

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” ซึ่งเป็นภาษาละติน มีความหมายว่า “สี่สิบ” แรกเริ่มเดิมทีคำว่า “Quarantine” ถูกนำไปใช้ในช่วงระยะเวลาที่กักกันเรือที่เดินทางมาจากประเทศที่มีโรคภัยระบาดกำลังระบอบอยู่ 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” ถูกนำมาใช้โดยเริ่มจากเรื่องราวของโรคนุชย์ มาเป็นเรื่องราวของโรคสัตว์ และต่อมาภายหลังครอบคลุมมาถึงศัตรูพืชด้วยโดยใช้คำว่า “กักกันพืช” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Plant Quarantine”

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

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

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 จากคำบอกเล่านี้แสดงให้เห็นว่าต่างประเทศประเทศเริ่มต้องการหนังสือรับรองปลอดศัตรูพืชตั้งแต่ราวปี 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 การกำหนดให้ต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนการดำเนินการอย่างใดๆ เป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพเป็นอย่างมากเพราะเป็นมาตรการที่นำเอาการใช้เสรีภาพของประชาชนไปขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐจะให้การอนุมัติหรือไม่ซึ่งก็มีผลเท่ากับเป็นการลิดรอนเสรีภาพอยู่แล้ว

2.2.2.3 การห้ามการประกอบการ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทเป็นกิจกรรมที่ต้องห้ามมิให้ประกอบการ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว การวางข้อจำกัดในลักษณะที่เข้มงวดที่สุดคือการห้ามประกอบกิจการนั้นๆ เลย เช่นนี้ จะเกิดขึ้นก็แต่เฉพาะในกรณีใดกรณีหนึ่งในสองกรณีนี้เท่านั้นกล่าวคือ

ในกรณีทีหนึ่ง 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 โดยเฉพาะในเรื่องความเสี่ยงอันตรายจากการติดตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู หรือมลพิษจากโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการอาศัยสิทธิที่มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom Of Information Act 1966: FOIA)³ เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐบัญญัติฉบับนี้มีว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของกิจการหรือโครงการบางประเภทได้ และศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ร้องขอ ว่ามีเหตุอันสมควรแก่การที่จะไม่เปิดเผยเข้าตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่

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 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 47), โดย วสันต์ เอารัตน์, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้อย่างง่ายๆ 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 มหาบัณฑิต) (น. 47-48), โดย โกเมท ทองกิจชูชัย, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เหนือเอกชน สภาพทางกฎหมายที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเหนือเอกชนนี้ เรียกว่า เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่สิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ ความเหมาะสมของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการใช้อำนาจเพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ของเอกชนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) หรืออำนาจที่ไม่ชอบธรรมซึ่งจะก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาติของตน แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้รัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้นมากมายในการที่จะต้องดูแลส่งเสริมความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจของสังคม ทำให้รัฐต้องเข้าไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นด้วยการใช้อำนาจบังคับควบคุมให้ประชาชนกระทำความเกินกว่าขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ 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 ได้รับความเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมหรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ และเป็นการกระทบสิทธิบุคคลตามกฎหมายหรือตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดตามหลักการสัดส่วนจึงมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นแต่ยังต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนสัดส่วนในการใช้อำนาจอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเกี่ยวกับสิทธิบุคคลอันเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลได้เสียเอกชนและสิทธิมหาชนอันเป็นสิทธิส่วนบุคคลได้เสียมหาชนตามรัฐธรรมนูญด้วย⁷

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 ประกาศกฏอัยการศึก ชี้อาวุธ 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 บรมานันท์, 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 ทองกัญญา, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

ดังกล่าว ได้กลายมาเป็นหลักสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เกิดแนวคิดย่อยๆ หลายประการเกี่ยวกับทฤษฎีสิ่งแวดล้อมดังนี้

2.6.1 ทฤษฎีปกป้องสิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นในการอยู่ร่วมกันในสังคม การใช้สิทธิของแต่ละบุคคลจะต้องไม่รุกล้ำเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น ถ้าคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิที่ตนมีในการใช้สิ่งแวดล้อม และไปก่อผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น หรือของส่วนรวม ก็เท่ากับว่าเป็นการใช้สิทธิเกินขอบเขต จึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น รัฐหรือประชาชนจึงสามารถที่จะเข้าไปปกป้องหรือป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นหรือของตนเอง 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 ทฤษฎีการชดใช้ค่าเสียหาย

บุคคลผู้ถูกละเมิด สมควรที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย สิทธิในการได้รับการชดใช้จากการกระทำละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ถูกผู้อื่นกระทำเพื่อก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แล้วส่งผลกระทบมาเป็นความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของผู้เสียหาย การคุ้มครองรักษาสิทธินี้มีด้วยกัน 2 ระดับ คือ

2.6.2.1 สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนด้วยกัน คือ กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนร้องต่อศาล เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายยุติการกระทำที่สร้างความเดือดร้อนและรำคาญนั้นเสีย ซึ่งอาจรวมถึงการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่

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 จึงสมควรต้องรับผิดชอบในทาง อาญา ซึ่งมีสภาพบังคับหรือการลงโทษเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมมิให้บุคคลดังกล่าว ละเลยหรือเพิกเฉยที่จะหาวิธีการควบคุมป้องกันการก่อมลพิษของตน ซึ่งรวมถึงการกระทำโดย ประมาทหรือขาดความระมัดระวังตามสมควรด้วย

2.6.4 ทฤษฎีการป้องกันล่วงหน้า

หลักการนี้เป็นหลักการที่กำหนดหรือหามาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกัน 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* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (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 โดยกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอหรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่นำมามาตรการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

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 เพื่อเป็นการนำมามาตรการดังกล่าวมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า 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 และอื่นๆ 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 ด้วยการค้าเสรี ใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 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. พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ 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 รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้ 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 และให้บริการข้อมูลและข้อเสนอเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูลและข้อเสนอเทศด้านสิ่งแวดล้อม
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. ดำเนินการด้านกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า 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 และคณะอนุกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง 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 ใบสำคัญรับดอกเบี้ยพันธบัตรอันเป็นของปลอมหรือแปลง เหรียญกษาปณ์ที่ทำให้น้ำหนักลดลงโดยทุจริตดวงตราแผ่นดิน 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,สินค้านำเข้าและมาตรฐาน และมาตรฐานสินค้า สามารถดูได้ที่ กรมการค้าต่างประเทศ จัดระเบียบเพื่อควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก มีดังนี้

2.1 เงินตราไทยและเงินตราต่างประเทศ

2.2 พันธุ์ยางและยางธรรมชาติ

2.3 ยาสูบ รวมถึงต้นยาสูบและใบยาเส้น

2.4 สัตว์และซากสัตว์

2.5 เครื่องวิทยุคมนาคม และส่วนแห่งเครื่องวิทยุคมนาคม

2.6 อวรุณปิ่น เครื่องกระสุนปิ่น วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอวรุณปิ่น อวรุณปิ่นและเครื่องกระสุนปิ่น

2.7 วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอวรุณปิ่น

2.8 ยาเชื้อโรค 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 กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ ให้รับของที่ลักลอบหนีศุลกากรและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ

2) ความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากร

การหลีกเลี่ยงภาษีอากรหมายถึง การนำของที่ต้องชำระค่าภาษีอากรเข้ามาหรือส่งของออกไปนอกประเทศไทยโดยนำมาผ่านพิธีการศุลกากรโดยถูกต้อง 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 ไม่รักษายันติกเรื่องราว 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 ของที่มีการแสดงถิ่นกำเนิดเป็นเท็จ ของที่ละเมิดลิขสิทธิ์ หรือทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ส่วนของต้องจำกัดคือ ของที่จะนำเข้า-ส่งออกได้ ต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เช่น ต้องมีใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงสาธารณสุข ต้องปฏิบัติตามประกาศอันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์หรือเอกสารกำกับยา เป็นต้น ของต้องจำกัดเหล่านี้หากปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดแล้วก็สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้

กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดในการนำของต้องห้ามต้องจำกัดเข้าประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตสำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ ให้ริบของที่เหลือของข้อห้ามข้อจำกัดและปรับเป็นเงิน 4 เท่าของของราคารวมค่าภาษีอากร หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก

5. ความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากร

ในการนำเข้าและส่งออกสินค้าแต่ละครั้งผู้นำเข้าและส่งออกจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารและการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรและการนำเข้า-ส่งออกเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากรมีหลายลักษณะ เช่น

การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผิดทำ การขอขึ้นปฏิบัติพิธีการศุลกากรแบบใบขนสินค้าขาเข้าตามมาตรา 19 ทวิ ย้อนหลัง