) ของกิจกรรมของรัฐต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง

⁹ จาก *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 375), โดย สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ :
คุรุสภาลาดพร้าว.

¹⁰ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 107), โดย นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.

2.6 ทฤษฎีสติพิสัยสิ่งแวดล้อม

มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทฤษฎีนี้ว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และยังหมายถึง การยอมรับให้บุคคลแต่ละบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนในการที่สงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสุขสบายต่อตนเองได้ โดยที่เมื่อใดที่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากปัญหามลพิษ ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถใช้สิทธิหรือแสดงสิทธิตามนี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของตนเพียงใด¹¹ ดังนั้นจึงได้มีการขยายความกว้างจากที่เคยจำกัดอยู่ในเรื่องของโอกาสหรือความเป็นเจ้าของ ให้มีการครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสงบสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และได้รับการดูแลเอาใจใส่รวมทั้งได้รับการรับรองสิทธิโดยรัฐ เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” โดยเป็นการแสดงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประชาชน ถือเป็นอำนาจหรือประโยชน์ที่โดยชอบธรรม ที่ทุกคนพึงมีพึงได้ ซึ่งสิทธิมนุษยชนนี้สืบทอดแนวความคิดมาจากเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) โดยความสำคัญได้ถูกระบุไว้ในมาตรา 25(1) ว่า “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself” ความหมายคือ ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน¹² ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการของสังคม (Social Welfare) ที่รัฐจะต้องจัดให้มี เพื่อที่จะเป็นหลักประกันขั้นต่ำสุดของประชาชนที่จะดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข ดังนั้นทำให้เกิดสิทธิบางประการในสังคม โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนที่รัฐจักต้องให้มีที่พักอาศัยที่ถูกสุขลักษณะ โดยการคุ้มครองดูแลของรัฐที่จะให้มีชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ปราศจากการปนเปื้อนของสิ่งไม่พึงประสงค์ จึงกล่าวได้ว่าสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิของปวงชน ค.ศ. 1981 (Africa Charter on Human and People’s Rights) ข้อ 24 ระบุว่า “All people shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development” ซึ่งแปลความหมายได้ว่า “ปวงชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”¹³ ถือได้ว่าได้รับการรับรองถึงสิทธิ

¹¹ จาก คำทบทวนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 135), โดย ดนัยศ ศรลัมภ์, 2525, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹² จาก การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 39), โดย โกเมท ทองกัญญาชัย, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹³ จาก การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 40), โดย โกเมท ทองกัญญาชัย, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดังกล่าว ได้กลายมาเป็นหลักสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เกิดแนวคิดย่อยๆ หลายประการเกี่ยวกับทฤษฎีสิ่งแวดล้อมดังนี้

2.6.1 ทฤษฎีปกป้องสิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นในการอยู่ร่วมกันในสังคม การใช้สิทธิของแต่ละบุคคลจะต้องไม่รุกรานเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น ถ้าคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิที่ตนมีในการใช้สิ่งแวดล้อม และไปก่อผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น หรือของส่วนรวม ก็เท่ากับว่าเป็นการใช้สิทธิเกินขอบเขต จึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น รัฐหรือประชาชนจึงสามารถที่จะเข้าไปปกป้องหรือป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่น หรือของตนเอง หรือของส่วนรวม ซึ่งทำได้โดย ทั้งในระดับประเทศ รัฐในฐานะผู้ปกครอง หรือตัวแทนของสมาชิกหนึ่งของบรรดาประเทศหรือรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมของโลก ทั้งนี้มีที่มาจากหลักการของ Public Trust Doctrine โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองคุ้มครอง (Trustee) ให้ประชาชนปลอดภัยจากเรื่องต่างๆ ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายของรัฐในการคุ้มครอง ประชาชนภายในรัฐให้ปลอดภัยจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐหรือประเทศอื่นๆ รัฐและประเทศต่างๆ จำนวนมากมาย ต่างก็มีสิทธิในการที่จะปกป้องรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของโลกโดยรวมไว้ไม่ให้เกิดความเสียหาย

รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดการให้การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมโดยการควบคุมป้องกันมิให้ผู้ที่มีความสามารถฉกฉวยการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าสร้างปัญหา ซึ่งถือว่าเป็นการรบกวนผู้อื่น

จากแนวคิดของทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ที่กล่าวมานี้ได้เป็นที่ยอมรับเป็นสากลว่าเป็นบรรทัดฐาน หรือแนวประเพณีของบุคคลในสังคมต่อสิ่งแวดล้อม และได้มีปฎิญญาสากลรองรับไว้ด้วย

2.6.2 ทฤษฎีการชดเชยค่าเสียหาย

บุคคลผู้ถูกละเมิด สมควรที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย สิทธิในการได้รับการชดเชยจากการกระทำละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ถูกผู้อื่นกระทำเพื่อก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แล้วส่งผลกระทบมาเป็นความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของผู้เสียหาย การคุ้มครองรักษาสิทธินี้มีด้วยกัน 2 ระดับ คือ

2.6.2.1 สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนด้วยกัน คือ กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนร้องต่อศาล เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายยุติการกระทำที่สร้างความเดือดร้อนและรำคาญนั้นเสีย ซึ่งอาจรวมถึงการเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่

ได้รับด้วยก็ได้ ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าว ก็คือค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ต้องใช้จ่ายไปในการดำเนินการทดแทน ความเสียหายหรือในการแก้ไขความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

2.6.2.2 สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาครัฐ เป็นกรณีที่ผู้ก่อความเสียหายนั้น เป็นผู้กระทำกิจการหรือ โครงการตามความควบคุม ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเอง¹⁴

2.6.3 ทฤษฎีการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าหน้าที่

เป็นกรณีที่รัฐในฐานะผู้ปกครองประเทศจำเป็นต้องคุ้มครองป้องกันสิทธิของบุคคลใน สิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าการสร้างความสัมพันธ์ และเป็นการขจัดหรือควบคุมการเอาเปรียบกันในการใช้ ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม อันมีพื้นฐานมาจากความไม่เท่าเทียมกันที่แท้จริงของบุคคลในสังคมซึ่ง ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมการกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจัดได้ว่าเป็น การประกอบอาชญากรรมอย่างหนึ่ง¹⁵ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่เคารพสิทธิของผู้อื่นที่มีต่อ สิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นการรบกวนสวัสดิภาพของสาธารณชน ที่ส่งผลให้เกิดอันตรายแก่บุคคล เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้นผู้ที่ก่อผลร้ายให้แก่ประชาชน จึงสมควรต้องรับผิดในทาง อาญา ซึ่งมีสภาพบังคับหรือการลงโทษเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมมิให้บุคคลดังกล่าว ละเลยหรือเพิกเฉยที่จะหาวิธีการควบคุมป้องกันการก่อมลพิษของตน ซึ่งรวมถึงการกระทำโดย ประมาทหรือขาดความระมัดระวังตามสมควรด้วย

2.6.4 ทฤษฎีการป้องกันล่วงหน้า

หลักการนี้เป็นหลักการที่กำหนดหรือห้ามมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกัน มิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ หรือให้เกิดผลกระทบหรือ ความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

ในทางปฏิบัติ หลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีการดำเนินการสี่ประการ ด้วยกัน คือ

2.6.4.1 การศึกษาผลกระทบ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้า ที่ อาจเกิดขึ้นของโครงการต่างๆหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำลาย สภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยมิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้น

¹⁴ จาก “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แนวคิดและหลักการ ใหม่ทางกฎหมาย,” โดย ไชยศ เหมะรัชตะ, (2536, พฤษภาคม), *วารสารอัยการ* 16, น. 20-26.

¹⁵ จาก *มาตรการทางกฎหมายอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 46-48), โดย ทรงพล พลเยี่ยม, 2536, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด หนึ่ง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายๆ รูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น

2.6.4.2 การอนุมัติล่วงหน้า เป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ผลิตสารเคมี หรือวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อมในกรณีนี้รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ขอลาใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอหรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่นำมาตราการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

2.6.4.3 การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือให้มีการใช้โดยให้เสื่อมสภาพน้อยที่สุด ในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุด หรือใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

2.6.4.4 การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศ หรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มีค่ามาตรฐานสากลเรียกว่า “International Standard Organization: 14001” เป็นต้น¹⁶

2.6.5 ทฤษฎีการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมยุโรป และในกฎหมายระหว่างประเทศในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 และได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส

หลักการดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองนำเอามาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจกรรมหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น หรือให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการตัดต่อทางพันธุกรรมหรือ GMO เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค เป็นต้น

¹⁶ Treaty of Maastricht 1993

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการที่สามารถโยงไปถึงหลักในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้¹⁷

2.6.6 ทฤษฎีว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้ได้กำหนดขั้นตอนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นหลักการสำคัญที่ได้มีการนำหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการร่วมเสนอความคิดเห็นต่อไป¹⁸

2.6.7 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม

หลักในเรื่องความรับผิดชอบนี้มีกลไกขึ้นเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจเป็นการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือทำการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมาสภาพเดิม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดตามแนวทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำแนวความคิดหรือทฤษฎีอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรักษาสิทธิของบุคคลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีสมมุติฐานของทฤษฎีนี้ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การที่รัฐหรือประเทศใดๆ จะมองเห็นถึงความสำคัญของสิทธิดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้น ก็ย่อมแล้วแต่ผู้บริหารหรือผู้ปกครองรัฐ จะได้นำสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมาไปบัญญัติไว้ในกฎหมายสำคัญของรัฐหรือประเทศเพื่อเป็นการรองรับกับสิทธิพื้นฐานของบุคคล เช่น ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด รวมทั้งรัฐได้ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนอย่างไรบ้าง นอกจากนี้สิ่งหนึ่งที่จะแสดงออกถึงความจริงใจของรัฐที่ดีที่สุดต่อการปกป้องคุ้มครองรักษาสิทธิของประชาชน ก็คือ การบังคับใช้กฎหมาย เพราะเป็นการชี้ชัดให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้น

¹⁷ The Rio Declaration on Environment and Development 1992

¹⁸ The Rio Declaration on Environment and Development 1992, p. 10.

2.7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้กำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชที่อยู่ภายในประเทศของตน โดยมาตรการต่างๆเหล่านี้มีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การห้ามนำเข้า การจำกัดการนำเข้า การขออนุญาตนำเข้า การขอใบรับรองจากประเทศผู้ส่งออก การกักกันสินค้าเมื่อเข้ามาในประเทศ การตรวจสอบ การทดสอบ เป็นต้น¹⁹ เพื่อเป็นการนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า และเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดมาตรการดังกล่าวจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อเป็นผู้กำหนดมาตรการดังกล่าว

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ มาเพื่อกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีการบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของตนให้สามารถดำเนินการในการตรวจสอบ กำกับดูแล ควบคุมและป้องกันศัตรูพืชมิให้เข้ามาในประเทศไทย เช่นกัน

2.7.1 องค์กรมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ²⁰

องค์กรมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (The Codex Alimentarius Commission หรือ CAC) เป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล รับผิดชอบการใช้บังคับมาตรฐานอาหารร่วมกับองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการค้าขายอาหารและความร่วมมือในการจัดทำมาตรฐานอาหาร องค์กร CAC นั้นเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาลประกอบด้วยสมาชิก 159 ประเทศและสมาชิกสมทบจาก FAO และ WHO

ในการทำงานของ CAC เป็นกระบวนการที่มีการจัดทำมาตรฐานอย่างละเอียดรอบคอบเป็นหลักปฏิบัติและแนวทางหรือคำแนะนำอื่นๆ โดยมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยตลอดเวลากว่า 30 ปี

มาตรฐาน CODEX ให้คำจำกัดความว่า เป็นคุณลักษณะของสินค้าโดยบรรยายถึงองค์ประกอบมาตรฐานและองค์ประกอบคุณภาพซึ่งเป็นไปตามความต้องการในทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อที่จะปกป้องสุขภาพของผู้บริโภค โดยมีหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญ คือการปรุงแต่ง

¹⁹ จาก ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้ข้อตกลงการค้าโลก: ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่สุกของประเทศออสเตรเลีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 6), โดย น้ำฝน ลิ้มปเจต, 2546, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁰ The Codex Alimentarius Commission.

อาหาร การปนเปื้อนอาหารและเรื่องสุขอนามัย มาตรฐาน CODEX และหลักการต่างๆได้รับการส่งเสริม

คณะกรรมการด้านการเกษตรขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ จึงได้กำหนดกลยุทธ์เพื่อสนับสนุนความปลอดภัยทางด้านอาหาร ตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ดังนี้

1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งหมด 3 ขั้นตอน คือ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) และการสื่อสารความเสี่ยงให้ประชาชนได้รับรู้ (Risk Communication)

2) การสอบทวนย้อนกลับหรือสืบแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ (Traceability) ตั้งแต่ผู้ผลิตขั้นต้น ไปจนถึงมือผู้บริโภค

3) การจัดทำมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

4) ความเท่าเทียมกันของระบบความปลอดภัยทางอาหาร

5) การมุ่งเน้นด้านการหลีกเลี่ยง (Avoidance) หรือการป้องกันอันตราย (Prevention) ตั้งแต่แหล่งผลิตในห่วงโซ่อาหารจนกระทั่งถึงผู้บริโภค การดำเนินการตามกลยุทธ์ทั้ง 5 ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาตินั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการผลิตไปตลอดกระบวนการผลิตอาหารและจะสิ้นสุดเมื่อถึงมือผู้บริโภค ดังนั้น จึงมีกระบวนการตรวจสอบ ดูแล และจัดการหลากหลายซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ประเทศผู้ผลิตจำเป็นต้องปฏิบัติตามหากยังต้องการเป็นส่วนหนึ่งของตลาด

2.7.2 สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ International Plant Protection Convention²¹

2.7.2.1 หน้าที่

สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและการป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืช มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ ว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards Phytosanitary Measures : ISPMs) เพื่อให้การดำเนินมาตรการด้านสุขอนามัยพืชของประเทศต่างๆ มีความสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ISPMs เป็นมาตรฐานสมัครใจ แต่หากประเทศใดปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ใน ISPMs ก็ไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลอธิบายสนับสนุนสนับสนุนประเทศภาคีสมาชิกจัดตั้งองค์การอารักขาพืชระดับภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและร่วมกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ สนับสนุนความร่วมมือระหว่าง

²¹ International Plant Protection Convention

ประเทศภาคีสมาชิกในการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการปรากฏการณ์การแพร่ระบาดของศัตรูพืชที่สำคัญทางเศรษฐกิจ และข้อมูลการป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ ระบุข้อพิพาท กรณีมีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการแปลความหรือการปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญา

2.7.2.2 การบริหารงานภายใต้อนุสัญญา International Plant Protection Convention

1. สำนักเลขาธิการอนุสัญญา ประกอบด้วยเลขานุการ ผู้ประสานงาน เจ้าหน้าที่กักกันพืช นักโรคพืชและเจ้าหน้าที่รวบรวมข้อมูล ก่อตั้งใน พ.ศ. 2535 และใน พ.ศ. 2536 ได้รับรองกระบวนการจัดทำมาตรฐานชั่วคราว และได้แต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (Committee of Experts on phytosanitary Measures : CEPM) ต่อมาใน พ.ศ. 2543 เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการมาตรฐานเฉพาะกิจ (Interim Standards Committee : ISC) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขอนามัยพืชจากทั่วโลกมีการประชุมเพื่อทบทวนหรือให้ข้อคิดเห็นต่อเอกสารที่จัดเตรียมโดยสำนักเลขาธิการ

2. คณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (Interim Commission on Phytosanitary Measures : ICPM) ทำหน้าที่ทบทวนมาตรการอารักขาพืชทั่วโลก กำหนดทิศทางการดำเนินงานของอนุสัญญา และอนุมัติมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (ISPMs)

2.7.3 กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์²²

กรมวิชาการเกษตรมีภารกิจเกี่ยวกับพืช โดยศึกษา วิจัยและพัฒนาพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และปัจจัยการผลิต ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร บริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรองมาตรฐานสินค้าพืช รวมทั้งแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตพืชเพื่อพัฒนาผลผลิตพืชให้มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภคตามมาตรฐานสากล และเพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีเป็นองค์การนำด้านการวิจัยและพัฒนาพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และเป็นศูนย์บริการตรวจสอบ รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในระดับสากล โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับพืชโดยการ ศึกษา วิจัย และพัฒนาพืช ให้ได้พืชพันธุ์ดี เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และตลอดจนบริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช เพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ อำนวยหน้าที่

²² จาก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2557,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131, ตอนที่ 88 ก, น. 20.

1. ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพืช
2. ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรองและให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช การบริการส่งออกสินค้าเกษตร และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ เกษตรกร และเอกชนที่เกี่ยวข้อง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.4 กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์²³

กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจเพิ่มศักยภาพของเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรโดยผ่านทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่าในสินค้าเกษตร การกำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร การควบคุมคุณภาพสินค้าและผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกร เพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการผลิตและประกอบอาชีพการเกษตร โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร
2. ฝึกอบรมเกษตรกร และให้บริการทางการเกษตร
3. พัฒนา ส่งเสริม และประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต และการจัดการผลผลิต ประมง และปศุสัตว์ แก่เกษตรกร

ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือตามที่กระทรวง หรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.5 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์²⁴

ภารกิจเป็นหน่วยงานกลาง ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยกำหนดตรวจสอบรับรอง ควบคุม และส่งเสริมมาตรฐาน สินค้าเกษตรตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค ตลอดจนการเจรจาแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิคเพื่อปรับปรุง และยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อให้มีคุณภาพและ ความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

²³ จาก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2557,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131, ตอนที่ 88 ก, น. 84.

²⁴ จาก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2557,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131, ตอนที่ 88 ก, น. 11.

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการกำหนด การตรวจสอบรับรอง การควบคุม การวิจัย การพัฒนา การประเมินความเสี่ยง การถ่ายทอด การส่งเสริม และการพัฒนา มาตรฐาน สินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ
3. กำหนดยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้งกำกับดูแล เฝ้าระวัง และเตือนภัย
4. ประสานงาน กำหนดท่าที และร่วมเจรจาแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค ด้านมาตรการที่ มิใช่ภาษี และด้านการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและ อาหาร
5. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับองค์การมาตรฐานระหว่างประเทศด้าน คุณภาพ และความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้งการดำเนินการภายใต้ความตกลงว่า ด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและ อาหาร ภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า
6. เป็นหน่วยรับรองระบบงานของหน่วยตรวจสอบรับรองและเป็นหน่วยรับรอง ผู้ประกอบการ ตรวจสอบมาตรฐานด้านสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ
7. เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือ ตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.6 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข²⁵

มีภารกิจเกี่ยวกับ การปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภค ผลิตภัณฑ์ซึ่งล้วนถือเป็นผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์สุขภาพเหล่านั้นต้องมีคุณภาพและ ปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรม การบริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลทางวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้ และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้ บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วย เครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท กฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือแพทย์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการ ใช้สารระเหย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

²⁵ จาก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 126, ตอนที่ 98 ก, น. 106.

2. พัฒนาระบบและกลไก เพื่อให้มีการดำเนินการบังคับใช้ กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ
3. เฝ้าระวัง กำกับ และตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการ และการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์ การพัฒนาระบบความปลอดภัย ด้านสารเคมีของประเทศ และเป็นแกนกลางร่วมดำเนินการกับองค์กรระหว่างประเทศด้านสารเคมี ตลอดจนมีการติดตามหรือเฝ้าระวังข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์ สุขภาพจากภายในประเทศ และภายนอกประเทศ
4. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์ สุขภาพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
5. ส่งเสริม และพัฒนาผู้บริโภคให้มีศักยภาพในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ สุขภาพที่ถูกต้อง เหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งเพื่อให้ผู้บริโภคนั้นมีการร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้
6. พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยมีส่วนร่วมของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายประชาคมสุขภาพ
7. พัฒนาคือความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพเกิดประโยชน์ต่อสุขภาพของประชาชน และผลประโยชน์ของประเทศชาติ
8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.7 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข²⁶

มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชน มีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการ ส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการ มีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้ และทักษะ ในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมถึงจนถึงการสนับสนุนให้ หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนรวมในการส่งเสริม สุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

²⁶ จาก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก, น. 95.

1. กำหนดและพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพ และการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ

2. ศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบริการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินผลกระทบ ต่อสุขภาพ

3. กำหนดและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ รวมทั้งการรับรองมาตรฐาน การบริการส่งเสริมสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

4. พัฒนาระบบและกลไกเครือข่ายในการเฝ้าระวังสถานะทางสุขภาพ พฤติกรรมสุขภาพ และสภาพแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับ โครงการหรือกิจกรรม

5. พัฒนาระบบ กลไก และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม

6. ถ่ายทอด และพัฒนาศักยภาพ ความสามารถและการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย และชุมชน

7. ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุน และติดตามนิเทศงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย รวมทั้งการประสานงานระหว่างประเทศ ในงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

8. สร้างกระแสสังคม และรณรงค์ เผยแพร่องค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ในสังคม

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.8 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁷

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

²⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9, 16 มีนาคม พ.ศ. 2555, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 129, ตอนที่ 26 ก, น. 24.

1. ส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม
2. รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูลและข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูลและข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม
3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันและไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม
4. ประสานและเสนอแนะแผนและมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอด และส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

2.7.9 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม²⁸

มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงาน ด้านการมาตรฐานของประเทศ โดยส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ให้มีคุณภาพ ให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการกำกับดูแล หน่วยตรวจสอบและรับรอง ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการมาตรฐานแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาด้านการมาตรฐาน ของประเทศ ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการมาตรฐาน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศด้านการมาตรฐานของประเทศ
4. ส่งเสริม กำกับดูแล และให้บริการเกี่ยวกับการรับรองระบบงานด้านการมาตรฐาน ตลอดจนพัฒนาการรับรองระบบงานด้านการมาตรฐานของประเทศให้เกิดความเป็นเอกภาพ
5. ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรและบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชนในด้านการมาตรฐาน
6. ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ ต่างประเทศ และระหว่างประเทศในด้านการ

²⁸ จาก กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม 25 มิถุนายน พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 130, ตอนที่ 54 ก, น. 39.

7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายมาตรฐาน รวมทั้งการทำความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้อง

2.7.10 กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์²⁹

มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางการค้าและบริหารการส่งออกและนำเข้าให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการด้านกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ กฎหมาย ว่าด้วยมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าขาออก กฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมสินค้าขาออก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้า ขาออกทางเรือ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. จัดระเบียบและบริหารการส่งออกและนำเข้าสินค้า

3. ดำเนินมาตรการปกป้องและตอบโต้ทางการค้าเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้า

4. เสนอแนะและดำเนินการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อกีดกันที่มีผลกระทบต่อ การส่งออก และนำเข้า

5. ดำเนินการส่งเสริมและกำกับดูแลด้านคุณภาพและมาตรฐานสินค้าส่งออกและนำเข้า เพื่อประโยชน์ทางการค้า

6. ดำเนินการพัฒนาการค้ารูปแบบใหม่เพื่อเสริมการค้าปกติ และทำการค้าตามนโยบาย รัฐบาล และความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

7. ดำเนินการให้ได้มาและรักษาซึ่งสิทธิประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งส่งเสริมและ สนับสนุน ให้ภาคเอกชนใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า และดำเนินการด้านสิทธิประโยชน์ทาง การค้าภายใต้ความตกลง ทางการค้า

8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่ รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

²⁹ จาก กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 130, ตอนที่ 124 ก, น. 10.

2.7.11 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานรัฐมนตรี³⁰

มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษา สิทธิประโยชน์ของตน และได้รับความปลอดภัย และความเป็นธรรมจากการซื้อขายและการทำสัญญา กับผู้ประกอบการธุรกิจ รวมทั้งได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหายจากการละเมิดตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการขายตรง และตลาดแบบตรง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อ คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง
3. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการขายตรง และตลาดแบบตรง คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง
4. เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือ ตามที่ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.12 กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง³¹

มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่งออก และ การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายการ จัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวง การส่งเสริมและการสนับสนุนการผลิตและการ ส่งออก และการ ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และ กฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรในทางศุลกากรต่อกระทรวง
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการส่งออกโดยมาตรการทางภาษีอากร

³⁰ จาก กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานรัฐมนตรี 9 เมษายน พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132, ตอนที่ 29 ก, น. 1.

³¹ จาก กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง 25 มกราคม พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125, ตอนที่ 22 ก, น. 109.

4. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร กรมศุลกากรมีหน้าที่ป้องกันการนำเข้า หรือส่งออก หรือส่งผ่านสินค้าต้องห้าม ส่วนสินค้าต้องจำกัด กรมศุลกากรมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่า การนำเข้า หรือส่งออก หรือส่งผ่านแดนได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ครบถ้วนหรือไม่ สำหรับบัญชีรายชื่อสินค้าต้องห้ามต้องจำกัด สามารถตรวจสอบได้จากกระทรวงพาณิชย์

2.7.12.1 หน้าที่หลักของด่านศุลกากร มีดังนี้ คือ

- 1) การเก็บภาษีศุลกากร
- 2) การปราบปรามสินค้าลักลอบหนีภาษีและผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด ของป่า การส่งเสริมการส่งออก

2.7.12.2 ความหมาย

1. ของต้องห้าม หมายถึงของที่มีกฎหมายกำหนดห้ามนำเข้ามาหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด และในบางกรณีห้ามการส่งผ่านด้วย ผู้ใดนำสินค้าต้องห้ามเข้ามาหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักรจะมีความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นความผิดตามมาตรา 27 และ 27 ทวิของกฎหมายศุลกากรด้วย ตัวอย่างสินค้าต้องห้ามในการนำเข้า-ส่งออก มีดังนี้

1.1 วัตถุลามก การนำเข้าและส่งออกวัตถุลามก ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบหนังสือ ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพระบายสี สิ่งพิมพ์ขึ้น รูปภาพ ภาพโฆษณา เครื่องหมาย รูปถ่าย และภาพยนตร์ลามกหรือวัตถุลามกอื่นๆ

1.2 สินค้าที่มีตราหรือลวดลายเป็นรูปธงชาติ

1.3 ยาเสพติดให้โทษ

1.4 เงินตรา พันธบัตร ใบสำคัญรับดอกเบี้ยพันธบัตรอันเป็นของปลอมหรือแปลงหรือเหรียญกษาปณ์ที่ทำให้น้ำหนักลดลงโดยทุจริตดวงตราแผ่นดิน รอยตราแผ่นดินหรือพระปรมาภิไธย ดวงตราหรือรอยตราของทางราชการอันเป็นของปลอม

1.5 สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ เช่น แלבบันทึกเสียง (เทปเพลง) แผ่นบันทึกเสียง (คอมแพคดิสก์) แלבบันทึกภาพ (วีดีโอเทป) โปรแกรมคอมพิวเตอร์ หนังสือ หรือสินค้าอื่นใดที่ทำซ้ำหรือคัดแปลงงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น

1.6 สินค้าปลอมแปลงหรือเลียนแบบเครื่องหมายการค้า

2. ของต้องกักตุน หมายถึงสินค้าที่มีกฎหมายกำหนดว่าหากจะมีการนำเข้าส่งออกหรือผ่านราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ เช่น ต้องมีใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออก ต้องปฏิบัติตามประกาศอันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์ หรือเอกสารกำกับยา เป็นต้น ผู้ใดนำของต้องกักตุนเข้ามา หรือส่งออก หรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน จะมีความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ และเป็นความผิดตามมาตรา 27 และ 27 ทวิของกฎหมายศุลกากรด้วย ตัวอย่างสินค้าที่มีมาตรการนำเข้า, สินค้าที่มีมาตรการส่งออก, สินค้ามาตรฐานและมาตรฐานสินค้า สามารถดูได้ที่ กรมการค้าต่างประเทศ จัดระเบียบเพื่อควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก มีดังนี้

2.1 เงินตราไทยและเงินตราต่างประเทศ

2.2 พันธุ์ยางและยางธรรมชาติ

2.3 ยาสูบ รวมถึงต้นยาสูบและใบยาเส้น

2.4 สัตว์และซากสัตว์

2.5 เครื่องวิทยุคมนาคม และส่วนแห่งเครื่องวิทยุคมนาคม

2.6 อวรุชปীন เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอวรุชปীন อวรุชปীনและเครื่องกระสุนปืน

2.7 วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอวรุชปীন

2.8 ยา เชื้อโรค และพิษจากสัตว์

2.9 สุรา

2.10 สินค้าประเภทอาหารที่มีความหวานเจือปน

2.11 เครื่องชั่ง ตวง วัด

ความผิดทางศุลกากรที่มักพบได้เสมอๆ ในการการนำเข้าส่งออก สามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร

การลักลอบหนีศุลกากรหมายถึง การนำของที่ยังไม่ได้เสียค่าภาษีอากร หรือของที่ควบคุมการนำเข้าหรือของที่ยังไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากร โดยถูกต้องเข้ามาหรือส่งออกไปนอกรประเทศไทย โดยของที่ลักลอบหนีศุลกากรอาจเป็นของที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องเสียภาษีก็ได้ หรืออาจเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตุนหรือไม่ก็ได้ หากไม่นำมาผ่านพิธีการศุลกากร ก็มีความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร ทั้งนี้ กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรสำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ ให้รับของที่ลักลอบหนีศุลกากรและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ

2) ความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากร

การหลีกเลี่ยงภาษีอากรหมายถึง การนำของที่ต้องชำระค่าภาษีอากรเข้ามาหรือส่งของออกไปนอกประเทศไทยโดยนำผ่านพิธีการศุลกากรโดยถูกต้อง แต่ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเจตนาเพื่อมิให้ต้องชำระค่าภาษีอากรหรือชำระในจำนวนที่น้อยกว่าที่จะต้องชำระ เช่น สำแดงปริมาณ น้ำหนัก ราคา ชนิดสินค้า หรือพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ เป็นต้น ดังนั้นผู้นำเข้าหรือส่งออกที่มีความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากรจึงมีความผิดฐานสำแดงเท็จอีกฐานหนึ่งด้วย กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากรไว้สูงสุดคือ ให้อำนาจที่หลีกเลี่ยงภาษีอากรและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ แต่ในกรณีที่มีการนำของชุกช่อนมากับของที่สำแดงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากรสำหรับของชุกช่อนโทษสำหรับผู้กระทำผิด คือ ปรับ 4 เท่าของอากรที่ขาดกับอีก 1 เท่าของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีเพื่อมหาดไทยที่ขาด (ถ้ามี) และให้ยกของที่ชุกช่อนมาให้เป็นของแผ่นดิน

3. ความผิดฐานสำแดงเท็จ

การสำแดงเท็จหมายถึง การสำแดงใดๆ เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าไม่ตรงกับหลักฐานเอกสารและข้อเท็จจริงในการนำเข้าและส่งออก การกระทำผิดฐานสำแดงเท็จมีหลายลักษณะ ดังนี้

3.1 การยื่นใบขนสินค้า คำสำแดง ใบรับรอง บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นต่อกรมศุลกากรเป็นความเท็จ หรือไม่บริบูรณ์หรือชักพาให้หลงผิดในรายการใดๆ ก็ตาม

3.2 การไม่ตอบคำถามของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความสัตย์จริง

3.3 การไม่ยอมหรือละเลย ไม่ทำ ไม่รักษานบันทึกเรื่องราว หรือทะเบียน หรือสมุดบัญชี หรือเอกสาร หรือตราสารอย่างอื่นๆ ซึ่งกฎหมายศุลกากรกำหนดไว้

3.4 การปลอมแปลงหรือใช้เอกสาร บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นที่ปลอมแปลงแล้ว

3.5 การแก้ไขเอกสาร บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่นภายหลังที่ทางราชการออกให้แล้ว

3.6 การปลอมดวงตรา ลายมือชื่อ ลายมือชื่อย่อ หรือเครื่องหมายอย่างอื่นของพนักงานศุลกากรซึ่งพนักงานศุลกากรนั้นๆ ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการกระทำตามลักษณะที่เป็นไปตามข้อ 3.1-3.6 ให้ถือเป็นความผิดโดยมิต้องคำนึงถึงว่า ผู้กระทำผิดมีเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำผิดฐานสำแดงเท็จไว้สูงสุดคือ ปรับเป็นเงินไม่เกิน 50,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

4. ความผิดฐานนำของต้องห้ามต้องจำกัดเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรของต้องห้ามคือ ของที่มีกฎหมายห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออก เช่น วัตถุลามก ของที่มีการแสดงถื่นกำเนิดเป็นเท็จ ของที่ละเมิดลิขสิทธิ์ หรือทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ส่วนของต้องจำกัดคือ ของที่จะนำเข้า-ส่งออกได้ ต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เช่น ต้องมีใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงสาธารณสุข ต้องปฏิบัติตามประกาศอันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์หรือเอกสารกำกับยา เป็นต้น ของต้องจำกัดเหล่านี้หากปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดแล้วก็สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้

กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดในการนำของต้องห้ามต้องจำกัดเข้าประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตสำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ ให้ริบของที่เหลือซึ่งข้อห้ามข้อจำกัดและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก

5. ความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากร

ในการนำเข้าและส่งออกสินค้าแต่ละครั้งผู้นำเข้าและส่งออกจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารและการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและการนำเข้า-ส่งออกเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากรมีหลายลักษณะ เช่น

การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผิดทำ การขอขึ้นปฏิบัติพิธีการศุลกากรแบบใบขนสินค้าขาเข้าตามมาตรา 19 ทวิ ย้อนหลัง

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันศัตรูพืชตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย

ในบทนี้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

3.1.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS)³³

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้กำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชที่อยู่ภายในประเทศของตน โดยมาตรการต่างๆ เหล่านี้มีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การห้ามนำเข้า การจำกัดการนำเข้า การขออนุญาตนำเข้า การขอใบรับรองจากประเทศผู้ส่งออก การกักกันสินค้าเมื่อเข้ามาในประเทศ การตรวจสอบ การทดสอบ เป็นต้น โดยมาตรการเหล่านี้บ้างก็ดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง และคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ แต่บางมาตรการก็มิได้เป็นเช่นนั้น โดยมาตรการเหล่านี้อาจถูกนำมาใช้เพียงสองฝ่ายหรือนำมาใช้กับทุกฝ่ายทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้เป็นการนำมาตราการสุขอนามัยมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า³⁴

เพื่อเป็นการป้องกันการนำมาตรการสุขอนามัยมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าจึงทำให้เกิดความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับ โดย WTO ยอมให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยของ

³³ จาก ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้องค์การการค้าโลก: ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่สุกของประเทศออสเตรเลีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 10-76), โดย น้าฝน ลิ้มปเจต, 2546, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁴ From *Sanitary and Phytosanitary Measures* (p. 31), by UNCTAD, 1999, in *Future multilateral tradenegotiation : handbook for trade negotiations from least developed countries*. New York and Geneva.

ตนเองได้ แต่มาตรการเหล่านี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ และจะกำหนดขึ้นใช้บังคับเพียงเท่าที่จำเป็นในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชเท่านั้น โดยจะไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในทางที่จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลระหว่างประเทศที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ความตกลง SPS สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง และคำแนะนำที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนดขึ้น เช่น Codex, OIE, IPPC อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกยังคงสามารถกำหนดมาตรการให้มีมาตรฐานสูงกว่าที่มาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้ได้ หากมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับและตราเป็นกฎเกณฑ์เป็นการกระทำภายใต้ความตกลง SPS และไม่เป็นการกระทำตามอำเภอใจแม้ว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นจะมีมาตรฐานและวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศก็ตาม³⁵

3.1.1.1 ความเป็นมาของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของแกตต์ (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) คือต้องการทำให้เกิดการค้าเสรีโดยการลดอุปสรรคทางด้านภาษีศุลกากรและที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Tariff and Non-Tariff Barriers) อีกทั้งพยายามที่จะกำจัดการปฏิบัติที่แตกต่างในทางการค้าระหว่างประเทศ ในอดีตการยุติข้อพิพาททางการค้า วิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาทน้อยมาก เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดจากภาษีศุลกากรหรือโควต้าไม่มีแง่มุมทางด้านวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อพิพาททางการค้าเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ไม่ยากนักและค่อนข้างจะโปร่งใสโดยบทบัญญัติของแกตต์ แต่หากเป็นข้อพิพาทที่มิใช่ภาษีศุลกากร บทบัญญัติของแกตต์เท่าที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้นยังคงไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัย ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่แกตต์จึงได้หาทางออกโดยการกำหนดข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยของข้อตกลงแกตต์ไว้³⁶คือ มาตรา 20 (บี) ของแกตต์ 1947 ซึ่งอนุญาตให้ประเทศภาคีแกตต์ใช้มาตรการใดๆ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของแกตต์ได้ หากเป็นการใช้อันเนื่องมาจากความจำเป็นในการคุ้มครองชีวิต

³⁵ From "Unit X: Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)," in *International and Regional Trade Law* (p.3), By J.H.H. Weiler and Sungjoon Cho, 2003. The Law of the World Trade Organization (www.jeanmonnetprogram.org/wto/Units/index.html),

³⁶ จาก ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 1994 กับระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต: การคิดกันทางการค้าในรูปแบบแฟงต่อสินค้าประมงไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 61), โดย พรพิมล ชินพัฒนาวณิช, 2542, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หรือสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช³⁷ การพิจารณาข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (บี) นี้จะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ประเทศภาคีกำหนดขึ้นนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าภายในประเทศกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศหรือไม่ และจะต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการในการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้วการเลือกปฏิบัติและการจำกัดจำนวนไม่สามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของแกตต์ แต่หากมาตรการที่นำมาใช้นั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช แม้ว่าจะขัดกับหลักการทั้งสองของแกตต์ก็สามารถบังคับใช้ได้ตามข้อยกเว้นในมาตรา 20 (บี) แต่จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นและต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าโดยอำเภอใจ หรือปราศจากเหตุผลที่จะอธิบายได้ หรือเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง

อย่างไรก็ตามมาตรา 20 (บี) ก็มีช่องว่างในการบังคับใช้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการตีความคำว่า “จำเป็น” (Necessary) ซึ่งแกตต์ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เมื่อเกิดข้อพิพาทจึงเกิดการถกเถียงกันว่า กรณีใดเป็นมาตรการที่จำเป็นตามความหมายของมาตรา 20 (บี) ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการใช้มาตรการในกีดกันทางการค้า

นอกจากปัญหาการบังคับใช้มาตรา 20 (บี) ดังกล่าวแล้ว ประเทศต่างๆยังมีความระแวงว่า ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านั้นอาจใช้มาตรการทางด้านสุขอนามัยมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า มิให้สินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปจากต่างประเทศเข้าไปยังตลาดภายในประเทศได้ง่ายๆ³⁸ เพื่อเป็นการชดเชยเรื่องความตกลงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่ประเทศอุตสาหกรรมยอมเสียประโยชน์จากการลดการอุดหนุนและเปิดตลาดมากขึ้น ดังนั้น ในการเจรจาการค้ารอบโตเกียวของแกตต์ในช่วงปี ค.ศ. 1947-1979 จึงได้มีการจัดทำความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT Agreement) ซึ่งรู้จักกันในชื่อ Standard Code โดยการเข้าเป็นภาคีในความตกลง TBT จะเป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละประเทศ ความตกลงนี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้รัฐภาคีใช้มาตรฐานต่างๆ ไปในทางที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ แม้การบัญญัติความตกลงนี้จะไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชก็ตาม แต่ในความตกลงก็ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดทางเทคนิค (technical requirements) เกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

³⁷ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์คณะเศรษฐศาสตร์, *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า* (รายงานผลการวิจัย) เสนอกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์กระทรวงพาณิชย์, กันยายน 2544, น. 3-48.

³⁸ จาก "ความตกลง SPS กับการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย," โดย ศักดา ธนิตกุล และพรพิมล ชินพัฒน์วานิช, 2543, *บทบัญญัติ*, 56, น.142.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับปริมาณการตกค้างของสารปราบศัตรูพืช (pesticideresidue limits) การตรวจสอบสินค้า และการติดฉลากสินค้า (labelling) โดยประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกของความตกลงนี้ต่างตกลงร่วมกันที่จะใช้มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้า เช่น CODEX มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการ ภายใต้ความตกลงนี้ ประเทศที่ใช้มาตรการสุขอนามัยต้องแจ้ง (notify) มาตรการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าซึ่งใช้กับสินค้าภายในประเทศและสินค้านำเข้าให้แก่ประเทศภาคีแก่ต้ออื่นๆ ทราบ และหากจะมีการใช้มาตรฐานที่แตกต่างไปจากมาตรฐานระหว่างประเทศเพราะเห็นว่ามาตรฐานนั้นไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสุขอนามัยก็สามารถทำได้ แต่ประเทศผู้ใช้จะต้องแจ้งต่อรัฐอื่นผ่านสำนักเลขานุการแก่ต้อด้วย³⁹

ประเทศต่างๆ ตระหนักดีว่า มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (ต่อไปนี้จะเรียกว่า มาตรการสุขอนามัย) อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับ Standards Code เป็นความตกลงว่าด้วยมาตรฐานที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศซึ่งใช้บังคับกับตัวสินค้าเท่านั้น ไม่รวมถึงมาตรฐานที่เป็นกระบวนการ (process) และวิธีการผลิตสินค้า (Product Production Method : PPM) ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ดังนั้น ในการเจรจาอุปโภคบริโภค ประเทศต่างๆ จึงเห็นพ้องต้องกันถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้เพื่อลดการใช้มาตรการสุขอนามัยเพื่อกีดกันหรือสร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นทางการค้า ดังนั้น ความตกลง SPS จึงถือกำเนิดขึ้นหลังจากการเจรจาในกรอบอุปโภคบริโภค เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศต่างๆ นำมาตรการสุขอนามัยไปใช้ตามใจชอบโดยไม่สมเหตุสมผล หรือใช้เป็นเครื่องมือก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ⁴⁰ โดยประเทศต่างๆ คาดหวังว่า ความตกลง SPS นี้จะสามารถอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรา 20 (บี) ได้โดยที่ความตกลง SPS ได้กำหนดกฎเกณฑ์การใช้มาตรา 20 (บี) ให้ละเอียดขึ้นและกำหนดกฎกติกาที่ชัดเจนในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประเทศผู้ใช้และประเทศผู้ถูกใช้มาตรการไว้⁴¹

³⁹ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์คณะเศรษฐศาสตร์. *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า*. น. 3-49.

⁴⁰ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. “มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช,” สืบค้น มกราคม 2544, จาก www.moc.go.th,

⁴¹ *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า*. (น. 3-49). เล่มเดิม.

ในการเจรจาเกี่ยวกับความตกลง SPS ได้มีการพยายามที่จะทำให้มาตรการสุขอนามัยในระบบการค้าหลายฝ่ายง่ายขึ้นและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อจัดมาตรการสุขอนามัยที่ไม่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับที่มีผลเป็นการจำกัดทางการค้า⁴²

3.1.1.2 วัตถุประสงค์ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) เป็นข้อตกลงที่มีขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดและการใช้มาตรการเพื่อความปลอดภัยทางด้านอาหารและสุขภาพอนามัยของมนุษย์สัตว์และพืชและเพื่ออุดช่องว่างของความตกลงแกตต์ 1947 โดยเฉพาะมาตรา 20 (บี) ตลอดจนกำจัดการใช้มาตรการสุขอนามัยตามอำเภอใจหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการกีดกันทางการค้าโดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประเทศสมาชิกในเรื่องการกำหนดและการบังคับใช้มาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและสุขอนามัยของมนุษย์สัตว์และพืชให้มีรายละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้นทั้งนี้เพื่อให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมของตนเองได้แต่ในขณะเดียวกันประเทศสมาชิกจะต้องไม่ใช่สิทธิไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าและการใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคทางการค้าโดยไม่จำเป็น⁴³ นอกจากนี้ความตกลง SPS ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองความปลอดภัยในอาหารและป้องกันการระบาดของโรคพืชและโรคสัตว์อีกด้วยโดยมีแนวความคิดเบื้องหลังคือความปลอดภัยในอาหารและการยุติข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยจะสามารถเกิดขึ้นได้โดยกฎเกณฑ์ที่อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

1. ขอบเขตการใช้บังคับ

ความตกลง SPS กำหนดขอบเขตในการใช้บังคับไว้ ดังนี้ “ความตกลงนี้ใช้บังคับกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชทั้งปวงที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม มาตรการต่างๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการพัฒนาและนำมาใช้โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลงนี้”⁴⁴

จะเห็นได้ว่ามาตรการที่อยู่ภายใต้ความตกลง SPS คือ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (sanitary and phytosanitary measures) และเป็นมาตรการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

⁴² From *WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Issues for Developing Countries* (p. 5), by Simonetta Zarrilli, July, 1999, New York and Geneva.

⁴³ จาก “ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 1994 กับระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต: การกีดกันทางการค้าในรูปแบบแอมเฟงต่อสินค้าประมงไทย” (น. 9), โดย พรพิมล ชิมพัฒนานิช.

⁴⁴ Article 1.1 of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

ข้อ 5 ในภาคผนวกเอ ของความตกลง SPS กำหนดว่าระดับความคุ้มครองที่ประเทศผู้นำเข้าเห็นว่าเหมาะสมต่อการคุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชนั้น จะต้องใช้ภายในอาณาเขตของประเทศผู้ใช้มาตรการเท่านั้นเท่ากับว่าความตกลง SPS ได้กล่าวถึงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน⁴⁵ ว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นจะต้องใช้บังคับภายในอาณาเขตประเทศของตนเท่านั้น

เหตุที่ความตกลง SPS ต้องกำหนดขอบเขตการใช้บังคับไว้เช่นนี้ เนื่องจากกว่า ได้เคยมีการยกประเด็นเรื่องมาตรการสุขอนามัยจะบังคับใช้นอกอาณาเขตของประเทศผู้ใช้ได้หรือไม่เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น ความตกลง SPS จึงต้องกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น มาตรการสุขอนามัยที่อยู่ภายใต้บังคับของความตกลง SPS จะนำมาใช้นอกอาณาเขตของประเทศไม่ได้⁴⁶

(1) คำจำกัดความของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการสุขอนามัยในความมุ่งหมายของความตกลง SPS ทุกมาตรการ เนื่องจากความตกลง SPS ให้คำจำกัดความของคำว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตามความมุ่งประสงค์ของความตกลง SPS ไว้ดังนี้

“มาตรการใดๆ ที่นำมาใช้เพื่อ

(1) คุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพสัตว์หรือพืชจากความเสี่ยงซึ่งเกิดจากการเข้ามา การเกิดขึ้น หรือการแพร่ระบาดของแมลง โรค สิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะนำโรคหรือสิ่งมีชีวิตที่ก่อให้เกิดโรค

(2) คุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพมนุษย์หรือสัตว์จากความเสี่ยงซึ่งเกิดจากการใช้สารปรุงแต่งสิ่งเจือปนสารพิษหรือสิ่งมีชีวิตที่ก่อให้เกิดโรคในอาหาร เครื่องดื่มหรืออาหารสัตว์

(3) คุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพมนุษย์จากความเสี่ยงซึ่งเกิดจากโรคที่มีสัตว์พืชหรือผลิตภัณฑ์จากสิ่งเหล่านี้เป็นพาหะหรือจากการเข้ามาระบาดและการแพร่ระบาดของแมลง

(4) ป้องกันหรือจำกัดความเสียหายอื่นๆจากการเข้ามาระบาดหรือการแพร่ขยายของแมลง”⁴⁷

⁴⁵ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์. “โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า.” น. 3-51.

⁴⁶ From "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," (p. 4), by United Nations Conference on Trade and Development, 2003, in the Course on Dispute Settlement in International Trade, New York and Geneva.

⁴⁷ Annex A of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

การจะพิจารณาว่ามาตรการใดบ้างที่จะอยู่ภายใต้ความตกลง SPS จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของตัวมาตรการนั่นเอง โดยคำจำกัดความของความตกลง SPS ครอบคลุมถึงมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองมนุษย์และสัตว์จากความเสี่ยงที่เกิดจากอาหาร (food-borne health risks) และคุ้มครองมนุษย์ สัตว์ และพืช จากความเสี่ยงที่เกิดจากแมลงหรือโรคต่างๆ มาตรการใดที่เกี่ยวกับความเสี่ยงทางสุขอนามัยอื่น ๆ หรือไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยโดยตรงจะไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของความตกลง SPS นี้

หากมาตรการที่กำหนดขึ้นมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS แสดงว่ามาตรการนั้นคือมาตรการสุขอนามัยตามความมุ่งหมายของความตกลงฯ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามาตรการนั้นจะอยู่ในรูปแบบใด ดังจะเห็นได้จากการที่ความตกลง SPS กำหนดไว้อย่างกว้างๆว่า มาตรการให้หมายรวมถึง กฎหมาย กฎศีกา ข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ และบรรดาวิธีพิจารณาทั้งหลาย ที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า กระบวนการและวิธีการผลิต กระบวนการทดสอบการตรวจสอบ การออกใบรับรอง การอนุมัติ การกักกันพืช สัตว์ และข้อบังคับทั้งหลายเกี่ยวกับการขนส่งสัตว์และพืช บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการทางสถิติ กระบวนการสุ่มตัวอย่าง และวิธีการเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง และข้อกำหนดเรื่องบรรจุภัณฑ์และการติดฉลากที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความปลอดภัยด้านอาหาร⁴⁸

(2) ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

มาตรการสุขอนามัยที่จะอยู่ภายใต้บังคับของความตกลง SPS จะต้องเป็นมาตรการสุขอนามัยที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งการสันนิษฐานว่ามีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นหรือไม่นั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการไหลเวียนทางการค้าลดลง (a reduction in trade flows) เพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีการนำมาตรการมาใช้กับการนำเข้าสินค้าก็เพียงพอแล้ว

2. หลักการสำคัญของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

หลักการสำคัญของความตกลง SPS ว่าหากจะกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับจะต้องทำอย่างไร

1. การประสานมาตรการให้สอดคล้องกัน

มาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศมีความหลากหลายและแตกต่างกันเนื่องจากปัจจัยที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการมีความแตกต่างกันเช่นผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในระดับความต้านทานจากความเสี่ยงของผู้บริโภคสุขภาพภูมิอากาศและ

⁴⁸ Annex A of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

ภูมิประเทศหรือระดับการพัฒนาและสภาพเศรษฐกิจอย่างไรก็ตามความแตกต่างของมาตรการสุขอนามัยสามารถทำให้เกิดผลกระทบทางด้านลบต่อการค้าระหว่างประเทศได้เพราะผู้ส่งออกจะต้องเผชิญกับปัญหาการปฏิบัติตามมาตรฐานที่แตกต่างหลากหลายเพื่อเข้าไปเปิดตลาดในต่างประเทศซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มักจะขาดแคลนทรัพยากรและความสามารถทางด้านเทคนิคในการผลิตเพื่อปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีความหลากหลายเช่นนั้นได้⁴⁹

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งในอารัมภบทของความตกลง SPS คือการสนับสนุนประเทศสมาชิกให้ใช้มาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเปลี่ยนแปลงระดับการคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสม⁵⁰

ความแตกต่างของมาตรการสุขอนามัยสร้างต้นทุนให้กับการค้าระหว่างประเทศอย่างมากซึ่งในบางกรณีข้อกำหนดที่แตกต่างเหล่านี้ก็เป็นไปด้วยความถูกต้องกล่าวคือเกิดจากความแตกต่างทางกฎหมายความเชื่อของสังคมการพัฒนาทางเทคโนโลยีเงินไหลทางสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยซึ่งในกรณีเช่นนี้การประสานมาตรการให้สอดคล้องกันอาจจะไม่ใช่แนวทางที่ดีนักแต่ควรจะใช้วิธีการยอมรับมาตรการหรือระดับความคุ้มครองระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันมากกว่า แต่หากเป็นกรณีที่ความแตกต่างเกิดขึ้นอย่างไม่ถูกต้องเช่นเกิดจากความจำเป็นในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในเป็นต้นการประสานมาตรการให้สอดคล้องกันน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมมากกว่า⁵¹

ความตกลง SPS ได้สนับสนุนการประสานมาตรการให้สอดคล้องกันภายในกรอบของมาตรฐานระหว่างประเทศโดยการสันนิษฐานว่ามาตรการที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของแกตต์ 1994 และความตกลงฯอย่างไรก็ตามการยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้ความสอดคล้องกันนี้ก็มิได้เป็นข้อกำหนดที่เด็ดขาดที่จะต้องกระทำแม้ว่ามาตรฐานระหว่างประเทศจะทำให้การค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ตามซึ่งสอดคล้องกับความจริงที่ว่าข้อกำหนดระดับความคุ้มครองนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศที่จะตัดสินใจ

⁴⁹ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute SettlementWorld Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p.16.

⁵⁰ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute SettlementWorld Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p.16.

⁵¹ SimonettaZarrilli, WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures :Issues for Developing Countries available from www.southcentre.org, p.13.

ดังนั้นรัฐจึงไม่จำเป็นต้องนำมาตราฐานระหว่างประเทศมาใช้หากเห็นว่ามีความคุ้มครองที่ต่ำกว่าระดับที่ตนเห็นว่าเหมาะสม⁵²

ภายใต้ข้อ 3 ประเทศสมาชิกมีทางเลือกสามประการที่เกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศโดยทางเลือกแต่ละทางจะมีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันกล่าวคือประเทศสมาชิกอาจจะ

1) กำหนดมาตรการสุขอนามัยบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ

การกำหนดมาตรการสุขอนามัยบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงจุดมุ่งหมายในการทำให้เกิดความกลมกลืนกันของมาตรการสุขอนามัยให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และได้ระบุถึงพันธะของประเทศสมาชิกที่ต้องกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศแนวทางหรือข้อเสนอแนะที่มีอยู่ยกเว้นในกรณีที่มีบัญญัติไว้

เนื่องจากองค์การการค้าโลกมีข้อตกลงที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานสุขอนามัย ดังนั้นองค์การการค้าโลกจึงไม่สามารถที่จะกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามได้แต่จะอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องของสุขภาพของมนุษย์สัตว์และพืชโดยองค์การต่างๆ เหล่านี้ได้ระบุไว้ใน Annex A.3 ของความตกลงฯ คือ Codex Alimentarius Commission (CODEX) จะดูแลในเรื่องความปลอดภัยทางด้านอาหาร the International Office of Epizootics (OIE) ดูแลในเรื่องสุขอนามัยสัตว์ the International Plant Protection Convention (IPPC) ดูแลเรื่องสุขอนามัยพืชและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกทั้งปวงเข้าเป็นสมาชิกได้ตามที่ระบุโดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องอื่นๆ ที่องค์การระหว่างประเทศข้างต้นไม่ได้กำหนดมาตรฐานไว้⁵³ แต่ละองค์การจะมีโครงสร้างและกระบวนการจัดตั้งมาตรฐานเป็นของตนเองซึ่งกำหนดขึ้นโดยตราสารก่อตั้งขององค์การเองและไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจขององค์การการค้าโลกโดยทั่วไปแล้วองค์การเหล่านี้จะมีหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการพิจารณาการจัดการความเสี่ยงจากการประเมินความเสี่ยงโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์⁵⁴

⁵² United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p.17.

⁵³ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p.18.

⁵⁴ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p.18.

ในกรณีที่มีมาตรฐานแนวทางหรือคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องวางมาตรการสุขอนามัยของตนบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศเหล่านั้นกล่าวคือประเทศสมาชิกจะต้องนำมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนแต่หากเรื่องนั้นไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้ก็จะไม่ถูกนำมาพิจารณา

2) กำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

การกำหนดมาตรการให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ทางเลือกอีกประการหนึ่งสำหรับประเทศสมาชิกคือการเลือกที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานแนวทางหรือคำแนะนำระหว่างประเทศซึ่งกำหนดว่า "มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์และเพื่อวัตถุประสงค์ในการนำมาปฏิบัติจึงต้องปรับให้มาตรฐานดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานภายในประเทศ"

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นคือมาตรการที่กำหนดขึ้นเหมือนกับมาตรฐานระหว่างประเทศทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างหรือระดับการคุ้มครอง

3) กำหนดมาตรการสุขอนามัยแตกต่างไปจากมาตรฐานระหว่างประเทศ

การกำหนดมาตรการที่มีระดับการคุ้มครองที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศในกรณีที่ประเทศสมาชิกเห็นว่ามาตรฐานแนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองสุขอนามัยภายในประเทศตนความตกลง SPS ก็ยอมรับสิทธิของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่มีระดับการคุ้มครองที่สูงกว่ามาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิของประเทศสมาชิกในการเลือกใช้ระดับการคุ้มครองของตนเองโดยระบุไว้ว่าประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดมาตรการของตนให้สูงกว่าระดับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แต่มาตรการที่จะออกมานั้นจะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์หรือเป็นผลของระดับการคุ้มครองสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมและได้มีการประเมินความเสี่ยงตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 นอกจากนี้มาตรการที่จะออกมานั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติต่างๆ ในความตกลง SPS ด้วย⁵⁵

2. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง ความตกลง SPS กำหนดหลักการในการประเมินความเสี่ยงเพื่อรับรองว่ามาตรการสุขอนามัยที่จะกำหนดขึ้นชอบด้วยเหตุผลทางวิทยาศาสตร์และกำหนดให้นำปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

⁵⁵ Article 3.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

มาพิจารณาร่วมด้วยโดยหลักการพื้นฐานในเรื่องนี้คือการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนบนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง⁵⁶

1) ความหมายของการประเมินความเสี่ยง

มาตรการสุขอนามัยจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่ออยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงซึ่งจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดกับชีวิตของมนุษย์สัตว์และพืช โดยมาตรการสุขอนามัยจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์สัตว์และพืชจากความเสี่ยงเช่นว่านั้น โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะเลือกระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของตนเองได้ในการป้องกันความเสี่ยง⁵⁷ และสามารถกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนให้สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศได้แต่ต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนซึ่งได้แก่การประเมินความเสี่ยงนั่นเองการมีเหตุผลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนดังกล่าวยอมทำให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะใช้มาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศเหตุผลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์นี้เองที่จะทำให้มาตรการสุขอนามัยที่จะกำหนดขึ้นมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขอนามัยและความปลอดภัยอย่างแท้จริงมิใช่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง⁵⁸

การประเมินความเสี่ยงสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทคือความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารและความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงโดยความตกลง SPS ได้กำหนดนิยามของการประเมินความเสี่ยงทั้งสองประเภทไว้ดังนี้⁵⁹

การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารคือการประเมินความเป็นไปได้ (potential) ของผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสัตว์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการมีสารปรุงแต่งสิ่งเจือปนสารพิษหรือสิ่งมีชีวิตที่ทำให้เกิดโรคในอาหารเครื่องสำอางหรืออาหารสัตว์

การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงคือการประเมินความน่าจะเป็น (likelihood) ของการเกิดขึ้นการแพร่กระจายของแมลงหรือเชื้อโรครายในอาณาเขตของประเทศ

⁵⁶ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p. 23.

⁵⁷ John J. Barcelo, "Product Standards to Protect the Local Environment- the GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement," p. 765.

⁵⁸ ศักดา ธนิตกุล และพรพิมล ชินพัฒน์วานิช. "ความตกลง SPS กับการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย," น. 146-147.

⁵⁹ Paragraph 4 Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

สมาชิกผู้นำเข้าตามมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้อยู่และการประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นตามมาทางด้านชีววิทยาและทางเศรษฐกิจ

การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงในคดี Australia-Salmon องค์การอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่าการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงจะประกอบด้วย⁶⁰

1) การระบุชนิดของโรคหรือแมลงที่จะเข้ามาเกิดขึ้นหรือแพร่กระจายที่ประเทศผู้นำเข้าต้องการจะป้องกันและระบุผลที่จะเกิดขึ้นตามมาทางด้านชีววิทยาและเศรษฐกิจจากการเข้ามาเกิดขึ้นหรือแพร่กระจายจากโรคและแมลงที่ได้ระบุไว้

2) การประเมินความน่าจะเป็นของการเข้ามามีการเกิดขึ้นหรือการแพร่กระจายของแมลงและโรคที่ได้ระบุไว้และประเมินความน่าจะเป็นของผลที่จะเกิดขึ้นตามมาทางด้านชีววิทยาและเศรษฐกิจจากการเข้ามาเกิดขึ้นหรือแพร่กระจายของโรคและแมลงดังกล่าว

3) การประเมินความน่าจะเป็นของการเข้ามาเกิดขึ้นหรือการแพร่กระจายของโรคและแมลงตามมาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกจะนำมาใช้บังคับ

3. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความเท่าเทียมกันและการยอมรับเงื่อนไขของเขตปลอดโรคและแมลง

1) ความเท่าเทียมกัน

การประสานมาตรการสุขอนามัยทั่วโลกให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากเนื่องจากสภาพของแต่ละท้องถิ่นความเชื่อและความสามารถทางด้านเทคโนโลยีในแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันนอกจากนี้ปัญหาบางเรื่องก็ไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้ผู้ส่งออกจะต้องเผชิญกับความแตกต่างของมาตรฐานสุขอนามัยที่หลากหลายโดยความแตกต่างที่หลากหลายเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศแต่อย่างไรก็ตามผลกระทบต่อการค้าจากมาตรการที่แตกต่างกันนี้สามารถลดลงได้หากประเทศสมาชิกต่างยอมรับมาตรการของประเทศสมาชิกอื่นว่าสามารถให้ความคุ้มครองสุขอนามัยได้ในระดับเดียวกับมาตรการของตนแม้ว่าลักษณะของแต่ละมาตรการจะมีความแตกต่างกันก็ตามซึ่งการยอมรับดังกล่าวจะนำมาซึ่งการบรรลุถึงการคุ้มครองในระดับเดียวกัน

ความตกลง SPS สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกยอมรับถึงความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยของประเทศอื่นแม้ว่ามาตรการเหล่านั้นจะมีความแตกต่างกับมาตรการของตนหรือแตกต่างกับมาตรการของประเทศสมาชิกอื่นๆ ก็ตามโดยประเทศผู้ส่งออกจะต้องพิสูจน์ให้ได้

⁶⁰ Appellate Body Report, Australia-Salmon, para. 121.

ว่ามาตรการของตนสามารถบรรลุถึงระดับการคุ้มครองสุขอนามัยที่ประเทศผู้นำเข้าเห็นว่าเหมาะสม⁶¹

(1) การยอมรับความเท่าเทียมกัน

การยอมรับความเท่าเทียมกันนี้เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการที่ไม่มีการประสานมาตรฐานสุขอนามัยให้สอดคล้องกันหรือไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้⁶² ข้อ 4.1 ของความตกลง SPS สนับสนุนการยอมรับความเท่าเทียมกัน โดยกำหนดว่าประเทศสมาชิกจะยอมรับว่ามาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกอื่นมีความเท่าเทียมกับมาตรการของตนแม้ว่ามาตรการเหล่านั้นจะมีความแตกต่างจากมาตรการของตน โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศผู้ส่งออกจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ามาตรการสุขอนามัยของตนสามารถบรรลุถึงระดับการคุ้มครองที่ประเทศผู้นำเข้าเห็นว่าเหมาะสม ดังนั้นหากมีการร้องขอประเทศผู้ส่งออกจะต้องอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าดำเนินการตรวจสอบทดสอบและกระบวนการต่างๆที่เกี่ยวข้องตามสมควร⁶³

อย่างไรก็ตามประเทศพัฒนาแล้วมักจะเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนา กำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เหมือนกับมาตรการของตนมากกว่าจะยอมรับว่ามาตรการของประเทศกำลังพัฒนาสามารถให้ความคุ้มครองสุขอนามัยได้ในระดับเดียวกับมาตรการของตน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบการควบคุมหรือการตรวจสอบก็ตาม ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเลือกที่จะกำหนดมาตรการที่ตนเห็นว่าเหมาะสมได้ด้วยตนเองอันเป็นการกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ของข้อ 4.1 ที่ต้องการให้มีการยอมรับความแตกต่างของมาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศแต่สามารถบรรลุถึงความคุ้มครองในระดับเดียวกันได้แต่มีข้อกำหนดให้มาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศต้องเหมือนกันเนื่องจากความตกลงฯ ต้องการให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดมาตรการที่เพียงพอต่อการคุ้มครองสุขอนามัยของประเทศสมาชิก⁶⁴

(2) ความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกัน

ประเด็นเรื่องการทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันนั้นได้ปรากฏอยู่ในความตกลงฯ ข้อ 4.2 ที่กำหนดพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกต้องทำการปรึกษาหารือกับ

⁶¹ Appellate Body Report, Australia-Salmon, p. 39.

⁶² Appellate Body Report, Australia-Salmon, p. 39.

⁶³ Article 4.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁶⁴ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing

ประเทศสมาชิกอื่นๆ ในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อให้สามารถบรรลุถึงความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกัน⁶⁵

การทำความเข้าใจความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันนี้หากกระทำในรูปของความตกลงระดับภูมิภาคอนุภูมิภาคหรือกรอปร่วมมือจะกระทำได้ง่ายกว่ากระทำในวงกว้างซึ่งประเทศกำลังพัฒนาอาจจะได้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มในลักษณะนี้มากกว่า⁶⁶

การจะทำให้ความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการกันมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นอาจต้องอาศัยหลักเรื่องความโปร่งใสเข้ามาร่วมด้วยเช่นคณะกรรมการ SPS ควรจะแจ้งให้บรรดาสมาชิกทั้งหลายทราบถึงการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกควรจะมีการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ได้เข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันหลังจากนั้นเมื่อมีการบังคับใช้ความตกลงดังกล่าวแล้วต้องเผยแพร่ให้รู้เป็นการทั่วกันและควรเปิดโอกาสให้กับประเทศสมาชิกอื่นที่สนใจเข้าร่วมในการทำความตกลงดังกล่าวด้วย⁶⁷

หากประเทศผู้นำเข้าต่างยอมรับว่ามาตรการสุขอนามัยที่แตกต่างกันสามารถให้ความคุ้มครองสุขอนามัยได้เท่าเทียมกันประเทศกำลังพัฒนาก็จะไม่ต้องประสบกับปัญหาการถูกปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศผู้นำเข้าแม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะมีระดับการพัฒนาในการกำหนดมาตรการและคุ้มครองสุขอนามัยที่แตกต่างกับประเทศผู้นำเข้าผลคือสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถเข้าสู่ตลาดโลกได้มากขึ้น

ปัจจุบันนี้การยอมรับความเท่าเทียมกันนี้ส่วนใหญ่จะกระทำขึ้นระหว่างประเทศพัฒนาแล้วเช่นระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรประหว่างประเทศสมาชิกความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) หรือระหว่างประเทศนิวซีแลนด์กับประเทศออสเตรเลีย⁶⁸

⁶⁵ จาก "ความตกลง SPS กับการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย," โดย ศักดา ธนิตกุล, 2543, *บทวิจัยคดี*, 56, น. 148.

⁶⁶ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

⁶⁷ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

⁶⁸ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งคือในความตกลง SPS มิได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องแจ้ง (notification) ถึงการทำความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกัน โดยการแจ้งให้ทราบถึงการทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพและความพร้อมเพียงพอสามารถเข้าร่วมการทำความตกลงในลักษณะนี้ได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในความตกลงฯจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะนี้ไว้ก็ตามแต่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถสอบถามถึงประเด็นการทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันต่อ Enquiry Point ที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องจัดตั้งขึ้นตามที่มีความตกลงฯ กำหนดไว้ได้

ประเทศสมาชิกบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนามีความเห็นว่าการเจรจาเรื่องความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันมีค่าใช้จ่ายสูงและประโยชน์ที่ได้จากการเจรจาค่อนข้างน้อยดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงสนับสนุนบทบัญญัติอื่นๆของความตกลงฯที่ให้ประโยชน์ต่อการเข้าสู่ตลาดได้มากกว่าเช่นกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมินความเสี่ยงความโปร่งใสการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและกระบวนการควบคุมและตรวจสอบ นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนายังมองว่าพันธกรณีที่ต้องทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรการซึ่งกันและกันจะมีประโยชน์ต่อการส่งออกบางประเภทและบางอุตสาหกรรมเท่านั้น⁶⁹

เดือนตุลาคม 2001 คณะกรรมาธิการว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยได้มีมติว่าด้วยการบังคับใช้ข้อ 4 ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชหรือมติว่าด้วยความเท่าเทียมกัน (Equivalent Decision) โดยมติดังกล่าวได้กำหนดแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกที่ต้องการจะทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับความเท่าเทียมกันทั้งฝ่ายประเทศผู้นำเข้าและฝ่ายประเทศผู้ส่งออก⁷⁰

ความตกลงฯ ได้กำหนดให้กรณีที่มีการร้องขอฝ่ายประเทศผู้นำเข้าจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมและการประเมินความเสี่ยงของมาตรการที่กำหนดขึ้นแก่อีกฝ่ายหนึ่งโดยการให้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องอยู่ในภายในระยะเวลาที่เหมาะสมส่วนฝ่ายประเทศผู้ส่งออกจะต้องแสดงข้อมูลพื้นฐานทางด้านเทคนิคและด้านวิทยาศาสตร์ที่ตนนำมาใช้เพื่อแสดงว่ามาตรการของตนนั้นสามารถให้ความคุ้มครองได้เท่ากับระดับความคุ้มครองของประเทศผู้นำเข้าและเตรียมความพร้อมสำหรับการ

⁶⁹ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

⁷⁰ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

ทดสอบและการตรวจสอบจากประเทศผู้นำเข้าประเทศผู้นำเข้าสามารถทำการประเมินข้อมูลทางด้านเทคนิคและด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศผู้ส่งออกว่าสามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่ตนเห็นว่าเหมาะสมหรือไม่และมีหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดผลการพิจารณาหากได้รับคำร้องขอจากประเทศผู้ส่งออก⁷¹

2) การยอมรับเงื่อนไขของเขตปลอดโรคและแมลง

แต่ละภูมิภาคของแต่ละประเทศจะปรากฏแมลงและโรคที่แตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันและในบางกรณีก็เกิดจากนโยบายของรัฐในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อขจัดแมลงและโรคเป็นการเฉพาะตามปกติแล้วประเทศผู้นำเข้าจะห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีการระบาดของโรคและแมลงแม้ว่าโรคที่มีการระบาดนั้นจะจำกัดอยู่เพียงในบางภูมิภาคของประเทศก็ตาม

เพื่อที่จะรับรองและพิสูจน์ว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตปลอดโรคและแมลงแต่ละประเทศมักจะต้องลงทุนทางการเงินและทรัพยากรเป็นจำนวนมากรวมทั้งยังต้องใช้ระยะเวลายาวนานและยุ่งยากและบ่อยครั้งที่จำเป็นจะต้องมีการจัดหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ด้วยซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างความยุ่งยากให้กับประเทศที่กำหนดพื้นที่ดังกล่าวอย่างมาก ดังนั้นประเทศพัฒนาแล้วจึงได้ประโยชน์จากการกำหนดเขตปลอดโรคและแมลงมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้หากได้รับความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยการรับรองว่าเขตหรือพื้นที่นั้นๆเป็นเขตปลอดโรคและแมลงปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของเขตดังกล่าวก็จะหมดไปและจะทำให้ประเทศผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องร้องขอหลักฐานเกี่ยวกับเขตปลอดโรคและแมลงเพิ่มเติมอีก⁷²

ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้การลงทุนเกี่ยวกับเขตปลอดโรคและแมลงคุ้มค่าที่สุดแต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องแน่ใจว่าความพยายามของตนจะมีผลลัพธ์ทำให้สินค้าเข้าสู่ตลาดของประเทศผู้นำเข้าได้มากขึ้นความตกลง SPS จึงต้องกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรับรองว่ามาตรการสุขอนามัยของตนจะถูกนำมาปรับให้เข้ากับลักษณะสุขอนามัยของแต่ละพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดของผลิตภัณฑ์หรือเป็นพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายของผลิตภัณฑ์⁷³

⁷¹ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

⁷² Simonetta Zarrilli, "WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement : Issues for Developing Countries" p. 331.

⁷³ Article 6.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

(ก) ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา

ข้อ 6.1 กำหนดให้การพิจารณาลักษณะของสุขอนามัยของแต่ละพื้นที่จะต้องคำนึงถึงระดับการแพร่ระบาดของโรคและแมลงชนิดใดชนิดหนึ่งแผนการควบคุมและจำกัดโรคและแมลงที่มีอยู่และแนวทางที่กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแต่ทั้งนี้การพิจารณาลักษณะของสุขอนามัยข้างต้นมิได้จำกัดเฉพาะเรื่องที่กำลังกล่าวไว้แล้วเท่านั้น

(ข) เขตปลอดโรคและแมลงหรือเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับต่ำ

ข้อ 6.2 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงแนวความคิดเรื่องเขตปลอดโรคและแมลงและเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับต่ำโดยการกำหนดเขตเช่นว่าจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆด้วยเช่นภาพทางภูมิศาสตร์ระบบนิเวศน์วิทยาการควบคุมทางระบาดวิทยาและประสิทธิภาพของการควบคุมสุขอนามัยเป็นต้น⁷⁴

(ค) หน้าที่ของประเทศผู้ส่งออก

ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกที่อ้างว่าประเทศของตนเป็นเขตปลอดโรคและแมลงหรือเป็นเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับต่ำจะต้องมีหลักฐานข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อแสดงต่อประเทศผู้นำเข้าและเพื่อการนี้หากได้รับการร้องขอประเทศผู้ส่งออกจะต้องยอมให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถเข้าไปทำการตรวจสอบทดสอบและใช้วิธีการอื่นที่เกี่ยวข้องได้⁷⁵ เพื่อพิสูจน์ถึงการเป็นเขตปลอดโรคและแมลงหรือเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับต่ำ

4. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใส

อุปสรรคประการหนึ่งที่ผู้ส่งออกต้องเผชิญคือการขาดความโปร่งใสของมาตรการสุขอนามัยมาตรการสุขอนามัยที่มักจะซับซ้อนและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ซึ่งนำไปสู่การขาดความแน่นอนสำหรับผู้ส่งออกการจะทราบว่ามาตรการสุขอนามัยใดที่ต้องปฏิบัติตามเป็นเรื่องที่มีต้นทุนสูงและเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากสำหรับผู้ส่งออกนอกจากนี้การระบุว่มาตรการใดสามารถทำได้หรือขัดแย้งกับความตกลง SPS ก็เป็นสิ่งจำเป็นดังนั้นพันธกรณีเรื่องความโปร่งใสและการออกประกาศจึงเป็นสิ่งสำคัญในการเข้าถึงตลาด⁷⁶

ความตกลง SPS จึงกำหนดพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยของตนและจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยตามที่กำหนดไว้ใน

⁷⁴ Article 6.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁷⁵ Article 6.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁷⁶ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade

ความตกลง⁷⁷ ซึ่งรายละเอียดของวิธีการหน่วยงานและหลักเกณฑ์ในการเจ้้นนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกบี

1) การออกประกาศเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านสุขอนามัย

ในกรณีที่มาตราการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นมีลักษณะสำคัญไม่แตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศหรือมีมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้แล้วการออกประกาศเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยนั้นประเทศสมาชิกต้องประกาศให้ทราบถึงบทบัญญัติด้านสุขอนามัยทันทีหลังจากมีการบังคับใช้ในลักษณะที่ประเทศสมาชิกอื่นสามารถรับรู้และปรับตัวได้ยกเว้นในสถานการณ์เร่งด่วนประเทศสมาชิกต้องเว้นระยะเวลาการกำหนดมาตรการให้ห่างกับระยะเวลา

การบังคับใช้มาตรการเพื่อให้เวลากับผู้ผลิตของประเทศผู้ส่งออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์และวิธีการผลิตของตนให้เป็นไปตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้า⁷⁸

ความหมายของคำว่า "บทบัญญัติด้านสุขอนามัย" (sanitary and phytosanitary regulations) ในความตกลง SPS มิได้ให้นิยามไว้เพียงแต่ระบุไว้เชิงอรรถของวรรค 1 ภาคผนวกบีว่า มาตรการสุขอนามัยอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายคำสั่งหรือกฎระเบียบที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปเป็นต้นซึ่งองค์การอุทธรณ์ในคดี Japan-Affecting Agricultural Products ได้วินิจฉัยไว้ว่า"ความหมายของคำว่าบทบัญญัติด้านสุขอนามัยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในความตกลงSPS เท่านั้นดังจะเห็นได้จากการใช้คำว่าเช่น (such as) ในความตกลงนั่นเองการออกประกาศเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านสุขอนามัยจึงรวมถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีสภาพบังคับในทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในเชิงอรรถที่ 5 ของ Annex B วัตถุประสงค์ของวรรค 1 Annex B คือเพื่อให้ประเทศสมาชิกที่มีส่วนได้เสียสามารถทราบถึงบทบัญญัติด้านสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกอื่นจะบังคับใช้หรือยังคงใช้บังคับอยู่และเพื่อทำให้มาตรการสุขอนามัยมีความโปร่งใสองค์การอุทธรณ์จึงมีความเห็นว่าขอบเขตการใช้บังคับของวรรค 1 Annex B ควรจะตีความให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวมา" หลักเกณฑ์ในการประกาศเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยมีดังต่อไปนี้⁷⁹

(1) สิ่งที่ประเทศสมาชิกจะต้องออกประกาศเผยแพร่คือมาตรการสุขอนามัยที่ได้กำหนดขึ้นใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยที่มีอยู่โดยไม่ว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตามภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ⁸⁰คือ

⁷⁷ Article 7 of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁷⁸ Paragraph 1 Annex B of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁷⁹ Appellate Body Report, Japan-Agricultural Products II, para. 105-108.

⁸⁰ Appellate Body Report, Japan-Agricultural Products II, para. 109.

1. เป็นมาตรการที่มีการบังคับใช้
2. เป็นบทบัญญัติด้านสุขอนามัยอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายคำสั่งหรือกฎระเบียบ
เป็นต้น

3. เป็นมาตรการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป
(2) การประกาศดังกล่าวต้องกระทำในทันทีที่มีการกำหนดมาตรการหรือมีการ
เปลี่ยนแปลงมาตรการ

(3) การประกาศดังกล่าวจะต้องทำในลักษณะที่ประเทศสมาชิกอื่นทราบสามารถเข้าใจ
และปรับตัวเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวได้

(4) ยกเว้นในกรณีที่เป็นสถานการณ์เร่งด่วนประเทศสมาชิกต้องเว้นระยะเวลาการ
กำหนดมาตรการให้ห่างกับระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการเพื่อให้เวลากับผู้ผลิตของประเทศ
ผู้ส่งออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์และวิธีการผลิต
ของตนให้เป็นไปตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้า

2) การแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านสุขอนามัย

กรณีที่ไม่มีความมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้หรือมาตรการสุขอนามัยที่จะกำหนด
ขึ้นแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศและมาตรการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่าง
ประเทศประเทศสมาชิกผู้กำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸¹

(1) ออกประกาศให้ทราบถึงการออกมาตรการตั้งแต่ระยะแรก (atan early stage) ของ
การกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกที่มีส่วนได้เสียทราบถึงวัตถุประสงค์ของมาตรการที่จะ
กำหนดขึ้น

(2) แจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบถึงผลิตภัณฑ์ที่จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดนั้น
รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และเหตุผลในการบังคับใช้มาตรการที่จะกำหนดขึ้น โดยแจ้ง
ผ่านไปยังสำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลก (the Secretariat) การแจ้งเช่นนี้จะต้องกระทำตั้งแต่
ระยะแรกของการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศประเทศสมาชิกได้แสดงความคิดเห็น
และประเทศผู้ออกมาตรการจะต้องนำความเห็นเหล่านี้ไปใช้ประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการ
ด้วย

(3) ให้จัดหาสำเนาบทบัญญัติด้านสุขอนามัยนั้นพร้อมกับแสดงให้เห็นว่าส่วนใดที่มี
เนื้อหาแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศให้กับประเทศสมาชิกอื่นทราบเมื่อได้รับการร้องขอ

⁸¹ Paragraph 5 Annex B of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

(4) ยอมให้ประเทศสมาชิกอื่นแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะที่เหมาะสมจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับความคิดเห็นที่เสนอนั้นและนำความคิดเห็นและผลที่ได้จากการอภิปรายมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่กีดกันประเทศสมาชิกผู้กำหนดมาตรการจะต้องนำความคิดเห็นของประเทศสมาชิกอื่นมาใช้ในการพิจารณาด้วยนั้น ในทางปฏิบัติประเทศผู้กำหนดมาตรการบางครั้งก็ได้้นำความคิดเห็นดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของความตกลง SPS ในเรื่องนี้อย่างนี้ทางแก้ไขปัญหานี้คือการกำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้กำหนดมาตรการต้องแสดงเหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่นำความคิดเห็นของประเทศสมาชิกอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการสุขอนามัย⁸²

ในกรณีที่มีปัญหาเร่งด่วน (urgent problems) เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยหรือมีการคุกคามเกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกใดหากเห็นว่ามีควมจำเป็นประเทศสมาชิคนั้นอาจจะไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

(1) แจ้งประเทศสมาชิกอื่นโดยทันทีผ่านสำนักเลขาธิการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้นและชี้แจงวัตถุประสงค์และเหตุผลที่จะต้องนำกฎเกณฑ์นั้นมาเข้าร่วมถึงสภาพปัญหาเร่งด่วนนั้นด้วย

(2) ส่งสำเนากฎเกณฑ์นั้นให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นเมื่อมีการร้องขอ

(3) ให้โอกาสประเทศสมาชิกอื่นในการแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเกี่ยวกับความคิดเห็นของประเทศสมาชิกอื่นและนำความคิดเห็นและผลการหารือนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับที่อาจขัดขวางการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยหรืออาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของวิสาหกิจใด⁸³

นอกจากนี้สำนักเลขาธิการ (The Secretariat) ได้กำหนดแนวทางเรื่องความโปร่งใสไว้ชื่อว่า "การบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสของมาตรการสุขอนามัย (How to Apply the Transparency Provisions of the SPS Agreement)" ซึ่งคู่มือเล่มนี้ไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิก

⁸² Simonetta Zarrilli, "WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement : Issues for Developing Countries" p. 330.

⁸³ Paragraph 11 Annex B of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

เนื่องจากมิใช่พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามและมีได้มุ่งหวังให้เป็นการตีความบทบัญญัติในความตกลงฯ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีเรื่องความโปร่งใสได้ง่ายขึ้น⁸⁴

3) หน่วยงานที่มีในการตอบข้อซักถาม

ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการตอบข้อซักถาม (Enquiry Point) ซึ่งรับผิดชอบในการให้คำตอบแก่คำถามจากประเทศสมาชิกอื่นที่มีส่วนได้เสียรวมทั้งจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับ⁸⁵

(1) ข้อบังคับว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยที่มีการบังคับใช้หรือจะบังคับใช้

(2) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติด้านการผลิตและการกักกันระดับความต้านทานต่อยาฆ่าแมลงและกระบวนการให้การรับรองสารปรุงแต่งในอาหาร

(3) กระบวนการประเมินความเสี่ยงปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาพร้อมกับการพิจารณา ระดับที่เหมาะสมของการคุ้มครองสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(4) การเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยการทำความตกลงและการเจรจาทวิภาคีและพหุภาคีที่อยู่ภายใต้กรอบความตกลงนี้รวมทั้งข้อความของความตกลงหรือการเจรจาเช่นว่านั้น

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention: IPPC)

เป็นอนุสัญญาซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศภาคีลงนามให้สัตยาบันร่วมกันโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการอารักขาพืชระหว่างประเทศโดยอนุสัญญาดังกล่าว ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ครั้งที่ 6 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1951 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบต่ออนุสัญญาดังกล่าวประเทศสมาชิกซึ่งได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบัน อนุสัญญามีผลใช้บังคับในเดือนเมษายน ค.ศ. 1952 แก้ไขปรับปรุงเป็นครั้งแรก ค.ศ. 1979 บังคับใช้ใน ค.ศ. 1991 ต่อมาใน ค.ศ. 1995 มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายทำให้เกิดความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและสินค้า (General Agreement on Tariffs and trade : GATT)

ภายใต้ความตกลงนี้มีความตกลงของประเทศภาคีในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยพืชที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร คือความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัย

⁸⁴ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures," p. 44.

⁸⁵ Paragraph 3 Annex B of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

พืช (SPS) ซึ่งให้การยอมรับอนุสัญญา IPPC ในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศโดยให้ความมั่นใจแก่ประเทศภาคีสมาชิกว่ามาตรการที่ใช้ปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยพืช (Phytosanitary measures) จากศัตรูพืชร้ายแรง ป้องกันการแพร่ของศัตรูพืชจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งอันเป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์และเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้มาตรการที่ IPPC กำหนดเป็นมาตรการสมัครใจ ประเทศสมาชิกใดต้องการนำไปปฏิบัติก็ได้ หรือหากไม่ปฏิบัติไม่ว่ากัน แต่ประเทศสมาชิกที่นำไปปฏิบัติต้องแจ้งเวียนให้ทุกประเทศได้ทราบก่อนล่วงหน้า โดยมาตรการดังกล่าว เรียกว่า มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPM) ซึ่งจะมีความกลมกลืนและไม่นำไปใช้โดยปราศจากเหตุผลทางวิทยาศาสตร์จนเป็นอุปสรรคทางการค้าประเทศภาคีต้อง

1) กำหนดมาตรการตามความจำเป็น

2) มีเหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาความเสียหายที่มีผลต่อสุขอนามัยพืชและทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ขอขบขัของอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ คือใช้กับพืชทุกชนิดที่มีการเคลื่อนย้ายกันระหว่างประเทศและวัสดุอื่นใดก็ตามที่มีโอกาสเป็นพาหะศัตรูพืช

การปฏิบัติภายใต้อนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ

1) ร่วมจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศ

ประเทศภาคีสมาชิกต้องร่วมมือกันจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศด้านมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPMs) และสามารถเสนอเรื่องใหม่หรือขอทบทวนได้ทุก 2 ปี หากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน โดยความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ อนุสัญญาดังกล่าวได้รวมไปถึงพืชปลูกและพืชป่าด้วยเช่นกัน ดังนั้น ประเทศภาคีอนุสัญญาจึงต้องกำหนดประเภทของศัตรูพืชที่เป็นศัตรูพืชทางกักกัน หรือศัตรูพืชที่บ้านเราไม่มีและศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูทางกักกัน อาจเรียกอีกอย่างว่า ศัตรูพืชที่บ้านเรามีอยู่แล้วก็ได้รายงานสถานการณ์ศัตรูพืชของประเทศ รวมทั้งกำหนดมาตรการ SPS ของประเทศให้สอดคล้องกับ ISPM และให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการสนับสนุนให้มีการพัฒนาและใช้มาตรการระหว่างประเทศในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยพืช ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ

2) แลกเปลี่ยนข้อมูล

ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีในการให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรา 8 ของอนุสัญญา IPPC ข้อมูลที่ต้องแลกเปลี่ยนคือ pest reports

3) ดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาท

เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท ให้คณะกรรมการมาตรการสุขอนามัยพืช พิจารณาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออกสำหรับกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งจะแนะนำให้มีการเจรจาแบบทวิภาคีก่อนเป็นอันดับแรก

4) ความช่วยเหลือด้านวิชาการ

สำนักเลขาธิการ IPPC รับผิดชอบในเรื่อง Phytosanitary capacity เพื่อเน้นให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติงานให้เป็นไปตามข้อตกลงของ IPPC และ SPS โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ ความรู้ด้านการเฝ้าระวังศัตรูพืช ทักษะในการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืช ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ศัตรูพืช การจัดตั้งพื้นที่ปลอดศัตรูพืช

วัตถุประสงค์ของ IPPC คือ สร้างความมั่นใจต่อประสิทธิภาพการป้องกันการเข้ามาและเกิดการแพร่ระบาดของศัตรูพืช (แมลง โรคพืช วัชพืช) ที่ติดมากับพืช ผลผลิตจากพืช และวัสดุอื่น ๆ ที่มีโอกาสเป็นพาหะของศัตรูพืช (วัสดุบรรจุภัณฑ์ ดิน เครื่องจักร และอุปกรณ์) จากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง รวมทั้งสนับสนุนมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมศัตรูพืชเหล่านั้น นอกจากนี้ IPPC ฉบับปัจจุบันได้ขยายให้มีการอารักขาพืชทุกชนิด ได้แก่ พืชปลูก พืชในสภาพธรรมชาติ (ป่าไม้) และพืชน้ำ มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศด้านมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures : ISPMs) เพื่อให้การดำเนินมาตรการด้านสุขอนามัยพืชของประเทศต่างๆ มีความสอดคล้องกัน ซึ่ง ค.ศ. 2009 มาตรฐาน ISPMs ที่ประกาศใช้แล้วมี 32 เรื่อง (ค.ศ. 2009) อนุสัญญาจำนวนประเทศสมาชิกทั้งหมด 170 ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) ประเทศภาคีมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อสร้างความร่วมมือกันในด้านต่างๆ เช่น ด้านการจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศ (ISPMs) ด้านความช่วยเหลือทางวิชาการ ด้านการยุติข้อพิพาท และด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล เป็นต้น อีกทั้ง การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ จะมีผลผูกพันด้านกฎหมาย ประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาฯ จะต้องกำหนดข้อกำหนดกฎหมายภายในประเทศในเรื่องมาตรการกักกันพืชให้สอดคล้องกับอนุสัญญา⁸⁶

3.1.3 มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPM)

เป็นข้อตกลงภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ International Plant Protection Convention โดยได้กำหนดให้มีการป้องกันศัตรูพืช โดยบังคับกับพืชทุกชนิดที่มีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ รวมถึงวัสดุใดก็ตามที่มีโอกาสเป็นพาหะศัตรูพืช เช่น ภาชนะบรรจุ

⁸⁶ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. *กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*, จาก

โดยให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ International Plant Protection Convention : IPPC ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงอันเป็นมาตรการสมัครใจ

3.1.3.1 มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards For Phytosanitary Measures) ศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms (2006): ISPM No.5)⁸⁷

มาตรฐานอ้างอิงฉบับนี้เป็นการจัดทำบัญชีทางศัพท์บัญญัติและคำนิยามที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงสำหรับระบบสุขอนามัยพืชทั่วโลกและเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืชต่างๆ เพื่อเพิ่มความชัดเจนและการทำความเข้าใจศัพท์บัญญัติและคำนิยามต่างๆ ที่ใช้โดยประเทศภาคีสมาชิกตามวัตถุประสงค์ด้านสุขอนามัยพืชที่เป็นทางการและการปรับให้กลมกลืนกันของคำศัพท์ที่ใช้ในการสื่อสารกันอย่างเป็นทางการและในดับทกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยพืช

ศัพท์บัญญัติและคำนิยามด้านสุขอนามัยพืช (PHYTOSANITARY TERMS AND DEFINITIONS)

โดยกำหนดนิยามเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับระบบสุขอนามัยพืช อีกทั้งคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร เช่น

การแจ้งเพิ่มเติม (Additional Declaration) หมายถึงข้อความ (ถ้อยคำ) ที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดให้มีในใบรับรองสุขอนามัยที่ให้ข้อมูลเฉพาะเจาะจงเพิ่มเติมตรงกับสภาพสุขอนามัยของสินค้าที่ส่งมอบ

พืช (plants) หมายถึงพืชหรือชิ้นส่วนสืบเนื่องที่มีชีวิตรวมถึงเมล็ดและเชื้อพันธุ์

สิ่งมีชีวิต (organism) หมายถึงสิ่งที่มีตัวตนทางชีวภาพใดๆก็ตามที่สามารถสืบพันธุ์หรือถอดแบบได้ในสภาพที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ (beneficial organism) หมายถึงสิ่งมีชีวิตชนิดใดก็ตามที่เป็นประโยชน์ต่อพืชและผลิตผลพืชรวมถึงตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธี

สิ่งควบคุม (regulated article) หมายถึงพืชผลิตผลใดก็ตามสถานที่เก็บรักษาการบรรจุหีบห่อเครื่องนำส่งภาชนะบรรจุสินค้าและสิ่งมีชีวิตใดก็ตามสิ่งของหรือวัตถุที่สามารถเก็บหรือแพร่ศัตรูพืชที่เห็นสมควรใช้มาตรการสุขอนามัยพืชต่างๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งระหว่างประเทศ

⁸⁷ ISPM No.5 รายการคำอธิบายศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms), สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (living modified organism) หมายถึงสิ่งมีชีวิตใดก็ตามที่มีการผสมผสานพันธุกรรมที่แปลกใหม่ซึ่งได้มาจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

ใบรับรอง (certificate) หมายถึงเอกสารเป็นทางการหรือเอกสารราชการที่เป็นเรื่องพิสูจน์สถานภาพสุขอนามัยพืชของสินค้าที่ต้องส่งมอบที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับสุขอนามัยพืช

ศัตรูพืช (pest) หมายถึงชนิดสายพันธุ์หรือต้นแบบชีวภาพของพืชสัตว์หรือตัวเชื้อโรคที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพืชหรือผลผลิตของพืช

ศัตรูพืชของพืช, ศัตรูพืชผลผลิตพืช (plant pest, plant products) หมายถึงวัสดุที่มีต้นกำเนิดจากพืชที่ยังมิได้เปลี่ยนรูป (รวมถึงเมล็ด) และผลผลิตที่เปลี่ยนรูปต่างๆ ที่ตามลักษณะหรือขบวนการแปรรูปอาจเกิดความเสียหายในการนำเข้ามาและการแพร่กระจายของศัตรูพืช

ศัตรูพืชปนเปื้อน (contaminating pest) หมายถึงศัตรูพืชที่ติดมากับสินค้าและในกรณีพืชและผลผลิตพืชไม่ลงทำลายพืชหรือผลผลิตพืชเหล่านั้น

ศัตรูพืชกักกัน (quarantine pest) หมายถึงศัตรูพืชที่มีศักยภาพสำคัญทางเศรษฐกิจต่อพื้นที่ที่อยู่ในอันตรายนั้นและยังไม่มีอยู่ที่นั่นหรือมีอยู่แต่ไม่แพร่กระจายอย่างกว้างขวางและมีการควบคุมอยู่อย่างเป็นทางการ

ศัตรูธรรมชาติ (natural enemy) หมายถึงสิ่งมีชีวิตชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีชีวิตอยู่ได้โดยการทำความเสียหายให้แก่สิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่งในพื้นที่ดั้งเดิมของมันและอาจช่วยจำกัดประชากรของสิ่งมีชีวิตนั้นสิ่งมีชีวิตนี้รวมถึงตัวเบียนตัวห้ำสิ่งมีชีวิตที่กินพืชและเชื้อโรคต่างๆ

ศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกัน (non-quarantine pest) หมายถึงศัตรูพืชที่ไม่เป็นศัตรูพืชกักกันสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

ศัตรูพืชที่ขอดิตมาด้วย (hitch-hike pest) ศัตรูพืชปนเปื้อน(contaminating pest)รายชื่อศัตรูพืชของพืชอาศัย (host pest list) หมายถึงรายชื่อศัตรูพืชที่ทำลายพืชชนิดใดชนิดหนึ่งทั่วไปหมดทั้งโลกหรือในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

ศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม (regulated non-quarantine pest) หมายถึงศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันซึ่งถ้าพบในพืชสำหรับปลูกมีผลกระทบต่อการใช้ตามที่ตั้งใจของพืชเหล่านั้นที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจรับได้และดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมภายในเขตแดนของประเทศภาคีที่นำเข้า

ศัตรูพืชควบคุม (regulated pest) หมายถึงศัตรูพืชกักกันหรือศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม

ใบอนุญาตนำสินค้าเข้า (Import Permit) หมายถึงเอกสารทางราชการอนุญาตการนำเข้าสินค้าที่เป็นไปตามข้อกำหนดการนำเข้าด้านมาตรการสุขอนามัยพืช

ใบอนุญาตนำเข้าตัวกระทำควบคุมโดยชีววิธี (Import Permit (of a biological control agent)) หมายถึงเอกสารทางราชการอนุญาตการนำเข้า (ตัวกระทำควบคุมโดยชีววิธี) ที่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุ

เครื่องหมาย (mark) หมายถึงแสตมป์หรือตราราชการที่เป็นที่รู้จักสากลที่ประทับวัตถุควบคุมเพื่อรับรองสถานภาพสุขอนามัยพืช

การบรรจุหีบห่อ (packaging) หมายถึงวัสดุที่ใช้ในการรับน้ำหนักป้องกันหรือแบกรับสินค้า

วัสดุไม้แปรรูป (processed wood materials) หมายถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นเนื้อไม้ที่สร้างขึ้นโดยใช้ความร้อนและความดันหรือการรวมกันของสิ่งของเหล่านั้น

เนื้อไม้ดิบ (raw wood) หมายถึงเนื้อไม้ที่ยังไม่มีการแปรรูปหรือการบำบัด

เนื้อไม้ไม่มีเปลือก (bark-free wood) หมายถึงเนื้อไม้ที่มีการลอกเปลือกไม้ทั้งหมดออกไปไม่รวมถึงแคมเบียมเปลือกกรอบุ่มไม้และหลุมไม้กระเปาะที่ฝังตาลึกลงไปในบริเวณต่างๆ ระหว่างวงปี

ไม้ท่อนกลม (round wood) หมายถึง เนื้อไม้ที่มีได้เลื่อยตามยาวคงรูปผิวกลมตามธรรมชาติมีหรือไม่มีเปลือก

ไม้แปรรูป (sawn wood) หมายถึงเนื้อไม้ที่เลื่อยเป็นทางยาวมีหรือไม่มีผิวกลมตามธรรมชาติมีหรือไม่มีเปลือก

เนื้อไม้ (wood) หมายถึงประเภทของสินค้าสำหรับไม้ท่อนกลมไม้แปรรูปแผ่นชิ้นไม้หรือไม้คุณภาพต่ำหรือเศษไม้เลื่อยที่มีหรือไม่มีเปลือก

วัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นไม้ (wood packaging material) หมายถึงเนื้อไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ (ไม่รวมผลิตภัณฑ์กระดาษ) ที่ใช้สำหรับรองรับคุ้มกันหรือรับน้ำหนักสินค้าชนิดหนึ่ง (รวมทั้งไม้คุณภาพต่ำหรือเศษไม้เลื่อย)

องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึงองค์กรอารักขาพืชแห่งชาติหรือองค์กรอื่นหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลให้จัดการดูแลเรื่องราวต่างๆที่เกิดขึ้นมาจากอำนาจหน้าที่ที่เป็นข้อกำหนดเงื่อนไขในข้อบัญญัติ

3.1.3.2 มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures) แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้

ในการค้าระหว่างประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade): ISPM No.15)⁸⁸

มาตรฐานฉบับนี้อธิบายมาตรการสุขอนามัยพืชที่ช่วยลดความเสี่ยงของการนำเข้าและหรือการแพร่กระจายของศัตรูพืชกักกันต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ (รวมถึงเศษไม้เลื่อย)ที่ทำจากไม้สนดิบและที่ไม่ใช่ไม้สนดิบที่มีการใช้ในการค้าระหว่างประเทศเนื่องจากวัสดุบรรจุหีบห่อโดยส่วนใหญ่ทำมาจากเนื้อไม้ดิบที่อาจมิได้มีการแปรรูปการปฏิบัติหรือการบำบัดอย่างเพียงพอในการกำจัดออกหรือฆ่าศัตรูพืชจึงกลายเป็นเส้นทางผ่านสำหรับการนำเข้าและการแพร่กระจายของศัตรูพืชยิ่งไปกว่านั้นมีการนำวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้กลับมาใช้อีกดัดแปลงมาใช้ใหม่และผลิตขึ้นมาใหม่ (ในการบรรจุหีบห่อที่ได้รับพร้อมกับสินค้าที่ส่งมอบที่นำเข้าอาจนำมาใช้ได้อีกสำหรับสินค้าที่ส่งมอบเพื่อการส่งออก) ต้นกำเนิดที่แท้จริงของวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้แต่ละชิ้นยากที่จะตรวจหาได้และด้วยเหตุนี้สถานภาพสุขอนามัยพืชของวัสดุเหล่านี้ไม่สามารถระบุแน่นอนได้ดังนั้นกระบวนการปกติที่จะทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อตรวจสอบว่ามาตรการมีความจำเป็นหรือไม่และความเข้มข้นของมาตรการเช่นนั้นไม่สามารถเป็นไปได้สำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้เพราะว่าแหล่งดั้งเดิมและสถานภาพสุขอนามัยพืชที่อาจไม่เป็นที่รู้ด้วยเหตุผลนี้มาตรฐานฉบับนี้จึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับแล้วทั่วโลกที่ได้มีการเห็นชอบและที่อาจมีการใช้กับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้โดยทุกประเทศเพื่อที่จะกำจัดความเสี่ยงที่ปฏิบัติได้สำหรับศัตรูพืชกักกันและลดความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญจากศัตรูพืชชนิดอื่นที่อาจติดมากับวัสดุเหล่านี้ประเทศต่างๆ

วัสดุบรรจุหีบห่อควบคุมที่เป็นเนื้อไม้ (Regulated Wood Packaging Material) ทั้งเนื้อไม้ดิบที่เป็นไม้สนและไม่เป็นไม้สนที่อาจกลายเป็นเส้นทางผ่านสำหรับศัตรูพืชที่มีทำที่เป็นการคุกคามไม้ยืนต้นต่างๆวัสดุเหล่านี้รวมถึงวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้เช่นแท่นรองยกเศษไม้เลื่อยกล่องไม้ไม้อ่อนสั้นบรรจุหีบห่อถังไม้ถังไม้ไม้แผ่นรับน้ำหนักคอรากแท่นรองยกและไม้ถูกระนาดซึ่งสามารถพบได้ในสินค้าที่ส่งมอบที่นำเข้าไม่ว่าชนิดใดก็ตามรวมทั้งสินค้าที่ส่งมอบซึ่งโดยปกติไม่เป็นเป้าหมายของการตรวจสอบอนามัยพืชการบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่ทำจากผลิตภัณฑ์ไม้ทั้งหมดเช่นไม้อัดแผ่นขึ้นไม้อัดแผ่นไม้อัดเป็นแถว (oriented strand board) หรือแผ่นไม้บางที่ได้มีการผลิตขึ้นมาโดยการใช้กาวความร้อนและแรงดันหรือการใช้ร่วมกันของวัสดุต่างๆ

⁸⁸ ISPM No.15 แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในการค้าระหว่างประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade) พร้อมการดัดแปลงในภาคผนวกที่ I (2006) (with modifications to Annex I (2006),สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

ดังกล่าวถือว่าได้ผ่านกระบวนการอย่างมากมายพอที่จะขจัดความเสี่ยงที่เกี่ยวกับเนื้อไม้สดให้หมดไปได้และไม่น่าที่จะมีการลงทำลายโดยศัตรูเนื้อไม้ดิบในการใช้และด้วยเหตุผลนี้ไม่สมควรเป็นวัสดุควบคุมสำหรับศัตรูพืชเหล่านี้วัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้เช่นไม้สลอกเปลือกแผ่นไม้บางซี่เลื่อยฝอยไม้ซีกบและเนื้อไม้สดที่ทอนเป็นแผ่นบางๆ อาจมิใช่เส้นทางผ่านสำหรับการนำเข้าของศัตรูพืชกักกันและไม่สมควรมีการควบคุมนอกจากจะมีเหตุผลทางเทคนิคเท่านั้น

1. มาตรการสำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ (Measures for Wood Packaging Material)

1.1 มาตรการที่เห็นชอบแล้ว (Approved measures)

การปฏิบัติหรือการบำบัดกระบวนการหรือการรวมกันใดๆก็ตามที่มีประสิทธิภาพอย่างมีนัยสำคัญต่อศัตรูพืชส่วนใหญ่ควรได้รับการพิจารณาว่ามีประสิทธิภาพในการลดความเสี่ยงศัตรูพืชที่เกี่ยวข้องกับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่ใช้ในการขนส่งการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งสำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้มีพื้นฐานจากการพิจารณาถึง

พิษของศัตรูพืชต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบ

ประสิทธิภาพของมาตรการ

ความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิคและหรือทางการค้ามาตรการต่างๆ ที่เห็นชอบแล้วควรเป็นที่ยอมรับได้โดยองค์กรอารักขาพืชแห่งชาติให้เป็นพื้นฐานสำหรับอนุญาตการเข้ามาของวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้โดยไม่ต้องมีข้อกำหนดอื่นยกเว้นแต่เมื่อมีการตรวจพบโดยการตรวจจับได้หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชในกรณีที่ศัตรูพืชกักกันเฉพาะชนิดที่เกี่ยวข้องกับประเภทเฉพาะของวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้จากแหล่งเฉพาะที่ต้องมีมาตรการสุขอนามัยพืชที่เข้มข้มกว่ามาตรการต่างๆที่มีการเห็นชอบแล้วระบุอยู่ในภาคผนวกIวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่ได้ผ่านมาตรการที่เห็นชอบแล้วควรประทับด้วยตราประทับที่กำหนดดังที่ได้แสดงไว้ในภาคผนวกII การใช้ตราประทับก่อให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิสูจน์ยืนยันการปฏิบัติหรือการบำบัดสำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ตราประทับเฉพาะเจาะจงที่ไม่เป็นภาษาใดและเป็นที่ยอมรับทั่วไปอย่างกว้างขวางช่วยอำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ยืนยันระหว่างการตรวจสอบที่จุดการส่งออกจุดการเข้ามาหรือที่ใดก็ตามเอกสารอ้างอิงสำหรับสนับสนุนการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับมาตรการที่มีการเห็นชอบแล้วมีอยู่พร้อมและขอได้จากสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ

1.2 มาตรการที่รอความเห็นชอบ (Measures pending approval)

การปฏิบัติหรือการบำบัดหรือกระบวนการอื่นๆ สำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้จะได้รับความเห็นชอบเมื่อมีการสาธิตว่ามาตรการนั้นได้ทำให้มีการป้องกันสุขอนามัยพืชในระดับที่

เหมาะสม(ภาคผนวกIII) มาตรการต่างๆ ที่ระบุอยู่ในภาคผนวก I ยังคงมีการศึกษาทบทวนและการวิจัยใหม่ๆ อาจนำไปสู่การรวมกันของอนุภูมิภาคต่างๆ เป็นต้นมาตรการใหม่อาจช่วยลดความเสี่ยงได้โดยการเปลี่ยนแปลงลักษณะของวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ของศักรักษาพืชแห่งชาติควรตระหนักว่าอาจมีการเพิ่มหรือเปลี่ยนมาตรการต่างๆ ได้ควรมีข้อกำหนดการนำเข้าวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอและข้อกำหนดเหล่านั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมาตรการเหล่านั้นได้รับความเห็นชอบแล้ว

1.3 มาตรการอื่นๆ (Other measures)

องค์การอารักขาพืชแห่งชาติอาจรับมาตรการใดมาตรการหนึ่งนอกเหนือไปจากมาตรการที่อยู่ในรายชื่อในภาคผนวก I โดยการเตรียมการร่วมกับคู่ค้าของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มาตรการต่างๆ ในภาคผนวก I ไม่สามารถนำมาใช้หรือพิสูจน์ยืนยันได้ในประเทศผู้ส่งออก มาตรการเช่นนั้นควรมีเหตุผลทางเทคนิคและเคารพต่อหลักการความโปร่งใสการไม่กีดกันและความเทียบเท่าองค์การอารักขาพืชแห่งชาติของประเทศผู้นำเข้าควรพิจารณาการเตรียมการอื่นสำหรับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เกี่ยวข้องสินค้าออกจากประเทศใดก็ตามที่มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์ศัตรูพืชมีการบริหารจัดการที่เพียงพอหรือไม่การเคลื่อนย้ายวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในบางกรณี (เช่น ไม้เนื้อแข็งจากเขตร้อน) อาจได้รับพิจารณาโดยองค์การอารักขาพืชแห่งชาติที่นำเข้าว่าไม่ต้องดำเนินการด้านความเสี่ยงสุขอนามัยพืชและโดยเช่นนั้นสามารถได้รับการยกเว้นจากมาตรการต่างๆ โดยการขึ้นอยู่กับการชี้แจงเหตุผลทางเทคนิคประเทศต่างๆ อาจกำหนดว่าวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่นำเข้าที่ต้องผ่านมาตรการที่เห็นชอบแล้วต้องทำมาจากเนื้อไม้ที่ลอกเปลือกและแสดงตราประทับที่ได้แสดงไว้ในภาคผนวก II

1.4 การศึกษาทบทวนมาตรการ (Review of measures)

มาตรการต่างๆ ที่มีการเห็นชอบแล้วที่กำหนดไว้ในภาคผนวก I และรายชื่อของมาตรการต่างๆ ที่กำลังพิจารณากันอยู่ในภาคผนวก III ควรมีการศึกษาทบทวนบนพื้นฐานของข้อมูลใหม่ที่จัดหามาและส่งให้สำนักงานเลขานุการอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ โดยองค์การอารักขาพืชแห่งชาติมาตรฐานฉบับนี้ควรมีการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยคณะกรรมการสุขอนามัยพืชชั่วคราว (Interim Commission on Phytosanitary Measures-ICPM) ระเบียบข้อบังคับการดำเนินการ (Operational Requirements)

2. เศษไม้เลื่อย (Dunnage)

เศษไม้ต่างๆ ควรมีการประทับตราให้เป็นไปตามภาคผนวก II ของมาตรฐานฉบับนี้ว่า ได้ผ่านมาตรการที่เห็นชอบมาแล้วถ้ายังไม่ผ่านก็ต้องมีการพิจารณาเป็นการพิเศษและอย่างน้อยที่สุด

ควรทำมาจากเนื้อไม้ปราศจากเปลือกไม้ที่ไม่มีศัตรูพืชหรือร่องรอยของศัตรูพืชที่ยังมีชีวิตอยู่ถ้าไม่เช่นนั้นควรปฏิบัติหรือทำการกำจัดทิ้งทันทีโดยวิธีการที่ได้รับมอบอำนาจ (คู่มือ 6)

3. วิธีการที่ใช้ก่อนการส่งออก (Procedures Used Prior to Export)

3.1 การตรวจการปฏิบัติตามของวิธีการที่ใช้ก่อนการส่งออก (Compliance checks on procedures applied prior to export)

องค์กรอารักขาพืชแห่งชาติของประเทศผู้ส่งออกมีความรับผิดชอบในการทำให้มั่นใจว่าระบบสำหรับการส่งออกเป็นไปตามข้อกำหนดที่ห้าขึ้นมาในมาตรฐานฉบับนี้ซึ่งรวมไปถึงการออกใบรับรองการติดตามและระบบการประทับตราเครื่องหมายที่พิสูจน์ยืนยันการปฏิบัติตามและการจัดให้มีวิธีการตรวจสอบ (ดู ISPM No.7: ระบบการออกใบรับรองการส่งออกการขึ้นทะเบียนหรือการให้การรับรองและการตรวจสอบบัญชีบริษัททางการค้าที่ใช้มาตรการเหล่านี้ฯ)

3.2 การเตรียมการขนส่งผ่าน (Transit arrangement)

หากปรากฏว่าสินค้าที่ส่งมอบที่เคลื่อนย้ายในการขนส่งผ่านเปิดเผยให้มีวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดสำหรับมาตรการที่เห็นชอบแล้วองค์กรอารักขาพืชแห่งชาติของประเทศผู้ขนส่งผ่านอาจกำหนดมาตรการต่างๆ นอกเหนือไปจากมาตรการเหล่านั้นของประเทศผู้ส่งออกเพื่อให้มั่นใจได้ว่าวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้จะไม่ทำให้มีความเสี่ยงที่ยอมรับไม่ได้

4. วิธีการในการนำเข้า (Procedures upon Import)

ระเบียบข้อบังคับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ไม่มีข้อกำหนดให้้องค์กรอารักขาพืชแห่งชาติมีนโยบายและวิธีการสำหรับเรื่องอื่นๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของคนที่เกี่ยวข้องกับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้เนื่องจากวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้เกี่ยวข้องกับการขนส่งทุกชนิดรวมทั้งไม่เป็นเป้าหมายของการตรวจสอบสุขอนามัยพืชต่างๆ อันที่โดยปกติไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามสภาพการส่งออกทางสุขอนามัยพืชหรือข้อกำหนดการนำเข้าถือว่ามีความสำคัญยิ่งเช่นความร่วมมือกับองค์กรศุลกากรควรมีการศึกษาทบทวนเพื่อให้มั่นใจในประสิทธิภาพในการตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตามของวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่มีศักยภาพความร่วมมือกับผู้ผลิตวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ควรจะได้มีการพัฒนาขึ้นมาด้วย

5. มาตรการสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎที่เข้ามา (Measures for non-compliance at point of entry)

ในกรณีที่วัสดุบรรจุหีบห่อไม่มีการประทับตราที่กำหนดอาจมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนอกเสียจากการเตรียมการระดับทวิภาคีอยู่แล้วการดำเนินการนี้อาจอยู่ในรูปแบบของการปฏิบัติหรือการบำบัดการกำจัดทิ้งหรือการปฏิบัติหรือการเข้ามาอาจมีการแจ้งให้้องค์กร

การรักษาพืชแห่งชาติของประเทศผู้ส่งออกทราบด้วยเช่นการกำจัดทิ้ง (Disposal) การเผาในเตาเผา (Incineration) การฝังกลบ (Burial) การแปรรูป (Processing) เป็นต้น โดยวิธีการดังกล่าวต้องได้รับการรับรองและยินยอมโดยองค์การอารักขาพืชแห่งชาติว่ามีประสิทธิภาพสำหรับศัตรูพืชที่เกี่ยวข้อง วิธีการเหล่านี้ควรมีการนำมาใช้โดยไม่มีค่าเช่า

โดยจะกำหนดมาตรการไว้ในภาคผนวก I (ANNEX I) มาตรการที่เห็นชอบแล้วที่เกี่ยวข้องกับวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ (Approved Measures Associated with Packaging Material) การบำบัดด้วยความร้อน (Heat treatment-HT) 56°C อย่างน้อยที่สุดนาน 30 นาทีการอบในเตาเผา (Kiln-drying-KD) การบำบัดโดยการทำให้ชุ่มสารเคมีโดยใช้แรงดัน (chemical pressure impregnation-CPI) หรือการปฏิบัติการอื่นๆ อาจพิจารณาจากการบำบัดด้วยความร้อน (HT) ที่จะต้องให้ถึงระดับที่ครบเกณฑ์กำหนดสำหรับการบำบัดด้วยความร้อน (HT) ตัวอย่างเช่น การบำบัดโดยทำให้ชุ่มสารเคมีโดยใช้แรงดัน (chemical pressure impregnation-CPI) อาจทำได้ครบตามเกณฑ์กำหนดของการบำบัดด้วยความร้อนจากการใช้อุณหภูมิหรือความร้อนแห้งการบำบัดด้วยความร้อนแสดงโดยตราประทับ HT การรมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ด้วยเมธิลโบรไมด์ (MB) (Methy bromide (MB) fumigation for wood packaging material)

วัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ควรมีการรมด้วยเมธิลโบรไมด์ เมื่อผ่านกระบวนการปฏิบัติหรือการบำบัดดังกล่าวแล้วจะประทับโดยตราประทับ MB โดยมีการกำหนดรายชื่อศัตรูพืชที่สำคัญในการบำบัดด้วยความร้อนและการรมด้วยเมธิลโบรไมด์ (List of most significant pests targeted by HT and MB) โดยตราประทับจะเป็นไปตาม ภาคผนวก II (ANNEX II) การประทับตราสำหรับมาตรการที่เห็นชอบแล้ว (Marking for approved measures) เช่น สัญลักษณ์ตัวอักษรรหัสประเทศสองตัวของ ISO ตามด้วยตัวเลขลักษณะพิเศษที่กำหนดให้แก่ผู้ผลิตวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ผู้รับผิดชอบโดยองค์การอารักขาพืชแห่งชาติเพื่อให้มั่นใจว่ามีการใช้เนื้อไม้ที่เหมาะสมและประทับตราอย่างถูกต้องหรือตัวอักษรย่อของอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) ที่เป็นไปตามภาคผนวก I สำหรับมาตรการที่เห็นชอบแล้วที่ใช้ (เช่น HT, MB) โดยลักษณะของตราประทับควรมีลักษณะอ่านได้ชัดเจนถาวรและโอนย้ายไม่ได้ประทับที่มองเห็นได้ชัดเจนถ้าเป็นไปได้ควรอยู่บนด้านตรงข้ามกันสองด้านของวัตถุที่กำลังมีการออกใบรับรองควรหลีกเลี่ยงการใช้สีแดงหรือสีส้มเพราะสีเหล่านี้เป็นการใช้ติดฉลากสินค้าอันตรายวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ที่มีการนำมาดัดแปลงใช้ใหม่ผลิตขึ้นมาใหม่หรือมีการซ่อมแซมควรมีการออกใบรับรองใหม่และประทับตราใหม่ด้วยองค์ประกอบทุกอย่างของวัสดุเหล่านั้นควรได้รับการปฏิบัติหรือการบำบัดด้วยควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าใช้เศษไม้ที่ได้รับการประทับตราอย่างเหมาะสมแล้ว

3.1.4 ความตกลงเกี่ยวกับอาหารและเกษตร (Codex-Alimentarius Commission)

หลักเกณฑ์และข้อมูลการกำหนดค่าสารพิษตกค้าง (MRL) ของคณะกรรมการอาหาร
โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO (Codex-Alimentarius Commission) หรือเรียกย่อว่า (AC) ซึ่ง
ได้กำหนดค่ามาตรฐานสารพิษตกค้าง (MRL) ไว้เป็นมาตรฐานของ Codex

3.1.4.1 หลักเกณฑ์และข้อมูลการกำหนด MRL ของ Codex⁸⁹

มาตรฐาน Codex นั้นเป็นที่รู้จักกันดีในฐานะที่เป็นมาตรฐานอาหารสากล เป็นชื่อที่
มากำแรกของชื่อคณะกรรมการที่บริหารโครงการมาตรฐานอาหาร คือ Codex Alimentarius
Commission หรือเรียกย่อว่า CAC โครงการมาตรฐานอาหารนี้เป็นโครงการร่วมระหว่าง FAO
Food and Agricultural Organization) และ WHO (World Health Organization) และใช้ชื่อโครงการ
ว่า โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO (Joint FAO/WHO Food Standards Programme) (FAO/
WHO 1997) โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ คือ

- 1) ค้ำครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค
- 2) ทำให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการค้าระหว่างประเทศ
- 3) ส่งเสริมการประสานงานด้านมาตรฐานอาหารทั้งหมดซึ่งดำเนินการอยู่โดยองค์การ
ระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐบาล และหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐบาล
- 4) จัดลำดับความสำคัญริเริ่ม และแนะนำในการจัดเตรียมร่างมาตรฐาน โดยความ
ช่วยเหลือจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง
- 5) เมื่อมาตรฐานเสร็จขั้นสุดท้าย และมีการตอบรับจากประเทศสมาชิกแล้วให้จัดพิมพ์
เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานดังกล่าวให้ทันสมัยตลอดเวลา

สมาชิกของโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO คือรัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่เป็น
สมาชิก FAO หรือ WHO โดยในการประชุม Codex จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนจากประเทศสมาชิก ซึ่ง
อาจเป็นผู้แทนจากรัฐบาลหรือฝ่ายอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงาน รัฐบาลเข้าประชุมได้

การดำเนินงานของ Codex จะอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการ (Codex
Alimentarius Commission, CAC) และจะมีคณะกรรมการวิชาการสาขาต่างๆ ทำหน้าที่พิจารณา
กำหนด คู่มือมาตรฐานสาขาต่างๆ

⁸⁹ พิศาล พงศพิชญ์. “หลักเกณฑ์และข้อมูลการกำหนด MRL ของ Code,” (อ้างถึงใน *เอกสารการ
ประชุมวิชาการ กองวัดภูมิพิษการเกษตร, ครั้งที่ 4 การวิเคราะห์ วิจัย และควบคุมวัตถุดิบตราเป็นหัวใจของ
เกษตรที่เหมาะสม, ณ จังหวัดกระบี่, 22-25 กรกฎาคม 2545, น. 187-197).*

มาตรฐาน Codex เมื่อพิจารณาตามลักษณะการกำหนดมาตรฐานแล้ว สามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

1) Vertical standard ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานสินค้าต่างๆ หรือที่เรียกว่า Commodity standard เช่น มาตรฐานสับประคกระป๋อง กุ้งแช่เยือกแข็ง ฯลฯ

2) Horizontal standard ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทั่วไป (General subject) ที่จะนำไปใช้กับสินค้าต่างๆ เช่น ข้อกำหนดสารเจือปนในอาหาร ข้อกำหนดสารพิษตกค้างในอาหาร วิธีวิเคราะห์ และชักตัวอย่าง ฯลฯ

จากการที่ได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ทำให้มาตรฐาน Codex เริ่มมีความสำคัญในการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นภายใต้ WTO ได้มีการกำหนดความตกลงเกี่ยวกับการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช (Agreements on Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) ซึ่งกำหนดว่า ในการค้าระหว่างประเทศจะใช้มาตรฐานแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) และขอแนะนำ (Recommendation) ต่างๆ ของ Codex เป็นเกณฑ์ในการประเมินความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งการออกมาตรการของประเทศทางด้านสุขอนามัย ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานสากล เช่น มาตรฐาน Codex เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์ และพืช ได้ก็ต่อเมื่อมีและเหตุผลของวิทยาศาสตร์ยืนยันถึงความจำเป็นต้องทำเช่นนี้ ทั้งนี้โดยใช้หลักการของการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ทั้งนี้การกำหนดมาตรการต่างๆ ทั้งระดับประเทศและระดับสากลต้องมีความโปร่งใส และอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่อ้างอิงได้

3.1.4.2 หลักการและแนวทางการพิจารณากำหนด MRL ของ Codex

จากบทนำ การพิจารณากำหนดค่าปริมาณสูงสุดของสารพิษตกค้างในอาหาร (MRL) ของ Codex ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ซึ่งเมื่อแยกแยะแล้วจะพบว่าประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 และ 2 เป็นการเสนอกำหนดค่า MRL

ขั้นตอนที่ 3 และ 6 เป็นการเวียนขอข้อคิดเห็นจากประเทศสมาชิก

ขั้นตอนที่ 4 และ 7 เป็นการพิจารณาในการประชุม CCPR

ขั้นตอนที่ 5 และ 8 เป็นการพิจารณารับรอง โดยการประชุม CAC

ในขณะที่ขั้นที่ 6 และที่ 7 อาจยกเว้นได้ หากที่ประชุม CCPR ในขั้นที่ 4 เห็นชอบให้เสนอ CAP พิจารณาขั้นที่ 5 และ 8 พร้อมกันได้ หากวิเคราะห์ถึงหลักการและแนวทางการกำหนดค่า MRL ของ Codex แล้ว จะพบว่าความสำคัญจะอยู่ที่ ขั้นตอนที่ 1 และ 2 เนื่องจากการกำหนดค่า MRL ของ Codex นั้นจะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ใช้ประเมินเท่านั้น การพิจารณาในขั้นตอนที่ 3-8 ประเทศต่างๆ สามารถมีข้อเสนอกับข้อคิดเห็นหรือขอแก้ไขค่า MRL ที่ Codex เสนอขึ้นมาได้ แต่ทั้งนี้

ประเทศที่ไม่ชอบกับร่างค่า MRL จะต้องมีข้อมูลเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อเสนอของตน ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปข้อมูลที่ประเทศเสนอมาเพิ่มเติมจะถูกส่งไปยัง JMPR เพื่อบรรจุเป็นวาระการประชุมเพิ่มเติมซึ่งก็คือการย้อนกลับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่ 2 ดังนั้นการวิเคราะห์หลักการและแนวทางของ Codex ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 จะช่วยให้เข้าใจและสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดค่า MRL ของ Codex ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาหลักการของการกำหนดมาตรฐานของ Codex จะต้องประกอบด้วย 2 ประการสำคัญ คือ

1) สนับสนุน ส่งเสริม และลดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานที่ประเทศส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติตามได้

2) ทำให้เกิดความปลอดภัยที่เพียงพอแก่ผู้บริโภค

3.2 กฎหมายต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าผัก ผลไม้ และไม้ดอก

3.2.1.1 มาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืช⁹⁰

ในด้านสุขอนามัยพืช ซึ่งหมายถึงเรื่องโรคและแมลงในพื้นที่ EU มีกฎระเบียบหลักในอดีตคือ Directive 77/93/EEC และต่อมาได้มีการเรียบเรียงหมวดหมู่รวมทั้งทำการปรับปรุงให้ทันสมัยมากขึ้น โดยบัญญัติกฎระเบียบใหม่คือ Council Directive 2000/29/EC ซึ่ง EU ได้ถือใช้เป็นมาตรการหลักในด้านโรคและแมลงในพื้นที่ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา

มาตรการดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้นภายใต้กรอบความตกลงของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอารักขาพืช (International Plant Protection Convention : IPPC) ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Food and Agriculture Organisation :FAO) และข้อตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS)

Council Directive 2000/29/EC เน้นเรื่องการป้องกันเชื้อโรคและแมลงที่เป็นอันตราย (Harmful organisms) โดยกำหนดให้ประเทศที่สามที่ส่งสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดมาจากพืช (Plants and plant products) ไป EU ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช (Phytosanitary Certificate) ว่าสินค้า

⁹⁰ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป (2551). “กิจกรรมศึกษาเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบด้านมาตรฐานการผลิต การตรวจสอบกักกันโรคพืช โรคแมลง และความปลอดภัยอาหารของสินค้าผัก ผลไม้ และดอกไม้ของไทย (กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและกฎระเบียบของสหภาพยุโรป).” น. 40-42

ดังกล่าวนี้ ได้ผ่านกระบวนการด้านสุขอนามัยพืชตามที่ EU กำหนดไว้ และปลอดจากเชื้อโรคหรือแมลงที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบดังกล่าว โดย EU จะห้ามนำเข้าพืชในกรณีดังต่อไปนี้

1. พืชดังกล่าวมีสิ่งมีชีวิตอันเป็นอันตรายต่อพืชที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 ส่วน A (Annex I Part A)

2. พืชและผลิตภัณฑ์จากพืชที่มีบางการปะปนสิ่งมีชีวิตอันเป็นอันตรายต่อพืชที่ระบุไว้ในภาคผนวก 2 ส่วน A (Annex II Part A)

3. พืชและผลิตภัณฑ์จากพืชบางรายการจากประเทศที่สามที่ยังมีความเสี่ยงจากการระบาดของสิ่งมีชีวิตอันเป็นอันตรายต่อพืชต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 3 ส่วน A (Annex III Part A)

4. EU ได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษสำหรับพืชและผลิตภัณฑ์จากพืชบางชนิด ซึ่งประเทศผู้ส่งออกจะต้องทำการตรวจสอบอย่างละเอียด และปฏิบัติตามขั้นตอนอย่างเคร่งครัดก่อนที่จะสามารถนำเข้า EU เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายต่อพืชปะปนอยู่ในพืชหรือผลิตภัณฑ์จากพืชนั้น วิธีการดังกล่าวได้ระบุไว้ในภาคผนวก 4 ส่วน A (Annex IV Part A)

5. การนำเข้าพืชบางชนิดที่ปรากฏในภาคผนวก 5 ส่วน B (Annex V Part B) ต้องมีการปฏิบัติเป็นพิเศษ ตามวิธีที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก และแนบใบรับรองศัตรูพืช (Phytosanitary Certificate) ซึ่งออกโดยหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ส่งออก เพื่อแสดงว่าพืชและผลิตภัณฑ์จากพืชนั้นได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นทางการว่ามีความปลอดภัยตามมาตรฐานของ EU และปราศจากสิ่งมีชีวิตอันเป็นอันตรายต่อพืช โดยจะต้องผ่านการตรวจสอบที่ด่านพรมแดนของ EU ก่อนนำเข้า และต้องมีการตรวจสอบตามขั้นตอน ดังนี้

การตรวจเอกสาร (Documentary Checks) ได้แก่ การตรวจสอบหนังสือรับรองที่ออกโดยหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ส่งออกว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานความปลอดภัยตามที่กำหนดไว้โดย EU

การตรวจสอบทางกายภาพ (Identity Checks) ได้แก่ การตรวจสอบว่าพืชหรือผลิตภัณฑ์จากพืช รวมทั้งบรรจุภัณฑ์ที่ทำจากไม้ที่จะนำเข้าสู่ EU ไม่มีสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายปะปนอยู่

ทั้งนี้ ผู้นำเข้าพืชหรือผลิตภัณฑ์จากพืชตามที่ระบุในภาคผนวก 5 ส่วน B (Annex V Part B) เข้าสู่ EU ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตหรือไม่ก็ตาม จะต้องจดทะเบียนเป็นผู้นำเข้ากับหน่วยงานของประเทศสมาชิก EU และมีหมายเลขทะเบียนผู้นำเข้า

อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการซึ่งขึ้นกับความเหมาะสมของสถานการณ์การใช้ประโยชน์จากสินค้าพืชดังกล่าว เช่น ขกเว้นการตรวจในกรณีนำเข้าเพื่อการทดลอง การค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกสายพันธุ์ เป็นต้น

กระนั้นก็ตาม หาก EU ตรวจพบความผิดปกติหรือพบความเสี่ยงหรืออันตรายของเชื้อโรคหรือแมลงในพืชจากประเทศที่สาม EU สามารถที่จะใช้มาตรการฉุกเฉินชั่วคราวเพื่อป้องกันหรือลดหรือกำจัดความเสี่ยงดังกล่าว แต่ต้องเป็นการใช้มาตรการแบบชั่วคราวและต้องมีการทบทวนอย่างรวดเร็วว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการระยะยาวแทนหรือไม่อย่างไร

แม้ว่า Council Directive 2000/29 กำหนดให้สินค้าพืชบางชนิดที่ระบุใน Annex V Part B ต้องผ่านการตรวจที่ด่านพรมแดนก่อนการนำเข้าทุก consignment แต่ใน Commission Regulation 1756/2004 ได้เปิดโอกาสให้มีการอำนวยความสะดวกทางการค้าสินค้าพืชด้วยการอนุญาตให้มีการลดความถี่ในการตรวจเข้มสินค้าพืชในแต่ละชนิดนั้นๆ จากประเทศที่สามประเทศหนึ่ง (เช่น ประเทศไทย) เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 200 consignment ในช่วง 3 ปีก่อน และในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาดังกล่าว สินค้าพืชนั้นจากไทยต้องถูกตรวจสอบไม่ต่ำกว่า 600 consignments หากมีรายงานการตรวจพบ Harmful organisms ตั้งแต่ร้อยละ 1 หรือมากกว่า ของจำนวน consignments ทั้งหมดของพืชนั้นจากไทย EU จะไม่รับพิจารณาพืชนั้นดังกล่าวให้ได้สิทธิในการลดการตรวจเข้มตามเงื่อนไขที่กำหนดใน Regulation 1756/2004 ปัจจุบัน มีสินค้าพืชจำนวน 33 ชนิดที่ EU แนะนำประเทศสมาชิกว่าสามารถลดระดับการตรวจเข้มได้

นอกจากนี้ Council Directive 2004/103/EC ได้อนุญาตให้มีการตรวจสอบคุณลักษณะและสุขภาพของสินค้าพืชนำเข้าที่สถานที่ปลายทาง (Identity and plant health checks carried out at “places of destination”) ได้ในบางกรณี โดยผู้นำเข้าต้องมีข้อตกลงและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานด้านสุขภาพพืช (Plant health authorities) ซึ่งรับผิดชอบการตรวจสินค้าพืชนำเข้าที่ด่านพรมแดนและสถานที่ปลายทางของสินค้านั้น โดยผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดโดย Plant health authorities เพื่อให้หลักประกันในการควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากสินค้านำเข้าที่นำเข้านั้น โดยสินค้านำเข้าที่นำไปไว้ที่สถานที่ปลายทางเพื่อรอทำการตรวจสอบจะต้องได้รับเอกสารกำกับกรขนย้าย (Plant health movement document) จากด่านพรมแดนก่อนตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบนี้ สินค้าพืชนั้นต้องถูกนำไปไว้ในสถานที่ปลายทางที่กำหนดเท่านั้น และจะถูกปล่อยเข้าสู่ตลาดได้อย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการตรวจสอบของทางการประเทศสมาชิกจนเป็นที่น่าพอใจแล้วเท่านั้น

หากทางการของประเทศสมาชิกตรวจสอบพบว่า สินค้าพืชนำเข้าจากประเทศที่สามมีความผิดปกติ ไม่ตรงตามกฎระเบียบ (Non compliance) ให้ทางการของประเทศสมาชิกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง ดังนี้

ปฏิเสธการนำเข้าทั้งหมดหรือบางส่วนของสินค้านั้น

เคลื่อนย้ายสินค้านั้นออกไปนอกเขต EU

กำจัดเชื้อโรคหรือแมลงในสินค้าดังกล่าว

ทำลายสินค้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วน

กักกันไว้เพื่อรอตรวจสอบจนกระทั่งทราบผลทางการอย่างชัดเจน

ใช้มาตรการอื่นที่เหมาะสมในกรณีพิเศษ แต่ต้องใช้กับสินค้าพืชที่มีได้ระบุไว้ใน Annex I หรือ Annex II ของ Council Directive 2000/29/EC

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกที่ใช้มาตรการใดข้างต้นต้องรายงานให้คณะกรรมการยุโรปและประเทศสมาชิกอื่นทราบชนิดของสินค้าพืช ปัญหาที่เกิดขึ้น และมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3.2.1.2 มาตรฐานของกลุ่มผู้นำเข้าในสหภาพยุโรป

กลุ่มผู้ค้าปลีกในสหภาพยุโรป (Euro-retailer Produce Working Group (EUREP)) ได้ริเริ่มจัดตั้งหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practice : GAP) กำหนดมาตรฐาน EUREP GAP สำหรับผัก ผลไม้ สินค้าปศุสัตว์ รวมทั้งไม้ดอก เพื่อให้ผู้บริโภคในสหภาพยุโรปได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารที่ได้จากผลผลิตเกษตร อีกทั้งกระบวนการผลิตต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยมาตรฐาน EUREP GAP นี้ได้กำหนดให้

1) ผลผลิตทางการเกษตรทุกชนิดต้องสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าสินค้าเหล่านั้นมาจากแหล่งเพาะปลูกใด

2) ผู้ผลิตต้องจดบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกของการเพาะปลูก การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว รวมทั้งการบันทึกในส่วนของ การดูแลจัดการหลังเก็บเกี่ยว จนสินค้าถึงมือผู้บริโภค เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าสินค้านั้นมีหลักปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีอย่างไร

3) การจัดการระบบผลิตในแปลงตั้งแต่การใช้ทรัพยากรที่มีและปัจจัยการผลิตที่นำเข้ามาใช้ เช่น การคัดเลือกหรือจัดเตรียมพันธุ์ การจัดการดิน การเลือกใช้เทคนิคในการเพาะปลูกที่ลดการทำลายดินและอนุรักษ์บำรุงดิน การใช้ปุ๋ย และสารเคมี ต้องไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อผลผลิต

4) สวัสดิการผู้ผลิตและผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร ควรได้รับการฝึกอบรมวิธีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง เพื่อความปลอดภัยต่อสุขภาพและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

3.2.2 มาตรการของสมาพันธ์รัฐมาเลเซีย

กฎหมายกักกันพืชของสมาพันธ์รัฐมาเลเซียมี 2 ฉบับด้วยกัน คือ Plant Quarantine Act 1976⁹¹ ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1976 เพื่อควบคุม ป้องกัน และกำจัดให้หมดสิ้นไปซึ่งศัตรูพืช โรคพืช และวัชพืช นอกจากนี้ยังขยายรวมถึงความร่วมมือในการควบคุมการแพร่กระจายของศัตรูพืช

⁹¹ Plant Quarantine Act 1976.

ในทางการค้าระหว่างประเทศกฎหมายมีทั้งหมด 24 ข้อ คือ (1) ชื่อกฎหมาย (2) การแปลความ (3) อำนาจของผู้อำนวยความสะดวกและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (4) ประมวลกฎหมายอาญา (5) อำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในการเข้าไปในพื้นที่และตรวจสอบ (6) อำนาจในการสั่งให้ทำลาย หรือกำจัดพืชหรือศัตรูพืชในพื้นที่ผลิต (7) การบังคับใช้การปฏิบัติการใดๆ ที่กำหนดภายใต้ประกาศใดๆ ในข้อ 6 หรือคำสั่งในข้อ (12)1 (8) บทลงโทษเมื่อกระทำผิด (9) อำนาจของศาลที่จะออกมาตรการ (10) การกักกันพื้นที่ (11) หน้าที่เมื่อปรากฏศัตรูพืชอันตราย(12) อำนาจในการปฏิบัติต่อศัตรูพืชอันตราย (13) ข้อกำหนดในการชดเชย (14) ข้อห้ามในการนำเข้าหรือการครอบครองพืชอันตรายและศัตรูพืช (15) หน้าที่ในการทำลายพืชอันตราย(16) การปฏิบัติเมื่อพืชอันตรายไม่ได้ถูกทำลายอย่างเหมาะสม (17) อำนาจในการยึดกัก และทำลายพืชอันตราย (18) บทกำหนดโทษ (19) การเคลื่อนย้ายศัตรูพืชอันตรายหรือพืชอันตราย (19A) บทลงโทษทั่วไป (20) การแจ้ง (21) การแจ้งโดยวิธีการอื่น (22) การฟ้องร้องที่เห็นชอบโดยอัยการ (23) กฎระเบียบ (24) การยกเลิกและข้อกำหนดการยกเว้นต่อมามี Plant Quarantine Regulations 1981⁹² ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่ออกตามอำนาจในส่วนที่ 23 ของ Plant Quarantine Act 1976 โดยกระทรวงเกษตร และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1981 มีทั้งหมด 19 ข้อ คือ (1) อ้างอิงและการเริ่มใช้ (2) การแปลความ (3) การห้ามนำเข้าดิน (4) สิ่งที่ได้รับการยกเว้นภายใต้กฎระเบียบ (5) การห้ามนำเข้าพืชยกเว้นได้รับอนุญาต (6) การจำกัดการนำเข้าพืชในสกุล *Hevea* (7) การจำกัดการนำเข้าพืชทั่วไป (8) การจำกัดการนำเข้า *Theobroma cacao* (9) การนำเข้า การกำจัด และการควบคุมศัตรูพืชอันตราย (10) การตรวจสอบ การกักกัน การกำจัดหรือการทำลายพืชที่นำเข้ามาในประเทศ(10A) การตรวจสอบและการกำจัดศัตรูพืชกับสิ่งที่ไม่ใช่พืชและพาหะ (11) การทำลายพืชนำเข้าที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ (12) พืชนำผ่านต้องไม่เคลื่อนย้ายออกจากยานพาหนะก่อนได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยความสะดวก (13) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กักกันพืช (14) บทลงโทษ (15) ค่าธรรมเนียมออกใบอนุญาตนำเข้าและการตรวจสอบพืชและผลผลิตพืช (16) ค่าธรรมเนียมในการเก็บรักษาพืช (17) การแจ้งด้านกักพืช (18) หน่วยงานขนส่งทางเรือ หน่วยงานขนส่งทางอากาศ ต้องแสดงรายการสินค้านำเข้า (19) ใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออกพืช

3.2.2.1 คำนิยาม

กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบหลัก 16 คำ และ กฎหมายและกฎระเบียบลำดับรอง 13 คำ ที่สำคัญได้แก่

⁹² Plant Quarantine Regulations 1981.

(1) พืช หมายความว่า พืชชนิดใดๆ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช ไม่ว่าจะยังมีชีวิตอยู่หรือตายแล้ว นอกจากนี้ยังรวมถึง ลำต้น กิ่งก้าน หัว กิ่งตอน ต้นอ่อน แขนง เหง้า ราก ใบ ดอก ผล เมล็ด หรือส่วนอื่นใด หรือ ผลผลิตจากพืชไม่ว่าจะถูกแยกออกหรือยังคงติดอยู่หรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงผลผลิตพืชใดๆ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการทางด้านความร้อนหรืออบแห้งแล้ว

(2) ศัตรูพืช หมายความว่า สัตว์ที่มีกระดูกสันหลังหรือไม่มีกระดูกสันหลัง (รวมถึงไข่ของสัตว์ชนิดนั้นด้วย) รา แบคทีเรีย ไวรัส ไวรอยด์มายโทพลาสมา วัชพืช และหรือ สิ่งมีชีวิตอื่นใด ซึ่งสามารถทำความเสียหายต่อพืชต่างๆ และรวมถึง ศัตรูพืชอันตรายด้วย

(3) ศัตรูพืชอันตราย หมายความว่า ศัตรูพืชใดๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นศัตรูพืชอันตรายเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้สำหรับทุกส่วนหรือบางส่วนของสมาชิกสหประชาชาติอาเซียน

(4) พืชที่เป็นอันตรายหมายความว่า พืชใดๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นพืชที่เป็นอันตรายเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้สำหรับทุกส่วนหรือบางส่วนของสมาชิกสหประชาชาติอาเซียนและให้รวมถึงเมล็ดทุกส่วนของพืชชนิดนั้นด้วย

(5) สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ หมายความว่า สัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลังใดๆ (รวมถึงไข่ของสิ่งมีชีวิตนั้นๆ) รา แบคทีเรีย ไวรัส หรือสิ่งมีชีวิตอื่นใดซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเกษตรและไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อพืชต่างๆ

3.2.2.2 การกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้า

โดยมีกำหนดรายชื่อพืชที่นำเข้าต้องมีใบอนุญาตนำเข้า (import permit)

3.2.2.3 ข้อกำหนดสำหรับการนำเข้า

ห้ามนำเข้าพืชใดๆ หรือ ปุ๋ยหมัก หรือวัสดุเพาะปลูก เว้นแต่ต้องมีใบอนุญาต (import permit)

ห้ามการนำเข้าดินหรือดินที่ติดมากับรากหรือส่วนอื่นของพืช ยกเว้นเพื่อการวิเคราะห์หรือการทดลองวิจัย โดยต้องมีใบอนุญาต

ห้ามนำเข้าพืชในสกุล *Hevea* spp. เว้นแต่เพื่อการทดลองวิจัย ใต้ใบอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข

ห้ามนำเข้าพืชนอกเหนือจากพืชในสกุล *Hevea* spp. จากประเทศในอเมริกากลางหรือจากแหล่งที่มีการระบาดของโรค South American Leaf Blight เว้นแต่เพื่อการทดลองวิจัย ใต้ใบอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข

ห้ามนำเข้าโกโก มะพร้าว ปาล์ม น้ำมัน หรือพืชอื่นที่เป็นพืชอาศัยของโรค cacao swollen shoot virus complex, lethal yellowing, kaincope, cadang-cadang เว้นแต่ เพื่อการทดลองวิจัย ได้รับความ อนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข

ห้ามนำเข้าศัตรูพืชร้ายแรงตามที่ระบุ

สิ่งของที่ไม่ใช่พืชและยานพาหนะที่สงสัยว่าศัตรูพืชติดมาด้วยต้องได้รับการตรวจและ กำจัดศัตรูพืช

ผู้เดินทางเข้ามาในสหพันธรัฐมาเลเซียต้องกรอกรายละเอียดในใบแจ้งกักกันพืช

ตัวแทนบริษัทเดินเรือต้องมอบใบแสดงรายการสินค้าให้กับเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 52 (1) ของ The Customs Act 1967

นักบินหรือตัวแทนสายการบินต้องมอบใบแสดงรายการสินค้าให้กับเจ้าหน้าที่ก่อนส่ง มอบสินค้า ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 56 ของ The Customs Act 1967 บทบัญญัติใน กฎหมายไม่บังคับใช้กับการนำเข้า

พืชนำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ บริโภค ทางการแพทย์ หรือ วัตถุประสงค์สำหรับการผลิต

พืชที่ผ่านกระบวนการแล้ว

พืชหรือส่วนของพืชใช้เป็นบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุบรรจุภัณฑ์

ขยะ วัสดุกันกระแทก

สิ่งที่ได้รับยกเว้นดังกล่าวข้างต้นต้องได้รับการตรวจและถ้าพบการทำลายของศัตรูพืช ต้องกำจัดหรือทำลาย

สิ่งที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ พืชนำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ บริโภค ทางการแพทย์ หรือ วัตถุประสงค์สำหรับการผลิต หรือ พืชที่ผ่านกระบวนการแล้ว เมื่อนำเข้าจากประเทศในเขตอเมริกัน ทropic ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเฉพาะ

3.2.2.4 การปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้า

พืชที่นำเข้าหากสงสัยว่าเป็น โรคอาจจะถูกกัก, กำจัดศัตรูพืช หรือทำลาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งเพื่อวัตถุประสงค์ของการ ตรวจ กัก กำจัดศัตรูพืช หรือทำลายพืชนำเข้าเป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้า

พืชใดก็ตามที่นำเข้าโดยขัดกับระเบียบต้องถูกกักหรืออาจถูกทำลายโดยวิธีการที่อธิบดี กำหนด

เจ้าหน้าที่อาจยึดหรือเก็บไว้ซึ่งศัตรูพืชนำเข้าที่ขัดกับระเบียบ

เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดนำหรือครอบครอง หรือของใช้ส่วนตัว หรือ ยานพาหนะมีหรือนำพืช ดิน ศัตรูพืช สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ ไม้กระถาง หรือวัสดุปลูก หรือวัสดุ

ที่ไม่ใช่พืช ขัดต่อระเบียบ เจ้าหน้าที่ที่สามารถสั่งให้หยุด ตรวจ และตรวจค้นบุคคลนั้นได้ และสามารถยึดสิ่งของส่วนตัวหรือยานพาหนะและดำเนินการตามที่เหมาะสมตามที่ระบุไว้ในระเบียบ

เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขึ้นไปยังเรือ รถยนต์ หรือเครื่องบินที่มาจากต่างประเทศเพื่อตรวจ กำจัดศัตรูพืช หรือขจัดให้หมดสิ้นไปซึ่งสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์, บรรจุภัณฑ์, วัสดุปลูก, วัสดุที่ไม่ใช่พืชรวมถึง ขยะ ถังไม้ ศัตรูพืช ไม้กระถาง และดินซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นโรคหรือถูกศัตรูพืชทำลาย

3.2.2.5 ข้อกำหนดสำหรับการส่งออก

ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกไปรับรองสุขอนามัยพืช

3.3 กฎหมายประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติกักพืช พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507⁹³

พระราชบัญญัติกักพืชนี้ บัญญัติเพื่อป้องกันมิให้โรคและศัตรูพืชระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร ป้องกันมิให้โรคและศัตรูพืชภายในประเทศติดไปกับพืชและผลิตภัณฑ์ที่ส่งไปต่างประเทศ และเพื่อป้องกันมิให้โรคและศัตรูพืชระบาดภายในประเทศ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นสิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม รวมทั้งส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.3.1 การให้นิยามความหมาย⁹⁴

“พืช” หมายความว่า พันธุ์พืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่น รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ด เชื้อ และสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงตัวห้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ ไหม รังไหม ผีเสื้อ และจุลินทรีย์ด้วย

⁹³ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 1 เล่มที่ 81 ตอนที่ 27 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2507

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่มที่ 125 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 1 มีนาคม 2551

⁹⁴ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, มาตรา 4.

“พืชควบคุม” หมายความว่า พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นพืชควบคุม

“พืชควบคุมเฉพาะ” หมายความว่า พืชที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นพืชที่ต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบเชื้อจุลินทรีย์หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้าก่อนส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

“เชื้อพันธุ์พืช” หมายความว่า กลุ่มเซลล์ที่มีหน่วยพันธุกรรมหลากหลายซึ่งถ่ายทอดได้ ที่รวมตัวกันเป็นชิ้นส่วนของพืชที่ยังมีชีวิตและขยายพันธุ์ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเมล็ดเนื้อเยื่อหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช และให้หมายความรวมถึงสารพันธุกรรม ซึ่งสามารถถ่ายทอดลักษณะที่สารพันธุกรรมนั้นควบคุมอยู่ได้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์

“ดิน” หมายความว่า ดินชนิดที่มีอินทรีย์วัตถุหรือเป็นที่อาศัยของศัตรูพืชได้

“ศัตรูพืช” หมายความว่า สิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น เชื้อโรคพืช แมลง สัตว์หรือพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืช

“พาหะ” หมายความว่า เครื่องปลูก ดิน ทราช ภาชนะ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ห่อหุ้มมาพร้อมกับพืช ปุ๋ยอินทรีย์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นสื่อนำศัตรูพืช

“สิ่งต้องห้าม” หมายความว่า พืช ศัตรูพืชและพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งต้องห้าม

“สิ่งกัก” หมายความว่า พืช ศัตรูพืชและพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งกัก

“สิ่งไม่ต้องห้าม” หมายความว่า พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกัก

“เจ้าของ” หมายความว่า รวมถึง ตัวแทนเจ้าของผู้ครอบครองสิ่งของและผู้ควบคุมยานพาหนะขนส่งสิ่งของนั้นด้วย

“การวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืช” หมายความว่า กระบวนการประเมินหลักฐานด้านชีววิทยาหรือด้านวิทยาศาสตร์อื่นและด้านเศรษฐกิจเพื่อบ่งชี้ว่าศัตรูพืชชนิดใดควรจะต้องมีการควบคุมและระดับความเข้มงวดของมาตรการสุขอนามัยพืชที่จะนำมาใช้ในการควบคุมศัตรูพืชชนิดนั้น

“การนำเข้า” หมายความว่า นำหรือสั่งให้ส่งเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ

“นำผ่าน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนลงหรือขนถ่ายยานพาหนะ

“ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ

“ด่านตรวจพืช” หมายความว่า ด่านตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เพื่อตรวจพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั และเชื้อพันธุ์พืชที่นำเข้ามาหรือนำผ่าน

“สถานกักพืช” หมายความว่า สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้เป็นที่สำหรับกักพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั และเชื้อพันธุ์พืช เพื่อสังเกตตรวจสอบและวิจัย

“เขตควบคุมศัตรูพืช” หมายความว่า ท้องที่ที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้เป็นเขตป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืช

“ใบรับรองสุขอนามัยพืช” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้ส่งออกซึ่งพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะเพื่อรับรองว่าพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะที่ส่งออกไปปลอดจากศัตรูพืชตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า

“ใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออก” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะเพื่อรับรองว่าพืช เชื้อพันธุ์พืชหรือพาหะที่ได้นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร และถูกส่งต่อไปประเทศอื่นปลอดจากศัตรูพืชของประเทศไทยตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า

“ใบรับรองสุขอนามัย” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกพืชควบคุมเฉพาะเพื่อรับรองว่าพืชควบคุมเฉพาะที่ส่งออกไปปลอดจากเชื้อจุลินทรีย์หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกักพืช

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมวิชาการเกษตร

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า อธิบดีและผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

3.3.2 บุคคล คณะบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพืช ได้แก่

3.3.2.1 คณะกรรมการกักพืช⁹⁵ เป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำเรื่องสำคัญต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมประมงหรือผู้แทน อธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้แทน อธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้แทน อธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือผู้แทน ผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้ว่าการ

⁹⁵ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2527, มาตรา 5 ทวิ

การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนผู้อำนวยการศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์และผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการและให้ผู้อำนวยการกองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่⁹⁶ คือ

(1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักกั้น และการกำหนดชื่อเชื้อพันธุ์พืชที่จะควบคุม การกำหนดพืชควบคุมและพืชควบคุมเฉพาะ

(2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดด่านตรวจพืชและสถานกักพืช

(3) ให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการกำหนดกิจการที่สามารถนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามได้ตามมาตรา 8(2) และการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้า หรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามเพื่อการค้า หรือเพื่อกิจการอื่นตามมาตรา 8 (2)

(4) ให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม หรือสิ่งกักกั้นตามมาตรา 10 และการกำหนดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบศัตรูพืชและกำจัดศัตรูพืช การขอใบรับรองสุขอนามัยพืช หรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออกและการออกใบรับรองตามมาตรา 15

(5) ให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการกำหนดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบพืชควบคุมเฉพาะที่จะส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยตามมาตรา 15 ฉ

(6) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(7) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดีให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงระเบียบ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกักพืชตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อการค้าเพื่อการกักพืช

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3.3.2.2 กรมวิชาการเกษตร ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล และออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมศัตรูพืชในการนำเข้า ส่งออก

⁹⁶ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, มาตรา 5 ฉ.

3.3.2.3 ผู้ที่อยู่ภายใต้ควบคุม ได้แก่ ผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ซึ่งการนำเข้าพืชที่เป็นสิ่งต้องห้ามนั้น เพื่อการทดลองหรือวิจัย การค้า และการอื่นตามที่อธิบดีกำหนด และการเข้าซึ่งพืชที่เป็นสิ่งจำกัดและสิ่งไม่ต้องห้ามเพื่อประกอบธุรกิจ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

3.3.3 การประกาศกำหนดสิ่งควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติ

เพื่อควบคุมและป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักรและระบาดออกไปกับพืชที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดสิ่งควบคุมภายใต้พระราชบัญญัตินี้

3.3.3.1 ประกาศกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งจำกัด รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขไว้ด้วย

3.3.3.2 ประกาศกำหนดชื่อเชื้อพันธุ์พืช

3.3.3.3 ประกาศกำหนดพืชให้เป็นพืชควบคุม

3.3.3.4 ประกาศกำหนดพืชเป็นพืชควบคุมเฉพาะ โดยกำหนดชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของพืช เชื้อจุลินทรีย์ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า

3.3.4 การนำเข้าหรือนำผ่านพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งจำกัด สิ่งไม่ต้องห้ามและเชื้อพันธุ์พืช

3.3.4.1 สิ่งต้องห้าม การนำเข้าหรือนำผ่าน ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีและต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

(1) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการทดลองวิจัย ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย หรือในกรณีนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามซึ่งเป็นศัตรูพืชหรือพาหะที่มีไข่พืช ต้องมีหนังสือรับรองสิ่งต้องห้ามของหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกสิ่งต้องห้ามนั้นกำกับมาด้วย

(2) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการค้าหรือเพื่อกิจการอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ จะต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วยและต้องผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

ทั้งนี้การนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืช

3.3.4.2 สิ่งจำกัด การนำเข้าต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย ต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืชเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

3.3.4.3 สิ่งไม่ต้องห้าม การนำเข้าต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วยและต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ด่านตรวจพืชตามแบบที่อธิบดีกำหนด

3.3.4.4 เชื้อพันธุ์พืช การนำเข้าต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย โดยการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

3.3.5 การส่งออก

3.3.5.1 การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยพืชหรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออก

(1) การขอใบรับรองสุขอนามัยพืช หรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออก ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบศัตรูพืชและกำจัดศัตรูพืชตามอัตราที่อธิบดีกำหนด และค่าธรรมเนียมใบรับรองสุขอนามัยพืช หรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออกแล้วแต่กรณีตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยพืชหรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออก ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

3.3.5.2 การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

3.3.5.3 การส่งออกพืชควบคุม ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับไปด้วย

3.3.5.4 การส่งออกพืชควบคุมเฉพาะ ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยกำกับไปด้วยและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบตามอัตราที่อธิบดีกำหนดและค่าธรรมเนียมใบรับรองสุขอนามัยตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3.6 การกักกันพืชภายในประเทศ

เมื่อมีศัตรูพืชที่สำคัญชนิดใดของพืชชนิดใดเกิดขึ้นภายในประเทศ อธิบดีมีอำนาจประกาศท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช การกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืช เป็นมาตรการควบคุมศัตรูพืชที่สำคัญมิให้ระบาดจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่งภายในประเทศ โดยอาจจะใช้เขตเป็นระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอหรือจังหวัดก็ได้ พร้อมทั้งประกาศโดยระบุชื่อชนิดของพืช ชนิดของศัตรูพืชและชนิดของพาหะที่จะควบคุมและประกาศกำหนดสถานที่ตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้น เพื่อห้ามมิให้บุคคลใดนำพืชศัตรูพืชหรือพาหะออกไปนอกหรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช

3.3.7 อำนาจการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่

3.3.7.1 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการตรวจค้น⁹⁷ ดังนี้

⁹⁷ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, มาตรา 12.

(1) ตรวจสอบคลังสินค้า ยานพาหนะ หีบห่อ ตลอดจนตัวบุคคลภายในเขตด่านตรวจพืช หรือเขตควบคุมศัตรูพืช กรณีสงสัยว่ามีการนำเข้ามาเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการนำเข้ามาหรือนำผ่าน ซึ่งพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั หรือสิ่งไม่ต้องห้ามอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

(2) ตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือยานพาหนะใดๆ นอกเขตด่านตรวจพืชหรือนอกเขตควบคุมศัตรูพืชในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่า พืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั หรือสิ่งไม่ต้องห้ามที่อยู่ในความครอบครองเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมาก และกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ สิ่งดังกล่าวหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม และถ้าการค้นในเวลาดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จจะกระทำต่อไปก็ได้

(3) เก็บหรือนำพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั สิ่งไม่ต้องห้าม หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่าง เพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมาก

(4) ยึด หรือกักไว้ซึ่งพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั สิ่งไม่ต้องห้าม หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องตามกำหนดเวลาที่เห็นจำเป็น เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมาก

3.3.7.2 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติกับพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั สิ่งไม่ต้องห้าม หรือเชื้อพันธุ์พืชที่นำเข้าหรือนำผ่าน ดังต่อไปนี้

- (1) รมยา พ่นยา หรือใช้วิธีการอื่นใดตามที่เห็นจำเป็น โดยเจ้าของเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย
- (2) ยึด หรือกักไว้ ณ สถานที่กักพืช หรือ ณ ที่ใดๆ ตามกำหนดเวลาที่เห็นจำเป็น
- (3) สั่งให้ผู้นำเข้าซึ่งพืช สิ่งต้องห้าม หรือ เชื้อพันธุ์พืชที่มีศัตรูพืชติดเข้ามาด้วย ส่งพืชออกไปนอกราชอาณาจักร
- (4) ทำลายเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมาก

3.4 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันพืช

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธ์รัฐมาเลเซีย	
1. คำนิยาม	<p>มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards For Phytosanitary Measures) ศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms (2006) : ISPM No.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> - พืช (plants) หมายถึงพืชหรือชิ้นส่วนสืบเนื่องที่มีชีวิตรวมถึงเมล็ดและเชื้อพันธุ์ - ศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม (regulated non-quarantine pest) หมายถึงศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันซึ่งถ้าพบในพืชสำหรับปลูกมี 	<p>มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards For Phytosanitary-Measures) ศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms (2006) : ISPM No.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> - พืช (plants) หมายถึงพืชหรือชิ้นส่วนสืบเนื่องที่มีชีวิตรวมถึงเมล็ดและเชื้อพันธุ์ - ศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม (regulated non-quarantine pest) หมายถึงศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันซึ่งถ้าพบใน 	<p>มีคำนิยามกำหนดไว้ใน Plant Quarantine Act 1976 จำนวน 16 คำ และกฎหมายและ Plant Quarantine Regulations 1981 กฎระเบียบลำดับรอง 13 คำที่สำคัญได้แก่</p> <p>(1) พืช หมายความว่า พืชชนิดใดๆ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช ไม่ว่าจะที่ยังมีชีวิตอยู่หรือตายแล้ว นอกจากนี้ยังรวมถึง ลำต้น กิ่งก้าน หัว กิ่งตอน ต้นอ่อน แขนง เหง้า ราก ใบ ดอก ผล เมล็ด หรือส่วนอื่นใด หรือผลผลิตจากพืชไม่ว่าจะถูก</p>	<p>พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีคำนิยาม 25 คำ ที่สำคัญได้แก่</p> <p>(1) พืช หมายความว่า พันธุ์พืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่นรวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ดเชื้อและสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าจะที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึง ตัวห้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ไหม รังไหม ผึ้ง รังผึ้ง และ</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
	<p>ผลกระทบต่อการใช้ตามที่ตั้งใจของพืชเหล่านั้นที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจรับได้และดังนั้นต้องมีการควบคุมภายในเขตแดนของประเทศภาคีที่นำเข้า</p> <p>- ศัตรูพืชควบคุม (regulated pest) หมายถึงศัตรูพืชกักกันหรือศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม</p>	<p>พืชสำหรับปลูกมีผลกระทบต่อการใช้ตามที่ตั้งใจของพืชเหล่านั้นที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจรับได้และดังนั้นต้องมีการควบคุมภายในเขตแดนของประเทศภาคีที่นำเข้า</p> <p>- ศัตรูพืชควบคุม (regulated pest) หมายถึงศัตรูพืชกักกันหรือศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกันที่ต้องมีการควบคุม</p>	<p>แยกออกหรือยังคงติดอยู่หรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงผลิตผลพืชใดๆ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการทางด้านความร้อนหรืออบแห้งแล้ว</p> <p>(2) ศัตรูพืช หมายความว่า สัตว์ที่มีกระดูกสันหลังหรือไม่มีกระดูกสันหลัง (รวมถึงไข่ของสัตว์ชนิดนั้นด้วย) รา แบคทีเรีย ไวรัส ไวรอยด์ มายโตพลาสมา วัชพืช และหรือ สิ่งมีชีวิตอื่นใดซึ่งสามารถทำความเสียหายต่อพืชต่างๆ และรวมถึง ศัตรูพืชอันตรายด้วย</p> <p>(3) ศัตรูพืชอันตราย หมายความว่า ศัตรูพืชใดๆ ซึ่งรัฐมนตรี</p>	<p>จุลินทรีย์ด้วย</p> <p>(2) ศัตรูพืชหมายความว่า สิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น เชื้อโรคพืช แมลง สัตว์ หรือพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืช</p> <p>(3) พาหะหมายความว่า เครื่องปลูก ดิน ทราบ ภาชนะ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ห่อหุ้มมาพร้อมกับพืช ปุ๋ยอินทรีย์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจเป็นสื่อนำศัตรูพืช</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			<p>อาจจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นคัตรูพีชอันตรายเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้สำหรับทุกส่วนหรือบางส่วนของประเทศมาเลเซีย</p> <p>(4) พืชที่เป็นอันตรายหมายความว่า พืชใดๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นพืชที่เป็นอันตรายเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้สำหรับทุกส่วนหรือบางส่วนของประเทศมาเลเซียและให้รวมถึงเมล็ดทุกส่วนของพืชชนิดนั้นด้วย</p>	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			(5) สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ หมายความว่า สัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลังใดๆ (รวมถึงไข่ของสิ่งมีชีวิตนั้นๆ) รา แบคทีเรีย ไวรัส หรือ สิ่งมีชีวิตอื่นใดซึ่งเป็น ประโยชน์ต่อการเกษตรและ ไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อพืชต่างๆ	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
2. การกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้า	สิ่งควบคุม (Regulated articles) และสิ่งไม่ควบคุม (non-regulated articles)	สิ่งควบคุม (Regulated articles) และสิ่งไม่ควบคุม (non-regulated articles)	กำหนดรายพืชที่การนำเข้าต้องมีใบอนุญาตนำเข้า (import permit)	กำหนดเป็น 3 ประเภท ได้แก่ “สิ่งต้องห้าม” (prohibited article) “สิ่งจำกัด” (restricted article) และ “สิ่งไม่ต้องห้าม” (unprohibited article) (1) สิ่งต้องห้าม” หมายความว่า พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งต้องห้าม โดยมีประกาศกำหนดพืช พาหะ และศัตรูพืชกักกัน เป็นสิ่งต้องห้าม ดังนี้ ผลสดของพืช 27 ชนิด 25 สกุล และ 2 วงศ์ ส่วนหนึ่งส่วนของพืช 8 ชนิด 11 สกุล และ 1 วงศ์ ดิน ปุ๋ย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
				<p>อินทรีฯ จุลินทรีย์ทางการเกษตร สัตว์ศัตรูพืช ไล่เดือน แมลง ไร ไล่เดือนฝอย หอย ทาก วัชพืช ตัวห้ำ ตัวเบียนตัวไหม ไช้ไหม รังไหม ส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชตัดแปลง พันธุกรรม 33 ชนิด 51 สกุล และ 1 วงศ์, และศัตรูพืชกักกัน 420 ชนิด</p> <p>(2) สิ่งกีดกั้น หมายความว่า พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งกีดกั้น โดยมีประกาศกำหนด ให้พืช 27 รายการเป็นสิ่งกีดกั้น</p> <p>(3) สิ่งไม่ต้องห้าม หมายความว่า พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งที่ต้องห้ามหรือสิ่งกีดกั้น</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
3. ข้อกำหนดสำหรับการนำเข้า	ต้องมีใบอนุญาตนำเข้า ใบรับรองสุขอนามัยพืช นำเข้า ผ่านด่านที่กำหนด แจ้งการนำเข้าและส่งมอบสินค้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืช ณ จุดนำเข้า หรือเอกสารรับรองเครื่องหมาย (mark) หรือ ใบรับรอง (certificate) รับรองว่าสินค้าผ่านการกำจัดศัตรูพืชหรือเป็นไปตามเงื่อนไขมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures) แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในการค้า	ต้องมีใบอนุญาตนำเข้า ใบรับรองสุขอนามัยพืช นำเข้า ผ่านด่านที่กำหนด แจ้งการนำเข้าและส่งมอบสินค้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืช ณ จุดนำเข้า หรือ เอกสารรับรองเครื่องหมาย (mark) หรือใบรับรอง (certificate) รับรองว่าสินค้าผ่านการกำจัดศัตรูพืชหรือเป็นไปตามเงื่อนไขมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures) แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในการ	<ul style="list-style-type: none"> - ห้ามนำเข้าพืชใดๆ หรือ ปุ๋ยหมัก หรือวัสดุเพาะปลูก เว้นแต่ต้องมีใบอนุญาต (import permit) - ห้ามการนำเข้าดินหรือดินที่ติดมากับรากหรือส่วนอื่นของพืช ยกเว้นเพื่อการวิเคราะห์หรือการทดลองวิจัย โดยต้องมีใบอนุญาต - ห้ามนำเข้าพืชในสกุล Hevea spp. เว้นแต่เพื่อการทดลองวิจัย ได้รับอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข - ห้ามนำเข้าพืชนอกเหนือจากพืชในสกุล Hevea spp. จากประเทศในอเมริกากลางหรือแคริบเบียน 	(1) การนำเข้า “สิ่งต้องห้าม” เพื่อการค้า มีข้อกำหนด ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชเพื่อกำหนดเงื่อนไขนำเข้าให้แล้วเสร็จก่อนที่จะนำเข้า - ต้องมีใบอนุญาตนำเข้า - ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช - ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการนำเข้าที่กำหนด - ต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืช - เมื่อสินค้ามาถึงด่าน ต้องแจ้งการนำเข้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืช

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
	ระหว่างประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade (2006): ISPM No.15)	ค้ำระหว่างประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade) (2006): ISPM No.15)	หรือจากแหล่งที่มีการ - ระบาดของโรค South American Leaf Blight เว้นแต่เพื่อการทดลองวิจัย ได้รับอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข ห้ามนำเข้าโกโก้ มะพร้าว ปาล์ม น้ำมันหรือพืชอื่นที่เป็นพืชอาศัยของโรค cocoa swollen shoot virus complex, lethal yellowing, kaincope, cadang-cadang เว้นแต่เพื่อการทดลองวิจัย ได้รับอนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไข - ห้ามนำเข้าศัตรูพืชร้ายแรงตามที่ระบุ	(2) การนำเข้า “สิ่งต้องห้าม” เพื่อการทดลองหรือวิจัยมีข้อกำหนด ดังนี้ - ต้องมีใบอนุญาตนำเข้า - ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช - ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการนำเข้าที่กำหนด - ต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืช - เมื่อสินค้ามาถึงด่าน ต้องแจ้งการนำเข้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืช (3) การนำเข้า “สิ่งก้ำกัศ” มีข้อกำหนด ดังนี้ - ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช - ต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืช

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			<ul style="list-style-type: none"> - สิ่งของที่ไม่ใช่พืชและยานพาหนะที่สงสัยว่าศัตรูพืชติดมาด้วยต้องได้รับการตรวจและกำจัดศัตรูพืช - ผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศมาเลเซียต้องกรอกรายละเอียดในใบแจ้งกักกันพืช - ตัวแทนบริษัทเดินเรือต้องมอบใบแสดงรายการสินค้าให้กับเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมงตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 52(1) ของ The Customs Act 1967 - นักบินหรือตัวแทนสายการบินต้องมอบใบแสดงรายการสินค้าให้กับเจ้าหน้าที่ก่อนส่งมอบ 	<ul style="list-style-type: none"> - เมื่อสินค้ามาถึงด่าน ต้องแจ้งการนำเข้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืช (4) การนำเข้า “สิ่งไม่ต้องห้าม” มีข้อกำหนด ดังนี้ - ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช - ต้องนำเข้าทางด่านตรวจพืชหรือด่านศุลกากร - เมื่อสินค้ามาถึงด่าน ต้องแจ้งการนำเข้าต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืชหรือเจ้าหน้าที่ศุลกากร

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			สินค้า บทบัญญัติมาตรา 56 ของ The ตามที่กำหนดไว้ใน Customs Act 1967 บทบัญญัติในกฎหมาย ไม่บังคับใช้กับการนำเข้า - พืชนำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อบริโภค ทางการแพทย์ หรือ วัตถุประสงค์สำหรับการผลิต - พืชที่ผ่านกระบวนการแล้ว - พืชหรือส่วนของพืชใช้เป็น บรรจุภัณฑ์หรือวัสดุบรรจุภัณฑ์ - ขยะ วัสดุกันกระแทก - สิ่งที่ได้รับยกเว้นดังกล่าว ข้างต้นต้องได้รับการตรวจและ ถ้าพบการทำลายของศัตรูพืช ต้องกำจัดหรือทำลาย	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			- สิ่งที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ พืช นำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ บริโภคทางการแพทย์ หรือ วัตถุประสงค์สำหรับการผลิต หรือ พืชที่ผ่านกระบวนการแล้ว เมื่อ นำเข้าจากประเทศในเขต อเมริกากลางหรือแคริบเบียน ต้องปฏิบัติตาม ข้อกำหนดเฉพาะ	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
4. การปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้า	เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตรวจพืช หากไม่พบศัตรูพืชจะอนุญาตให้นำสินค้าออกจากด่านตรวจพืช ในกรณีของสินค้าที่มีความเสี่ยงศัตรูพืชสูงและต้องใช้เวลาในการตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช เจ้าหน้าที่สามารถกักเพื่อตรวจสอบหลังการนำเข้า (post-entry quarantine) ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่ง		<ul style="list-style-type: none"> - พืชที่นำเข้าหากสงสัยว่าเป็นโรคอาจจะถูกกัก, กำจัดศัตรูพืช หรือทำลาย - ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งเพื่อวัตถุประสงค์ของการตรวจ, กัก, กำจัดศัตรูพืช หรือทำลายพืชนำเข้าเป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้า - พืชใดก็ตามที่นำเข้าโดยขัดกับระเบียบต้องถูกกักหรืออาจถูกทำลายโดยวิธีการที่อธิบดีกำหนด - เจ้าหน้าที่อาจยึดหรือเก็บไว้ซึ่งศัตรูพืชนำเข้าที่ขัดกับระเบียบ พืช ขัดต่อระเบียบ เจ้าหน้าที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช รมยาพ่นยา หรือใช้วิธีการอื่นใดตามที่เห็นว่าจำเป็น โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย - ยึดหรือกักไว้ ณ สถานที่กักพืช หรือ ณ ที่ใดๆ ตามกำหนดเวลาที่เห็นว่าจำเป็น - สั่งให้ผู้นำเข้าซึ่งพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกีดกั สิ่งไม่ต้องการห้าม ที่มีศัตรูพืชติดเข้ามาด้วย ส่งสิ่งนั้นออกไปนอกราชอาณาจักร - ทำลายเท่าที่เห็นว่าจำเป็น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธ์รัฐมาเลเซีย	
			<p>สามารถสั่งให้หยุด ตรวจสอบและตรวจค้นบุคคลนั้นได้ และสามารถยึดสิ่งของส่วนตัวหรือยานพาหนะและดำเนินการตามที่เหมาะสมตามที่ระบุไว้ในระเบียบ</p> <p>- เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขึ้นไปยังเรือ รถยนต์ หรือเครื่องบินที่มาจากต่างประเทศเพื่อตรวจกำจัดศัตรูพืช หรือขจัดให้หมดสิ้นไปซึ่งสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์, บรรจุภัณฑ์, วัสดุปลูก, วัสดุที่ไม่ใช่พืชรวมถึงขยะลิ่งไม้ ศัตรูพืช ไม้กระถาง และดินซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นโรคหรือถูกศัตรูพืชทำลาย</p>	<p>เสียหายร้ายแรงมากและไม่อาจดำเนินการแก้ไขโดยวิธีใดได้</p> <p>- บรรดาสิ่งที่ยึดหรือกัก ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ริบและผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในเก้าสิบวันให้ตกเป็นของกรมวิชาการเกษตร</p> <p>- ถ้าสิ่งที่เก็บ ยึดหรือกักไว้เป็นของเสียหายง่าย หรือถ้าเก็บไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือจะเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินค่าของสิ่งนั้นให้อธิบดีมีอำนาจสั่งทำลายหรือจัดการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
5. ข้อกำหนดสำหรับการส่งออก	ผู้ใดประสงค์จะขอใบรับรองสุขอนามัยพืชให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่โดยเสียค่าใช้จ่ายตามที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะให้บริการตรวจรับรองศัตรูพืชตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า หากไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนจะปฏิเสธการออกใบรับรองสุขอนามัยพืช	เหมือนกับกฎหมายระหว่าง	ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกใบรับรองสุขอนามัยพืช	<p>การส่งออกพืชมีข้อกำหนดดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้ใดประสงค์จะขอใบรับรองสุขอนามัยพืชให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ - การส่งออก “พืชควบคุม” ซึ่งรัฐมนตรีได้ออกประกาศกำหนด ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช - การส่งออก “พืชควบคุมเฉพาะ” ซึ่งรัฐมนตรีได้ออกประกาศกำหนด ต้องมีใบรับรองสุขอนามัย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
6. ข้อกำหนดอื่น	-	-	ข้อกำหนดเกี่ยวกับเงิน ค่าชดเชย (compensation) - เมื่อทางราชการสั่งให้ทำลาย ต้นพืชเพื่อป้องกันการระบาดของ ของศัตรูพืช - เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการที่ จะขึ้นไปบนเรือ ยานพาหนะ หรือเครื่องบินที่เดินทางมา จากต่างประเทศ เพื่อตรวจหา ศัตรูพืช - ไม่ต้องรับผิดชอบ (non- liability clause) ต่อความ เสียหายที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใน การบังคับใช้มาตรการ	-

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	กฎหมายระหว่างประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ		กฎหมายประเทศไทย
		สหภาพยุโรป	สมาพันธรัฐมาเลเซีย	
			<p>สุขอนามัยพืช โดยให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่กักกันพืช ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของสินค้า หรือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงานโดยสุจริตของเจ้าหน้าที่กักกันพืชเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเข้ามาของศัตรูพืชจากต่างประเทศ ผู้นำเข้าหรือเจ้าของสินค้า ไม่มีสิทธิฟ้องร้องกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่กักกันพืชให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น</p>	

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช และแนวทางแก้ไข

ในบทนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันศัตรูพืช
อันได้แก่

4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของนิยามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และ แนวทางแก้ไข

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหา

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention หรือ IPPC) ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวมีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures หรือ ISPM) ฉบับที่ 5 เรื่อง ศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms) ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกได้ให้การยอมรับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2006 หรือ พ.ศ. 2549 และหลังจากนั้นได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมคำนิยามเป็นระยะๆ มาตรฐานระหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามด้านสุขอนามัยพืช เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปใช้เมื่อออกกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในด้านอารักขาพืช ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความเข้าใจในความหมายของคำนิยามที่ใช้ในกฎหมายและกฎระเบียบด้านกักกันพืชที่ตรงกัน ซึ่งจะลดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกประเทศไทยได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ในกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยได้กำหนดคำนิยามไว้ทั้งหมด 25 คำ เมื่อพิจารณาคำนิยามเหล่านี้จะพบว่า คำนิยามบางคำมีความหมายไม่ชัดเจน มีความหมายไม่เป็นสากล มีความหมายไม่สอดคล้องกับคำนิยามตามมาตรฐานระหว่างประเทศ อีกทั้งยังขาดคำนิยามอีกหลายคำที่ต้องเพิ่มเติม ซึ่งคำนิยามเหล่านี้มีความสำคัญและปรากฏอยู่ในมาตรฐานระหว่างประเทศ ดังนี้

4.1.1.1 คำนิยามมีความหมายไม่ชัดเจน กฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยมีคำนิยามหลายคำที่ไม่สามารถอธิบายหรือสื่อความหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเข้าใจได้อย่างชัดเจน ได้แก่

“สิ่งต้องห้าม” หมายความว่า “พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเป็นสิ่งต้องห้าม”

“สิ่งกักกั” หมายความว่า พืช ศัตรูพืชและพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งกักกั

“สิ่งไม่ต้องห้าม” หมายความว่า พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักกั

“พืชควบคุม” หมายความว่า พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นพืชควบคุม

“ด่านตรวจพืช” หมายความว่า ด่านตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเพื่อตรวจพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และเชื้อพันธุ์พืชที่นำเข้าหรือนำผ่าน

“สถานกักพืช” หมายความว่า สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นที่สำหรับกักพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และเชื้อพันธุ์พืช เพื่อสังเกตตรวจสอบและวิจัย

“เขตควบคุมศัตรูพืช” หมายความว่า ท้องที่ที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นที่ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืช

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการนิยามถ้อยคำในทบัพัญญัติที่ทำให้ผู้ใช้หรือผู้ศึกษากฎหมายจะต้องตีความและตรวจสอบความหมายของคำเหล่านั้นมากกว่าหนึ่งครั้ง ยกตัวอย่างในกรณีของคำว่า “สิ่งไม่ต้องห้าม” ซึ่งได้ให้นิยามว่า “พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักกั” ที่จะทำให้การทานิยามและตีความ “สิ่งไม่ต้องห้าม” จะต้องย้อนกลับไปตีความในคำว่า “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” และเมื่อไปพิจารณาคำนิยามของ “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” นั้น จะเห็นว่าได้บัพัญญัติได้กำหนดว่า จะต้องเป็นไปตามประกาศที่กำหนดในราชกิจจานุเบกษาว่าสิ่งเหล่านั้น เป็น “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” ทำให้การพิจารณาทบัพัญญัติถ้อยคำในทบัพเหล่านี้ มีความซับซ้อนที่จะหาความหมายหรือเรียกได้ว่ามีความไม่ชัดเจนของทบัพัญญัติสำหรับคำนิยาม

และในส่วนของ “สิ่งต้องห้าม” “สิ่งกักกั” หรือ “สิ่งไม่ต้องห้าม” นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรการระหว่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่า มาตรการระหว่างประเทศได้กำหนดความหมายหรือนิยามของถ้อยคำเหล่านั้นว่า “สิ่งที่ต้องควบคุม” (regulate article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non regulated article) ซึ่งเป็นการกำหนดหรือบัพัญญัติคำนิยามที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแตกต่างกับมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPM) ฉบับที่ 5 เรื่อง ศัพท์บัพัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms) ที่มีการให้คำนิยามศัพท์ที่ชัดเจนกว่า

ทั้งนี้ ในส่วนของคำนิยามอื่นๆ เช่น “พืชควบคุม” หรือ “ด่านตรวจพืช” หรือ “สถานกักพืช” หรือ “เขตควบคุมศัตรูพืช” นั้น เมื่อประเทศไทยมีความต้องการให้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นำไปใช้และมาตรฐานเทียบเท่ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ เมื่อบทบัญญัติเหล่านั้นที่บัญญัติให้คำนิยามต่างๆ จำเป็นที่จะต้องไปตีความหรืออาศัยประกาศของรัฐมนตรี โดยมีได้บัญญัติเป็นการชัดเจน แน่นอน หรือตายตัว ทำให้การทำงานหรือการปรับใช้หรือการบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นต้องดำเนินการหลายขั้นตอนและวิธีการ ในการตีความหรือการปรับใช้ตัวบทกฎหมาย

ดังนั้น เห็นได้ว่าคำนิยามส่วนใหญ่ตามที่กล่าวมาข้างต้นของพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังขาดความชัดเจน และจำเป็นที่จะต้องมีการตีความหรือการพิจารณาคำนิยามหลายขั้นตอนและซับซ้อน ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า ยังขาดความชัดเจน ที่จะนำมาบังคับใช้เพื่อให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลต่อไป

4.1.1.2 คำนิยามมีความหมายไม่เป็นสากลของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทย หรือมีความหมายตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่อย่างไร ได้แก่

“พืช” ซึ่งตามมาตรฐานระหว่างประเทศได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “พืช” หมายความว่า “หมายถึงพืชต่างๆ และส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชเหล่านั้นที่ยังมีชีวิต รวมถึงเมล็ดพันธุ์และเชื้อพันธุ์” แต่คำนิยามคำว่า “พืช” พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า “พันธุ์พืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่นๆ รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ด เชื้อและสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึง ตัวห้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ไหม รังไหม ผึ้ง รังผึ้ง และจุลินทรีย์ด้วย” จะเห็นได้ว่ากฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยให้ความหมายของคำว่า “พืช” นอกจากจะมีความหมายครอบคลุมพืชและส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชที่ยังมีชีวิตหรือตายแล้ว ยังหมายความรวมถึงเชื้อและสปอร์ของเห็ด ซึ่งเป็นเชื้อรา และตัวห้ำ ตัวเบียน ไข่ไหม รังไหม ผึ้ง รังผึ้ง ซึ่งเป็นแมลงและจุลินทรีย์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กแต่มาตรฐานระหว่างประเทศให้ความหมายครอบคลุมเฉพาะพืชเท่านั้น

4.1.1.3 คำนิยามที่บัญญัติในกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังขาดคำนิยามสำคัญหลายคำซึ่งปรากฏอยู่ในศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช และมาตรฐานระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยเป็นสากล ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ได้แก่ “ผลิตภัณฑ์พืชต่างๆ” (plant products) “พืชสำหรับปลูก” (plant for planting) สำหรับคำนิยามที่เกี่ยวกับศัตรูพืช ในมาตรฐาน

ระหว่างประเทศได้จำแนกประเภทของศัตรูพืชออกเป็นหลายประเภท ได้แก่ “ศัตรูพืชควบคุม” (regulated pest) “ศัตรูพืชกักกัน” (quarantine pest) “ศัตรูพืชควบคุมที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกัน” (regulated non-quarantine pest) “ศัตรูพืชที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกัน” (non-quarantine pest) นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ จะมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้า โดยประเทศไทยกำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และสิ่งไม่ต้องห้าม ซึ่งคำนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่สามารถสื่อให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจได้ ขณะที่ในศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืชได้กำหนดคำนิยามของสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้าเป็น “สิ่งต้องควบคุม” (regulated article) ซึ่งหมายถึง “พืช ผลผลิตพืชใดก็ตาม สถานที่เก็บรักษา บรรจุภัณฑ์ ยานพาหนะ ผู้บรรจุสินค้า ดิน และสิ่งมีชีวิตอื่นใดก็ตาม สิ่งของหรือวัตถุที่สามารถเป็นที่หลบซ่อนหรือแพร่กระจายศัตรูพืชที่เห็นสมควรต้องมีการใช้มาตรการสุขอนามัยพืชต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งระหว่างประเทศ” ซึ่งหากแก้ไขปรับปรุงสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้าจาก “สิ่งต้องห้าม” “สิ่งกักกั” และ “สิ่งไม่ต้องห้าม” เป็น “สิ่งต้องควบคุม” จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงสิ่งที่จะต้องควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ได้อย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติศัพท์ด้านสุขอนามัยพืชยังมีคำนิยามอื่นที่สำคัญตามมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น “การแจ้งเพิ่มเติม” (additional declaration) “องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่” (authority) “สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์” (beneficial organism) “เชื้อพันธุ์” (germplasm) “ใบอนุญาตนำเข้า” (import permit) “การตรวจสอบ” (inspection) “การตรวจพบศัตรูพืช” (interception) “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” (living modified organism) “เครื่องหมาย” (mark) “ข้อกำหนดการนำเข้าด้านสุขอนามัยพืช” (phytosanitary import requirements), “องค์กรอารักขาพืชแห่งชาติ” (National Plant Protection Organization หรือ NPPO) “การกักกันพืชหลังการนำเข้า” (post-entry quarantine) “ด่านกักกันพืช” (quarantine station) “สินค้าที่ส่งมอบสำหรับการส่งออกใหม่” (re-exported consignment) และ “วัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้” (wood packaging material) เป็นต้น

4.1.2 แนวทางการแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ สมควรแก้ไขคำนิยามตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรการระหว่างประเทศ ดังนี้

(1) กำหนดนิยามให้มีความชัดเจน เช่น นิยามของสิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และสิ่งไม่ต้องห้าม ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน อาจมีการแก้ไขเป็น “สิ่งที่จะต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ

รวมทั้งถ้อยคำที่หมายความถึงสิ่งต่างๆ ในลักษณะดังกล่าวต้องกำหนดนิยามอยู่บนพื้นฐานตามหลักวิทยาศาสตร์ด้วย

(2) กำหนดนิยามให้เป็นสากล เช่น คำนิยามของ “พืช” ไม่ควรรวมผึ้งและรังผึ้ง เนื่องจากบางประเทศได้ให้กรมปลุกสัตว์รับรองน้ำผึ้งก่อนทำการส่งออก รวมไปถึงการให้นิยามของ คำว่า “พืช” ให้หมายความถึงจุลินทรีย์นั้น มีความหมายกว้างเกินไป ควรระบุเป็นจุลินทรีย์ทางการเกษตร อีกทั้ง คำนิยามบางคำควรแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับกับคำนิยามที่กำหนดไว้ใน ISPM เป็นต้น

(3) เพิ่มคำนิยามให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ เช่น นิยามคำว่า “ศัตรูพืช” ประเทศไทยมีที่กำหนดนิยามไว้เพียงคำเดียว ซึ่งแตกต่างจากประเทศมาเลเซียซึ่งมีคำนิยามอื่นที่เกี่ยวข้องกับศัตรูพืชตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยกำหนดนิยาม “ศัตรูพืชควบคุม (regulated pest)” “ศัตรูพืชกักกัน (quarantine pest)” “ศัตรูพืชควบคุมที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกัน (regulated non-quarantine pest)” และเพิ่มคำนิยามที่มีการควบคุมการนำเข้า เช่น “สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์” “สิ่งมีชีวิตที่คัดแปลงพันธุกรรม” เป็นต้น

อีกทั้ง คำนิยามอื่นๆ ต้องมีการกำหนดให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด และรวมถึงให้สอดคล้องประเทศที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียน เพื่อรับการเข้าสู่ AEC ด้วย

4.2 วิเคราะห์ปัญหาข้อกำหนดการนำเข้าและแนวทางแก้ไข

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาข้อกำหนดการนำเข้า

สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีองค์การระหว่างประเทศได้แก่ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ได้เข้ามากำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีและเกิดความเป็นธรรม โดยมีความตกลงพหุภาคี (multilateral agreement) ทางด้านการค้าที่ประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เช่น ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS Agreement) เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังทำความตกลงทวิภาคี (bilateral agreement) ทางการค้ากับอีกหลายประเทศ ภายใต้อาณัติความตกลงเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยพืช ประเทศต่างๆ ยอมรับแนวทาง (guideline) คำแนะนำ (recommendation) และมาตรฐาน (standard) ที่ออกภายใต้ อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ

4.2.1.1 ประเทศไทยกลับกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมต่างไปจากมาตรการดังกล่าวโดยการกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สิ่งต้องห้าม สิ่งกักัด และสิ่งไม่ต้องห้าม ดังนั้น การกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมทั้ง 3 ดังกล่าวแตกต่างไปจากการกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมสำหรับการนำเข้าตามมาตรการระหว่างประเทศ เนื่องจากมาตรการระหว่างประเทศได้กำหนดเป็น “สิ่งที่จะต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2.1.2 ข้อกำหนดการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามเพื่อการค้า ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การนำเข้าสิ่งต้องห้าม สิ่งกักัด (มาตรา 10) และสิ่งไม่ต้องห้าม (มาตรา 11) ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาพร้อมกับสินค้าอันไม่เป็นไปตามมาตรการระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามมีความเสี่ยงศัตรูพืชค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งมาตรฐานระหว่างประเทศในการนำเข้าสิ่งต้องห้ามได้พิจารณาถึงความเสี่ยงศัตรูพืชเป็นหลัก หากพิจารณาแล้วว่าสินค้าเกษตรดังกล่าวมีความเสี่ยงศัตรูพืชน้อยก็ไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชเพื่อประกอบการนำเข้าสินค้านั้นแต่อย่างใด

4.2.1.3 ข้อกำหนดเกี่ยวกับใบรับรองสุขอนามัยพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 กำหนดให้พืชทุกชนิดอันเป็นสิ่งที่ต้องควบคุม ทั้ง สิ่งต้องห้าม สิ่งกักัด สิ่งไม่ต้องห้าม หากจะมีการนำเข้าหรือนำผ่านต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชโดยไม่มีข้อยกเว้น แต่ตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช ฉบับที่ 15 เรื่อง กฎระเบียบว่าด้วยวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้ในทางการค้าระหว่างประเทศ (Regulation on Wood Packaging Material in International Trade) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกยอมรับเครื่องหมาย (mark) ซึ่งประทับบนวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม่ว่าได้ผ่านการกำจัดศัตรูพืชแล้วตามข้อกำหนด โดยไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชร่วมไปกับวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้ด้วย ยกเว้นกรณีที่ไม่มีการประทับบนวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้ ประเทศผู้นำเข้าจึงสามารถกำหนดให้มีใบรับรองสุขอนามัยพืชได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกักกันพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นออกกฎหมายไม่เป็นสากลและเป็นการกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรการทางการค้าที่ตนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกแต่อย่างใด

4.2.2 แนวทางการแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาดังนี้กล่าวคือ

(1) ควรแก้ไขปรับปรุงการกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สิ่งต้องห้าม สิ่งกักัด และสิ่งไม่ต้องห้าม เป็น “สิ่งที่จะต้อง

ควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ตามมาตรการระหว่างประเทศ

(2) ข้อกำหนดการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามหรือในลักษณะเดียวกัน ไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้า เนื่องจากการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามหรือในลักษณะเดียวกันมีความเสี่ยงค่อนข้างต่ำ

(3) การนำเข้าตามพระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องมีเอกสารใบรับรองสุขอนามัยพืชอย่างเดียว จึงควรแก้ไขในส่วนนี้โดยให้ใช้เอกสารรับรอง เครื่องหมาย (mark) หรือใบรับรอง (certificate) รับรองว่าสินค้าผ่านการกำจัดศัตรูพืชหรือเป็นไปตามเงื่อนไขการนำเข้าที่กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้การนำเข้าสินค้าบางประเภทสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น ลังไม้บรรจุภัณฑ์

(4) ควรแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้า ซึ่งอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักการปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้าที่คล้ายคลึงกัน คือ หากตรวจไม่พบศัตรูพืชจะอนุญาตให้นำสินค้าออกจากด่านตรวจพืช ในกรณีของสินค้าที่มีความเสี่ยงศัตรูพืชสูงและต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช เจ้าหน้าที่สามารถกักเพื่อตรวจสอบหลังการนำเข้า (post-entry quarantine) ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่ง กรณีการตรวจพบศัตรูพืชกักกันในสินค้านำเข้า จะมีมาตรการที่กำหนดให้ดำเนินการที่คล้ายคลึงกัน โดยให้ดำเนินการกำจัดศัตรูพืชในกรณีที่มีวิธีการที่สามารถกำจัดศัตรูพืชได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่มีวิธีการกำจัดที่เหมาะสมให้ส่งกลับหรือทำลายโดยเจ้าของสินค้าเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และค่าชดเชย (compensation) เมื่อทางราชการสั่งให้ทำลายต้นพืชเพื่อป้องกันการระบาดของศัตรูพืช

(5) ควรปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดในการส่งออก ซึ่งภายใต้อนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งออก ที่มีลักษณะที่ว่าผู้ใดประสงค์จะขอใบรับรองสุขอนามัยพืชให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่โดยเสียค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะให้บริการในการตรวจรับรองศัตรูพืช ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของแต่ละประเทศผู้นำเข้า ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนจะปฏิเสธการออกใบรับรองสุขอนามัยพืช ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากรัฐและมีคุณสมบัติครบถ้วนเพียงประการเดียว อาจเป็นการทำให้เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ดำเนินการได้ยากของข้อกำหนดสำหรับการส่งออก ซึ่งอาจจะมีหน่วยงานเอกชนที่สามารถออกใบรับรองสุขอนามัยพืชเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศย่อมได้

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และแนวทางแก้ไข

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

จากการที่พิจารณารายละเอียดของหน่วยงานหรือองค์กรผู้รับผิดชอบตามที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่ามี การแบ่งส่วนราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ และในส่วนที่ เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมศัตรูพืชนั้น จะพบว่ามีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

4.3.1.1 กรมศุลกากร

1) การนำเข้าสินค้าเกษตรบางรายการ ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บางครั้งไม่ได้มีการดำเนินการแจ้งการนำเข้าผ่านด่านตรวจพืช ซึ่งอาจเกิด จากการตรวจปล่อยของกรมศุลกากร ไม่ทราบว่าสินค้านั้นต้องผ่านการแจ้งนำเข้าของด่าน ตรวจพืช เพื่อทำการเปิดตรวจก่อน การกำหนดพิกัดศุลกากร หรืออาจเกิดจากการละเลยของผู้นำเข้า เองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อมีการส่งคืนเอกสารการตรวจปล่อยสินค้ากลับ ไปยังกรม ศุลกากรก็ไม่ได้รับการทักท้วง การปฏิบัติที่ไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายจึง ได้มีการถือปฏิบัติกัน สืบเนื่องมาเป็นเรื่องปกติ

2) การตรวจปล่อยสินค้าเกษตรขาออกของกรมศุลกากรในระบบ PAperLess⁴³ ใน ปัจจุบันพบว่า การตรวจปล่อยสินค้าในบางรายการที่กฎหมายระบุว่าต้องแจ้งหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้องก่อนการตรวจปล่อย แต่ในระบบ Paper Less ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าผู้นำเข้าได้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องครบหรือยัง ก็ทำการปลดปล่อยสินค้านั้นผ่านระบบ คอมพิวเตอร์ให้สามารถดำเนินการตรวจปล่อยได้ ซึ่งเท่ากับว่าผ่านการตรวจปล่อยเบื้องต้นของ ศุลกากรแล้ว และปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของผู้นำเข้าที่ต้องไปดำเนินการเองเกี่ยวกับกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ในบางครั้งตัวแทนผู้ส่งออกบางรายการก็หลีกเลี่ยงการแจ้งการนำเข้า สินค้าเกษตรผ่านด่านตรวจพืช เพื่อลดขั้นตอนของการทำงานของตน แต่ก็ยังสามารถนำสินค้าออก ไปจากเขตศุลกากรได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีการใช้เอกสารยืนยันการผ่านขั้นตอนของ หน่วยงานต่างๆ ให้ครบถ้วน ก่อนการรับสินค้าออกจากเขตศุลกากรเนื่องจากระบบได้ทำการปลด ปล่อยตั้งแต่แรกแล้ว สินค้าจึงสามารถนำออกไปจากเขตศุลกากรได้

⁴³ การนำเข้าในราชอาณาจักรและการส่งของออกไปนอกราชอาณาจักร โดยผ่านพิธีการศุลกากรทาง อิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร

3) ด้านศุลกากร จะมีการยึดสินค้าจากผู้ลักลอบการนำเข้าที่เป็นสินค้าทางการเกษตร และอาจจะเป็นสิ่งต้องห้าม สิ่งจำกัด หรือสิ่งไม่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช และเมื่อด่านศุลกากรได้จับกุมสินค้าดังกล่าวแล้วผ่านกระบวนการทางกฎหมายของกรมศุลกากรแล้วจึงนำไปขายทอดตลาดโดยด่านตรวจพืชไม่ได้ ตรวจสอบว่ามีศัตรูพืชติดมาหรือไม่จึงอาจทำให้มีการแพร่ระบาดของศัตรูพืช

4) การตรวจสอบการขึ้นทะเบียนการส่งออกผลไม้ เช่น ทูเรียน ลำไย โดยศุลกากรอ้างว่าได้รับมอบหมายจากกระทรวงพาณิชย์ ให้เป็นผู้ตรวจสอบการขึ้นทะเบียน ทำให้เกิดความเข้าใจผิดของผู้ประกอบการว่าไม่จำเป็นต้องผ่านด่านตรวจพืช

5) สินค้าออกบางชนิดที่ไม่ต้องการใบรับรองสุขอนามัยพืช ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านด่านตรวจพืชเลยทำให้มีความเสี่ยง หรือความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการแพร่ระบาดของศัตรูพืช

4.3.1.2 กระทรวงพาณิชย์

ตลอดระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ส่งพืชผักผลไม้ไปต่างประเทศ จะมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร มีการตรวจพบในเรื่องของสารพิษที่ไปกับพืชผักผลไม้ และมีการตรวจพบเชื้อที่มีอันตรายต่อมนุษย์ มีการตรวจพบสารอื่นๆ เช่น สารสีบางชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เมื่อตรวจพบจะประเมินและวิเคราะห์เรา เช่น การส่งผักผลไม้ไปนอร์เวย์ พบ *Salmonella* spp. *Escherichia coli* ห้ามประเทศไทยส่งออกผักผลไม้จนกว่าเราจะแก้ไข เราต้องทำให้พืชผักผลไม้ที่ส่งไปไม่เป็นอันตราย และถูกต้องตามกฎหมายของต่างประเทศ เมื่อผู้ประกอบการส่งของชนิดเดียวกันไปต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น แล้วพบสารตกค้างที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดแล้วว่า ห้ามมิให้สารใดนำเข้าเกินเท่าไร เมื่อเจอเกิน จะทำการระงับการนำเข้าหรือมีการตรวจ 100 เปอร์เซ็นต์ และกลุ่มสหภาพยุโรป ก็มีมาตรการเช่นเดียวกัน และมีกฎหมายที่บังคับอยู่มาก ประเทศไทยนั้นได้รับผลกระทบ ในอดีตเราใช้อำนาจตาม ประกาศที่กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบ พระราชบัญญัตินำเข้าส่งออกสินค้า พ.ศ. 2522 อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นคนประกาศ

ในอดีตนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำงานลำบากเพราะอยู่กับคนละกระทรวง บางทีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะไปประกาศต้องใช้เวลาานาน เช่น ประเทศนอร์เวย์ ระงับการนำเข้าพืชสมุนไพรจากประเทศไทย แต่ประเทศนอร์เวย์ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป แต่เป็นเครือข่ายระบบความปลอดภัยด้านอาหารของยุโรป เมื่อแจ้งไปยังกลุ่มสหภาพยุโรป กลุ่มสหภาพยุโรปก็จะแจ้งเตือนมายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต่อไปก็จะดำเนินการเข้มงวดต่อประเทศไทย ให้ปรับปรุงมาตรการซึ่งกระทรวงเกษตรก็ไม่มีกฎหมายใดมาควบคุมกำกับดูแล ส่วนทางด้านนโยบายที่ รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายให้กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์เป็นผู้กำหนด ควบคุมการส่งออกพืช ไปต่างประเทศเพราะฉะนั้นเวลาที่มีการแก้ไข ต้องไปแก้ไขที่ ประกาศของกรมการค้าต่างประเทศทำให้เกิดความล่าช้า ไม่เกิดประสิทธิภาพ ความเห็นไม่ตรงกันเพราะกระทรวงพาณิชย์ก็มีความต้องการที่จะส่งออก กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์อยากจะควบคุมศัตรูพืชที่จำเป็น เพราะถ้าไม่มีการควบคุมก็จะเกิดมีผลกระทบต่อ การส่งออกของไทย

4.3.1.3 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

สำนักงานมาตรฐานอาหารและสินค้าเกษตรมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับ สินค้าเกษตรใด ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้น ต้องขอรับการ ตรวจสอบและได้ใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน

4.3.1.4 กรมวิชาการเกษตร มีหน้าที่ควบคุมการนำเข้า ส่งออก และการเคลื่อนย้ายพืช ตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช และการส่งออกต้องมีใบรับรองสุขอนามัย และใบรับรองสุขอนามัย พืชแนบไปด้วย

ดังนั้นในการกำหนดควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการ ออกใบรับรองถึง 2 หน่วยงานทำให้ผู้ประกอบการต้องคิดว่า ในการนำเข้าสินค้านั้นต้องไป ดำเนินการขอใบอนุญาต ที่ใด ใครคือหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบกันแน่ ทำให้ผู้นำเข้าสินค้าเกี่ยว มีความสับสนว่าจะต้องมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับใด

การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้านกักกันพืชมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้ศัตรูพืช ซึ่งอาจจะอาศัยหรือหลบซ่อนมากับสินค้าเคลื่อนเข้ามาแพร่ระบาดในประเทศ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจแก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 12 และมาตรา 13 ในเบื้องต้นพนักงานเจ้าหน้าที่กักกันพืชจำเป็นต้อง ตรวจสอบสินค้านำเข้าเพื่อยืนยันว่าสินค้านั้นมีหรือปลอดจากการทำลายของศัตรูพืช ก่อนพิจารณา สั่งให้ดำเนินการที่เหมาะสมกับสินค้านำเข้าต่อไปการตรวจสินค้าเพื่อหาศัตรูพืชใช้ระยะเวลา แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับชนิดของศัตรูพืช บางครั้งจำเป็นต้องกักสินค้าไว้เป็นระยะเวลานานเพื่อรอผล การตรวจสอบยืนยันจากห้องปฏิบัติการ นอกจากนี้ กรณีที่ตรวจพบศัตรูพืชกักกัน สินค้าทั้งหมด ต้องได้รับการกำจัดศัตรูพืชกักกันด้วยวิธีการที่เหมาะสมถ้ามีวิธีการกำจัดศัตรูพืชที่ประสิทธิภาพ แต่ ศัตรูพืชบางชนิดไม่มีวิธีการกำจัดจำเป็นต้องทำลายทิ้งด้วยวิธีการต่างๆ การปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่กักกันพืชดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้สินค้านำเข้าบางส่วนหรือทั้งหมดเสื่อมคุณภาพ เสียหายไม่สามารถนำไปบริโภค หรือนำไปใช้ประโยชน์ได้ซึ่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กักกันพืชในการ

ปฏิบัติงานที่สุจริตเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืชจากต่างประเทศ ผู้นำเข้าหรือเจ้าของสินค้าไม่มีสิทธิฟ้องร้องกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ที่กักกันพืชให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มักพิจารณาว่าตนไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 12 และมาตรา 13 ถึงแม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีอำนาจดังกล่าวก็ตาม แต่หากมีการใช้อำนาจนั้นๆ ก็เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อป้องกันการระบาดเข้ามาของศัตรูพืช แม้ว่าหากใช้ไปแล้วเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้นำเข้าหรือเจ้าของสินค้าขึ้นมาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อป้องกันศัตรูพืช ผู้นำเข้าก็มีอาจฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นๆ ได้ ตามพระราชบัญญัติความลับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2542

4.3.2 แนวทางการแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาดังนี้กล่าวคือ

(1) เนื่องจากในประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกันตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจจะเกิดปัญหาทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่หรือความซ้ำซ้อนหรือความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไข หรือจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลในส่วนของมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เป็นการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการนั้นๆ แต่อำนาจหน้าที่หรือขั้นตอนอื่นๆ ตามมาตรการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนสามารถดำเนินการตามมาตรการได้บางส่วนเพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการ เช่น การตรวจสอบและการออกใบรับรองสุขอนามัย หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายหรือมีการกำหนดภารกิจให้หน่วยงานเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญและเชื่อถือได้ในการดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบและออกใบรับรองสุขอนามัยพืชก็ได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้นำเข้าหรือส่งออกสินค้าเกษตรให้มีความรวดเร็วและคล่องตัวขึ้น อีกทั้งกำหนดให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง ไปรษณีย์ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่ง การทำอากาศยาน หรือท่าเรือ เป็นต้น ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) ออกบทบัญญัติการไม่ต้องรับผิด (non-liability) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการเก็บรักษา ค่าเสียเวลา ค่าขนส่ง ค่าแรงงาน และความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากการตรวจ ค่าใช้จ่ายสำหรับการ

กำจัดศัตรูพืช และกักหลังการนำเข้า ทั้งหมดนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินค้าในระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามทบัญญัติ ในกฎหมาย และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่จากความรับผิด โดยจะต้องไม่มีการฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการใดๆ หรือละเลยไม่ดำเนินการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมายนี้ เว้นแต่สิ่งที่ดำเนินการหรือสิ่งที่ละเลยไม่ดำเนินการนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต

(3) เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะขึ้นไปบนเรือ ยานพาหนะ หรือเครื่องบินที่เดินทางมาจากต่างประเทศเพื่อตรวจหาศัตรูพืช จากมาตรา 12 และ 13 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.4 วิเคราะห์ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ และแนวทางการแก้ไข

4.4.1 วิเคราะห์ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

จากปัญหาทั้งสามข้อข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเกิดจากปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ไม่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทั้งในส่วนของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ที่มีหลักการสำคัญที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องประกันว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของประเทศตนอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวว่ามีได้มีบทบัญญัติที่เป็นการประกันมาตรการสุขอนามัยพืชของประเทศไทยว่าอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือในส่วนของมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures, ISPM) ฉบับที่ 15 เรื่อง Regulation on wood packaging material in international trade ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิก คือ ประเทศไทย ยอมรับเครื่องหมาย (mark) ซึ่งประทับบนวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม่ว่าได้ผ่านการกำจัดศัตรูพืชแล้วตามข้อกำหนด โดยไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับไปกับวัสดุบรรจุภัณฑ์ไม้ด้วย ซึ่งความไม่สอดคล้องในประการนี้จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การนำเข้าพืชไม่ว่าจะเป็นสิ่งต้องห้าม สิ่งกีดขวาง หรือสิ่งไม่ต้องห้ามต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย โดยกำหนดค่านิยมของใบรับรองสุขอนามัยพืช หมายความว่า “หนังสือสำคัญที่ออกโดย

หน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะเพื่อรับรองว่า พืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะที่ส่งออกปลอดจากศัตรูพืชตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า”

ในประการที่สำคัญที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศตามปัญหาทั้งสามดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่สำคัญในประการแรก คือ คำนิยามในคำว่าพืชตามพระราชบัญญัติมีความหมายกว้างไปมาก ทำให้อาจรวมถึงผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์บางประเภทที่ไม่ใช่พืชเป็นต้น เช่น จุลินทรีย์หรือผึ้งและรังผึ้งเป็นต้น อีกทั้งในคำนิยามในส่วนของคำว่า สิ่งที่ห้าม สิ่งกักตุน และสิ่งไม่ต้องห้าม มิได้มีการนิยามให้เหมาะสม หรือนิยามตามพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ด้วย เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาของคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นที่มาของปัญหาการนำเข้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศดังที่กล่าวมานั้น เนื่องจาก เมื่อพระราชบัญญัติฯ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ ทำให้การนำเข้าสินค้าเกษตรมีปัญหาในบางประการ เช่น มาตรการระหว่างประเทศได้กำหนดเป็น “สิ่งที่ต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติฯ ทำให้ไม่อาจจะระบุได้ว่า คำนิยามต่างๆ เหล่านี้ หมายถึงสิ่งใดได้บ้าง

ท้ายที่สุดแล้ว ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เกิดจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีการอนุวัติการ หรือมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เป็นที่มาในท้ายที่สุดว่าประเทศไทยอาจประสบปัญหาในการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าเกษตร ที่เป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

4.4.2 แนวทางแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาดังนี้กล่าวคือแก้ไขกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการอนุวัติการ หรือมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศต่อไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

มาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชของประเทศไทยที่มีพระราชบัญญัติกักกันพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นมาตรการดังกล่าว ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จนเป็นพระราชบัญญัติกักกันพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด เป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ยังไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention: IPPC หรือมาตรฐานระหว่างประเทศด้านมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPMs) เป็นต้น ซึ่งการที่ประเทศไทยมีมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาในบทที่ 4 ซึ่งทั้งส่งผลกระทบต่อทางตรง คือ ผลกระทบที่ประเทศไทยอาจมีปัญหในการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าเกษตรที่ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศมีปัญหา และอาจรวมไปถึงความที่ไม่สอดคล้องและไม่ตรงกันในเรื่องของคำนิยามบางประการอาจเป็นสาเหตุในการระบาดของศัตรูพืช ไม่ว่าจะทั้งการระบาดจากภายในประเทศหรือการระบาดสู่ภายนอกประเทศ รวมถึง เมื่อในประเทศไทยมีหน่วยงานต่างๆ ที่ควบคุมกำกับ ดูแล สำหรับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชของประเทศไทย อยู่หลายหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมศุลกากร หรือกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความสับสนในหน้าที่ของตน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาจัดการแบบบูรณาการ ที่แตกต่างกับกฎหมายหรือมาตรการระหว่างประเทศ ที่อาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการควบคุม กำกับ ดูแล เพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้เกิดความทับซ้อนและความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตน

ท้ายที่สุดแล้ว สำหรับประเทศไทย ที่จะมีการเข้าสู่ AEC ในอนาคต ซึ่งหลายๆ ประเทศที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียน อาทิ เช่น ประเทศสิงคโปร์ หรือประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ก็ได้มีการนำเอาอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น มาอนุวัติการหรือมีการนำมาประกาศ

ใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องไปในทิศทางและแนวทางเดียวกัน ทำให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชระหว่างประเทศ และในประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างที่กำลังถกเถียงกันถึงในบทที่ 4 ซึ่งทำให้มาตรการดังกล่าว มีประสิทธิภาพและเกิดผลต่อภาพรวมของโลกที่เป็นการป้องกันมิให้ศัตรูพืชจากที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ระบาดทั่วถึงกันอันอาจจะเป็นปัญหาในอนาคตเกี่ยวกับสุขอนามัยพืชที่เป็นอาหารของมนุษย์ก็เป็นได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาทั้งในส่วนพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืช จึงอาจจะเสนอแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

5.2.1 การแก้ไขคำนิยาม

(1) กำหนดนิยามให้มีความชัดเจน เช่น นิยามของสิ่งต้องห้าม สิ่งจำกัด และสิ่งไม่ต้องห้าม ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน อาจมีการแก้ไขเป็น“สิ่งที่ต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ รวมทั้งถ้อยคำที่หมายความถึงสิ่งต่างๆ ในลักษณะดังกล่าวต้องกำหนดนิยามอยู่บนพื้นฐานตามหลักวิทยาศาสตร์ด้วย

(2) กำหนดนิยามให้เป็นสากล เช่น คำนิยามของ “พืช” ไม่ควรรวมผึ้งและรังผึ้ง เนื่องจากบางประเทศได้ให้กรมปลุกสัตว์รับรองนำผึ้งก่อนทำการส่งออก รวมไปถึงการให้นิยามของคำว่า “พืช” ให้หมายความถึงจุลินทรีย์นั้น มีความหมายกว้างเกินไป ควรระบุเป็นจุลินทรีย์ทางการเกษตร อีกทั้ง คำนิยามบางคำควรแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับกับคำนิยามที่กำหนดไว้ใน ISPM เป็นต้น

(3) เพิ่มคำนิยามให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ เช่น นิยามคำว่า “ศัตรูพืช” ประเทศไทยมีก็กำหนดนิยามไว้เพียงคำเดียว ซึ่งแตกต่างจากประเทศมาเลเซียซึ่งมีคำนิยามอื่นที่เกี่ยวข้องกับศัตรูพืชตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยกำหนดนิยาม “ศัตรูพืชควบคุม (regulated pest)” “ศัตรูพืชกักกัน (quarantine pest)” “ศัตรูพืชควบคุมที่ไม่ใช่ศัตรูพืชกักกัน (regulated non-quarantine pest)” และเพิ่มคำนิยามที่มีการควบคุมการนำเข้า เช่น “สิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์” “สิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม” เป็นต้น

อีกทั้ง คำนิยามอื่นๆ ต้องมีการกำหนดให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด และรวมถึงให้สอดคล้องกับประเทศที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนเพื่อรับการเข้าสู่ AEC ด้วย

5.2.2 การแก้ไขเรื่องข้อกำหนดการนำเข้า

(1) ควรแก้ไขปรับปรุงการกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สิ่งต้องห้าม สิ่งกัก และสิ่งไม่ต้องห้าม เป็น “สิ่งที่จะต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ตามมาตรการระหว่างประเทศ

(2) ข้อกำหนดการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามหรือในลักษณะเดียวกัน ไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการค้า เนื่องจากการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามหรือในลักษณะเดียวกันมีความเสี่ยงค่อนข้างต่ำ

(3) การนำเข้าตามพระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องมีเอกสารใบรับรองสุขอนามัยพืชอย่างเดียว จึงควรแก้ไขในส่วนนี้โดยให้ใช้เอกสารรับรอง เครื่องหมาย (mark) หรือใบรับรอง (certificate) รับรองว่าสินค้าผ่านการกำจัดศัตรูพืชหรือเป็นไปตามเงื่อนไขการนำเข้าที่กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้การนำเข้าสินค้าบางประเภทสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น ลังไม้บรรจุภัณฑ์

(4) ควรแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้า ซึ่งอนุสัญญาและมาตรการระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักการปฏิบัติด้านกักกันพืชกับสินค้านำเข้าที่คล้ายคลึงกัน คือ หากตรวจไม่พบศัตรูพืชจะอนุญาตให้นำสินค้าออกจากด่านตรวจพืช ในกรณีของสินค้าที่มีความเสี่ยงศัตรูพืชสูงและต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช เจ้าหน้าที่สามารถกักเพื่อตรวจสอบหลังการนำเข้า (post-entry quarantine) ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่ง กรณีการตรวจพบศัตรูพืชกักกันในสินค้านำเข้า จะมีมาตรการที่กำหนดให้ดำเนินการที่คล้ายคลึงกัน โดยให้ดำเนินการกำจัดศัตรูพืชในกรณีที่มีวิธีการที่สามารถกำจัดศัตรูพืชได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่มีวิธีการกำจัดที่เหมาะสมให้ส่งกลับหรือทำลายโดยเจ้าของสินค้าเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และค่าชดเชย (compensation) เมื่อทางราชการสั่งให้ทำลายต้นพืชเพื่อป้องกันการระบาดของศัตรูพืช

(5) ควรปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดในการส่งออก ซึ่งภายใต้อนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งออก ที่มีหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ใดประสงค์จะขอใบรับรองสุขอนามัยพืชให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่โดยเสียค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะให้บริการในการตรวจรับรองศัตรูพืช ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของแต่ละประเทศผู้นำเข้า ซึ่งหากไม่สามารถ

ดำเนินการได้ครบถ้วนจะปฏิเสธการออกใบรับรองสุขอนามัยพืช ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับบริการรับรองจากรัฐและมีคุณสมบัติครบถ้วนเพียงประการเดียว อาจเป็นการทำให้เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ดำเนินการได้ยากของข้อกำหนดสำหรับการส่งออก ซึ่งอาจจะมีหน่วยงานเอกชนที่สามารถออกใบรับรองสุขอนามัยพืชเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศย่อมได้

5.2.3 กำหนดให้มีหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชที่เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว

(1) เนื่องจากในประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกันตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจจะเกิดปัญหาทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่หรือความซ้ำซ้อนหรือความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไข หรือจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลในส่วนของมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เป็นการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับมาตรการนั้นๆ แต่อำนาจหน้าที่หรือขั้นตอนอื่นๆ ตามมาตรการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนสามารถดำเนินการตามมาตรการได้บางส่วนเพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการ เช่น การตรวจสอบและการออกใบรับรองสุขอนามัย หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายหรือมีการกำหนดภารกิจให้หน่วยงานเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญและเชื่อถือได้ในการดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบและออกใบรับรองสุขอนามัยพืชก็ได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้นำเข้าหรือส่งออกสินค้าเกษตรให้มีความรวดเร็วและคล่องตัวขึ้น อีกทั้งกำหนดให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สุลกากร ตรวจสอบคนเข้าเมือง ไปรษณีย์ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่ง การทำอากาศยาน หรือท่าเรือ เป็นต้น ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) ออกบทบัญญัติการไม่ต้องรับผิด (non-liability) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการเก็บรักษา ค่าเสียเวลา ค่าขนส่ง ค่าแรงงาน และความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากการตรวจ ค่าใช้จ่ายสำหรับการกำจัดศัตรูพืช และกักหลังการนำเข้า ทั้งหมดนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจไม่ต้องรับผิดใดๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินค้าในระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติ ในกฎหมาย และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่จากความรับผิด โดยจะต้องไม่มีการฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการใดๆ หรือละเลยไม่

ดำเนินการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมายนี้ เว้นแต่สิ่งที่ดำเนินการหรือสิ่งที่ละเลยไม่ดำเนินการนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต

(3) เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะขึ้นไปบนเรือ ยานพาหนะ หรือเครื่องบินที่เดินทางมาจากต่างประเทศเพื่อตรวจหาศัตรูพืช จากมาตรา 12 และ 13 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5.2.4 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

แก้ไขกฎหมายกักกันพืชของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการอนุวัติการ หรือมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.
2552

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
พ.ศ. 2556

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2556

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานกฤษฎีกา พ.ศ.
2558

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

กรมวิชาการเกษตร. (2545). *นโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช 2545-2549*
กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมวิชาการเกษตร. *การกักกันพืชในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์. น. 17.

กองกัญ และสัตววิทยา. (2535). *แมลงและสัตว์ศัตรูพืชที่สำคัญของพืชเศรษฐกิจ และการบริหาร*
กรุงเทพฯ: กรมวิชาการเกษตร กองวัตถุมีพิษการเกษตร.

โกเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน*
อุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จันทร์ทิพย์ ชำรงศรีสกุล. (2535). *ปัญหาสารพิษตกค้างในผลิตผลและผลิตภัณฑ์การเกษตร*
กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2536). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ*
พ.ศ. 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย. *วารสารอัยการ*, น. 16

- दनัยศ ศรลัมพ์. (2525). *ค่าทดแทนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทรงพล พลเยี่ยม. (2536). *มาตรการทางกฎหมายอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรศักดิ์ พงษ์พนาไกร. (2545). พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายกิจกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ กองวัตตุมิพิษการเกษตร ครั้งที่ 4 การวิเคราะห์วิจัยและควบคุมวัตถุอันตรายเป็นหัวใจของเกษตรที่ที่เหมาะสม, 22-25 กรกฎาคม 2545 จังหวัดกระบี่*, น. 184-186.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- น้ำฝน ลิ้มปเจต. (2546). *ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้องค์การค้าโลก: ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่สุกของประเทศออสเตรเลีย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชศุลกากร พ.ศ. 2469
- พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พรพิมล ชินพัฒน์วานิช. (2542). *ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 1994 กับระบบวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต: การกีดกันทางการค้าในรูปแบบแฝงต่อสินค้าประมงไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิศาล พงศพิชญ์, (2545). “หลักเกณฑ์และข้อมูลการกำหนด MRL ของ Code,” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ กองวัตตุมิพิษการเกษตร ครั้งที่ 4 การวิเคราะห์ วิจัย และควบคุมวัตถุอันตรายเป็นหัวใจของเกษตรที่ที่เหมาะสม, ณ จังหวัดกระบี่, 22-25 กรกฎาคม 2545, น. 187-197.
- กูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กูริชญา วัฒนรุ่ง. (มป.ป). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน (Introduction to Public Law)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

- กูริชญา วัฒนรุ่ง. (มป.ป). *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วสันต์ เอารัตน์. (2537). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 47), กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิชัย จิตदानุ. (2549). การบังคับใช้หลักการสัดส่วนในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ปีที่ 8 เล่มที่ 22.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล และพรพิมล ชินพัฒนวานิช. (2543). *ความตกลง SPS กับการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย*
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์. *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า.*
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์. *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า.*
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์คณะเศรษฐศาสตร์. (2544). *โครงการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า* (รายงานผลการวิจัย). เสนอกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์..
- สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป 2551. *กิจกรรมศึกษาเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายระเบียบด้านมาตรฐานการผลิต การตรวจสอบกักกัน โรคพืช โรคแมลง และความปลอดภัยอาหารของสินค้าผัก ผลไม้ และดอกไม้ของไทย(กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและกฎระเบียบของสหภาพยุโรป*
- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. *ISPM No.15 แนวทางปฏิบัติสำหรับระเบียบควบคุมวัสดุบรรจุหีบห่อที่เป็นเนื้อไม้ในการค้าระหว่างประเทศ (Guidelines for Regulating Wood Packaging Material in International Trade) พร้อมการดัดแปลงในภาคผนวกที่ I (2006) (with modifications to Annex I (2006).*
- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. *ISPM No.5 รายการคำอธิบายศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (Glossary of Phytosanitary Terms).*
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศาลลาดพร้าว.
- สำนักเจรจาการค้าพหุภาคีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. *มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช*. สืบค้น มกราคม 2544, จาก www.moc.go.th

สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร กรมวิชาการเกษตร
(2548). มาตรการควบคุมการผลิตผักให้ปลอดภัยจูลินทรีย์. *เอกสารประกอบการประชุม, กรมวิชาการเกษตร กรุงเทพมหานคร.*

สุขุม วงษ์เอก. *สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและมาตรการควบคุมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและมาตรการควบคุมในการฝึกอบรมครูอาชีพศึกษา หัวข้อเรื่อง การเลือกใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างปลอดภัย* ปรากฏจากสารพิษตกค้างในผลผลิตและสภาพแวดล้อม รุ่นที่ 2, จัดโดยสถาบันพัฒนาครูอาชีพศึกษา กรมอาชีวศึกษา, ณ โรงแรมทองธารา, กรุงเทพมหานคร, 26-31 สิงหาคม 2545, น. 1-9.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (รายงานผลการวิจัย) ม.ป.ท.: สำนักงานศาลปกครอง.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2539). หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส ตอนที่ 1. *วารสารนิติศาสตร์*, 24, น. 3.

หยุด แสงอุทัย. (2523). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

อนันต์ สุวรรณรัตน์. (2548). *รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช*. สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

Siedentopf. (2535). The Principle of the rule of law *วารสารกฎหมายปกครอง*, 11.

ภาษาต่างประเทศ

Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

Appellate Body Report, Australia-Salmon, para

Introduction, "Eu White on Food Safety," Brussels 12.1.2000, COM (1999) Final.

International PLANT Protection Convention ,1997 .FAO,Rome.

International Standards for Phytosanitary and Phytosanitary Measures

J.H.H. Weiler and Sungjoon Cho, "Unit X: Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)," in

International and Regional Trade Law: The Law of the World Trade Organization

www.jeanmonnetprogram.org/wto/Units/index.html, 2003

Plant Quarantine Act 1976

Plant Quarantine Regulations 1981

Sanitary and phytosanitary measures

Simonetta Zarrilli. (1999). *WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Issues for Developing Countries*. New York and Geneva. p. 5.

The EU Food Law, "Regulation (EC) No 178/2002 of THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE CONCIL," 27.1.2002, COM.

The Rio Declaration on Environment and Development 1992

Treaty of Maastricht 1993

UNCTAD. (1999). *"Sanitary and Phytosanitary Measures"* in Future multilateral trade negotiation handbook for trade negotiations from least developed countries. New York and Geneva.

United Nations Conference on Trade and Development. (2003). *Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures, in the Course on Dispute Settlement in International Trade*. New York and Geneva.

<http://www.acfs.go.th/>

<http://www.itd.or.th/files/voices/old/080421.pdf>

<http://www.unisys-th.com/page28.php>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

กนกพร โชติรัตน์

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2549 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรปฏิบัติการ ฝ่ายกฎหมายและระเบียบ กลุ่มนิติกร

และสิทธิประโยชน์ กรมวิชาการเกษตร