

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 พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็พืชควบคุม

“ด่านตรวจพืช” หมายความว่า ด่านตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเพื่อตรวจพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และเชื้อพันธุ์พืชที่นำเข้าหรือนำผ่าน

“สถานกักพืช” หมายความว่า สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นที่สำหรับกักพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักกั และเชื้อพันธุ์พืช เพื่อสังเกตตรวจสอบและวิจัย

“เขตควบคุมศัตรูพืช” หมายความว่า ท้องที่ที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็เขตป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืช

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการนิยามถ้อยคำในตัวบทบัญญัติที่ทำให้ผู้ใช้หรือผู้ศึกษากฎหมายจะต้องตีความและตรวจสอบความหมายของคำเหล่านั้นมากกว่าหนึ่งครั้ง ยกตัวอย่างในกรณีของคำว่า “สิ่งไม่ต้องห้าม” ซึ่งได้ให้นิยามว่า “พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักกั” ที่จะทำให้การทานิยามและตีความ “สิ่งไม่ต้องห้าม” จะต้องย้อนกลับไปตีความในคำว่า “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” และเมื่อไปพิจารณาคำนิยามของ “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” นั้น จะเห็นว่าได้บทบัญญัติได้กำหนดว่า จะต้องเป็นไปตามประกาศที่กำหนดในราชกิจจานุเบกษาว่าสิ่งเหล่านั้น เป็น “สิ่งต้องห้าม” หรือ “สิ่งกักกั” ทำให้การพิจารณาตัวบทบัญญัติถ้อยคำในตัวบทเหล่านั้น มีความซับซ้อนที่จะหาความหมายหรือเรียกได้ว่ามีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติสำหรับคำนิยาม

และในส่วนของ “สิ่งต้องห้าม” “สิ่งกักกั” หรือ “สิ่งไม่ต้องห้าม” นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรการระหว่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่า มาตรการระหว่างประเทศได้กำหนดความหมายหรือนิยามของถ้อยคำเหล่านั้นว่า “สิ่งที่ต้องควบคุม” (regulate article) กับ “สิ่งที่ไม่ต้องควบคุม” (non regulated article) ซึ่งเป็นการกำหนดหรือบัญญัติคำนิยามที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแตกต่างกับมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards for Phytosanitary Measures: ISPM) ฉบับที่ 5 เรื่อง ศัพท์บัญญัติด้านสุขอนามัยพืช (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 “สิ่งต้องควบคุม” (regulated article) กับ “สิ่งไม่ต้องควบคุม” (non-regulated article) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศ

รวมทั้งถ้อยคำที่หมายความถึงสิ่งต่างๆ ในลักษณะดังกล่าวต้องกำหนดนิยามอยู่บนพื้นฐานตามหลักวิทยาศาสตร์ด้วย

(2) กำหนดนิยามให้เป็นสากล เช่น คำนิยามของ “พืช” ไม่ควรรวมผึ้งและรังผึ้ง เนื่องจากบางประเทศได้ให้กรมปลุกสัตว์รับรองน้ำผึ้งก่อนทำการส่งออก รวมไปถึงการให้นิยามของคำว่า “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 และรวมถึงให้สอดคล้องประเทศที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนเพื่อรับการเข้าสู่ 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 สิ่งกัก 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 สิ่งกัก (มาตรา 10) และสิ่งไม่ต้องห้าม (มาตรา 11) ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาพร้อมกับสินค้าอันไม่เป็นไปตามมาตรการระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการนำเข้าสิ่งไม่ต้องห้ามมีความเสี่ยงศัตรูพืชค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งมาตรฐานระหว่างประเทศในการนำเข้าสิ่งต้องห้ามได้พิจารณาถึงความเสี่ยงศัตรูพืชเป็นหลัก หากพิจารณาแล้วว่าสินค้าเกษตรดังกล่าวมีความเสี่ยงศัตรูพืชน้อยก็ไม่ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชเพื่อประกอบการนำเข้าสินค้านั้นแต่อย่างใด

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

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกักกันพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นออกกฎหมายไม่เป็นสากลและเป็นการกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรการทางการค้าที่ตนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกแต่อย่างใด

4.2.2 แนวทางการแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาดังนี้กล่าวคือ

(1) ควรแก้ไขปรับปรุงการกำหนดสิ่งที่จะต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สิ่งต้องห้าม สิ่งกัก 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 บางครั้งไม่ได้มีการดำเนินการแจ้งการนำเข้าผ่านทางด่านตรวจพืช ซึ่งอาจเกิด จากการตรวจปล่อยของกรมศุลกากร ไม่ทราบว่ามีสินค้านั้นต้องผ่านการแจ้งนำเข้าของด่าน ตรวจพืช เพื่อทำการเปิดตรวจก่อน การกำหนดพิกัดศุลกากร หรืออาจเกิดจากการละเลยของผู้นำเข้าเองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อมีการส่งคืนเอกสารการตรวจปล่อยสินค้ากลับไปยังกรมศุลกากรก็ไม่ได้รับการทักท้วง การปฏิบัติที่ไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายจึงได้มีการถือปฏิบัติกันสืบเนื่องมาเป็นเรื่องปกติ

2) การตรวจปล่อยสินค้าเกษตรขาออกของกรมศุลกากรในระบบ PAperLess⁴³ ในปัจจุบันพบว่า การตรวจปล่อยสินค้าในบางรายการที่กฎหมายระบุว่าต้องแจ้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก่อนการตรวจปล่อย แต่ในระบบ Paper Less ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าผู้นำเข้าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องครบหรือยัง ก็ทำการปลดปล่อยสินค้ารายการนั้นผ่านระบบคอมพิวเตอร์ให้สามารถดำเนินการตรวจปล่อยได้ ซึ่งเท่ากับว่าผ่านการตรวจปล่อยเบื้องต้นของศุลกากรแล้ว และปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของผู้นำเข้าที่ต้องไปดำเนินการเองเกี่ยวกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ในบางครั้งตัวแทนผู้ส่งออกบางรายการก็หลีกเลี่ยงการแจ้งการนำเข้าสินค้าเกษตรผ่านด่านตรวจพืช เพื่อลดขั้นตอนของการทำงานของตน แต่ก็ยังสามารถนำสินค้าออกไปจากเขตศุลกากรได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีการใช้เอกสารยืนยันการผ่านขั้นตอนของหน่วยงานต่างๆ ให้ครบถ้วน ก่อนการรับสินค้าออกจากเขตศุลกากรเนื่องจากระบบได้ทำการปลดปล่อยตั้งแต่แรกแล้ว สินค้าจึงสามารถนำออกไปจากเขตศุลกากรได้

⁴³ การนำเข้าในราชอาณาจักรและการส่งของออกไปนอกราชอาณาจักร โดยผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร

3) ด่านศุลกากร 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 ห้ามมิให้สารใดนำเข้ามาเกินเท่าไร 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 สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินค้าในระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติ 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 ไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนของความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ที่มีหลักการสำคัญที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องประกันว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของประเทศตนอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีได้มีบทบัญญัติที่เป็นการประกันมาตรการสุขอนามัยพืชของประเทศไทยว่าอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ 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 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้การนำเข้าพืชไม่ว่าจะเป็นสิ่งต้องห้าม สิ่งกัก 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 เหล่านั้น 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