

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 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทางตรง 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 ไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างที่กำลังถกเถียงถึงในบทที่ 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 คำนียามอื่นๆ 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