

กฎหมายควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศของประเทศไทย*

Thai law on controlling the introduction of living organisms

เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ**

Setthabut Ittithumwinit

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการควบคุมสิ่งมีชีวิตที่มีการนำเข้ามาในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตเข้ามาในประเทศไทย ระเบียบวิธีวิจัยที่นำมาใช้คือ วิจัยเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษวิจัยพบว่า มาตรการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ยังไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร สภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตก็ยังคงมีอยู่ สิ่งมีชีวิตจึงยังคงหลุดรอดเข้ามาในประเทศไทยและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์

ดังนั้น จึงควรเพิ่มมาตรการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการนำเข้าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนควรใช้มาตรการที่ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายประกอบด้วย

ABSTRACT

The main objectives of this research were to examine factual and legal problems arising from controlling the introduction of living organisms in Thailand and to introduce legal measures in order to solve such problems and fill the gap in the existing laws. The documentary research approach and expert interview were employed.

The major finding of this research showed that to some certain extent the existing laws were applicable to control the introduction of living organisms. However, the enforcement of such laws was not effective enough. The living organisms were still introduced into Thailand and they were able to cause the adverse effect to the environment and human health.

As a result, legal measures and principles should be developed in order to better regulate the introduction of living organism and non-legal measures should be taken into consideration in order to reinforce the law enforcement.

Key Word: law, introduction, living organisms

E-mail address: fsocsbi@ku.ac.th

* ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

** ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10900

Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10900

คำนำ

ปัจจุบันมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบสิ่งมีชีวิตที่มีการนำเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าสิ่งมีชีวิตดังกล่าวจะเป็นสิ่งมีชีวิตประเภทพืชหรือสัตว์ก็ตาม จะอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพยายามดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการนำเข้ามาซึ่งสิ่งมีชีวิตอย่างเคร่งครัดแล้วก็ตาม ประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาการนำเข้ามาของสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศจำนวนมากหลายชนิดที่มีลักษณะเป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ สภาพแวดล้อม รวมไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน ไม่ว่าการนำเข้ามาโดยมีเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของไทยยังคงมีความบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาและผลกระทบรุนแรงขึ้นในอนาคต สมควรศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สาเหตุของปัญหา รวมทั้งข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายต่อไป

การศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการควบคุมและตรวจสอบสิ่งมีชีวิตที่มีการนำเข้ามาในประเทศไทย
- 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการนำสิ่งมีชีวิตเข้ามาในประเทศไทย

อุปกรณ์และวิธีการ

1. ระเบียบวิธีวิจัย

- 1) วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กฎหมายไทย งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่

2. ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในระบบนิเวศของประเทศไทย
- 2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่ฝ่ายบริหารใช้ในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการนำเข้าสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในระบบนิเวศของประเทศไทย
- 3) วิเคราะห์ข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่ฝ่ายบริหารใช้ในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการนำเข้าสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในระบบนิเวศของประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

ผลวิจัยและวิจารณ์

1. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิต

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศตามโครงการศึกษาวิจัยนี้ ได้แบ่งประเภทของกฎหมายเป็นกฎหมายที่ควบคุมการนำเข้าพืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าพืช

วิธีการควบคุมการนำเข้าพืชภายใต้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะขึ้นอยู่กับประเภทของพืช พระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งประเภทของพืชออกเป็นสิ่งที่ต้องห้าม สิ่งต้องกัก และสิ่งไม่ต้องห้าม ในกรณีที่พืชใดเป็นสิ่งที่ต้องห้าม กฎหมายห้ามมิให้นำเข้าพืชซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชของเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ส่งสิ่งต้องห้ามนั้น หรือหนังสือสำคัญอย่างอื่นอันเป็นที่เชื่อถือได้สำหรับประเทศที่ไม่มีการออกใบรับรองปลอดศัตรูพืชกำกับมาด้วย การนำเข้าในกรณีนี้ อธิบดีจะอนุญาตได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลองหรือการวิจัยเท่านั้น ทั้งนี้ พืชที่เป็นสิ่งที่ต้องห้ามหมายถึงพืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งที่ต้องห้าม สำหรับพืชที่เป็นสิ่งที่กักนั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้าซึ่งสิ่งกัก เว้นแต่จะมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชของเจ้าหน้าที่ของประเทศซึ่งส่งสิ่งกักนั้นออก หรือหนังสือสำคัญอย่างอื่นอันเป็นที่เชื่อถือได้สำหรับประเทศที่ไม่มีการออกใบรับรองปลอดศัตรูพืชกำกับมาด้วย พืชที่เป็นสิ่งที่กักหมายถึงพืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งที่กัก แต่ถ้าเป็นการนำเข้าพืชซึ่งเป็นสิ่งไม่ต้องห้าม ก็ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิด และชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นพืชต้องห้าม โดยที่พืชต้องห้ามนี้จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรมิได้ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้มีบทบัญญัติเพื่อควบคุมการนำเข้าเมล็ดพันธุ์อีกด้วย โดยห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมไว้ในสถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ทั้งนี้ การกำหนดว่าเมล็ดพันธุ์ชนิดใดจะเป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม

พืชที่นำเข้าอาจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 เช่น ความผิดฐานสำแดงเท็จ ความผิดฐานนำของต้องห้ามต้องกักเข้ามาในหรือส่งออกนอกนอกราชอาณาจักร และความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีศุลกากร เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้สามารถนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศได้เช่นกัน นอกจากนี้ หากพืชที่นำเข้ามาอยู่จัดอยู่ในประเภทของสินค้า พืชที่เป็นสินค้านั้นก็อาจได้รับการควบคุมการนำเข้าตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กล่าวคือ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือนำเข้า
- 2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- 3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในการค้าตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านั้น
- 4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือนำเข้า

5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลง หรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศกำหนดสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงสามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อควบคุมการนำเข้าพืชที่เป็นสินค้าจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยได้

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสัตว์

มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมการนำเข้าสัตว์จากต่างประเทศอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับเป็นต้นว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศไทย พ.ศ. 2497 กำหนดห้ามมิให้ส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไปกับอากาศยาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมิให้มีการปล่อยหรือทิ้งอับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้ตกตะกอนหรือสกปรก หรือเกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว แม้บทบัญญัตินี้จะกล่าวจะเป็นการควบคุมการปล่อยของเสียหรืออับเฉาลงในแหล่งน้ำก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการนำเข้าของสิ่งมีชีวิตได้ เพราะการทิ้งน้ำเสียอาจมีสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กที่ปะปนมาซึ่งอาจมีแหล่งที่มาจากต่างประเทศ การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กที่ปะปนในของเสียจึงเป็นการปล่อยโดยไม่จงใจ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 ได้ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรค หรือพิษจากสัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กฎหมายฉบับนี้ก็นำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจากต่างประเทศได้เนื่องจากเชื้อโรคถือว่าเป็นสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่ง พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ก็มีมาตรการการควบคุมการนำเข้าสัตว์น้ำโดยห้ามมิให้บุคคลใดนำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

กฎหมายที่นำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 กำหนดว่า เมื่อมีการฉกฉาบจำเป็นจะต้องป้องกันศัตรูพืชชนิดหนึ่งชนิดใดมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะชนิดใดเป็นสิ่งที่ต้องห้าม และในประกาศนั้นจะระบุกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะ ชนิดใด จากแหล่งใด หรือจะกำหนดข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้เพื่อให้มี มาตรการทางกฎหมายใช้บังคับกับกรณีของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มี

การออกประกาศ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำเนิดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมตามที่ประกาศกำหนดภายใต้ประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้เป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จึงเป็นการห้ามมิให้บุคคล ได้นำเข้าพืชดัดแปลงพันธุกรรมตามที่ประกาศกำหนด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี และมีใบรับรองปลอด ศัตรูพืชของเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ส่งสิ่งต้องห้ามนั้น หรือหนังสือสำคัญอย่างอื่นอันเป็นที่เชื่อถือได้สำหรับ ประเทศที่ไม่มีการออกใบรับรองปลอดศัตรูพืชกำกับมาด้วย และในกรณีนำเข้านี้ อธิบดีจะอนุญาตได้ เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลองหรือการวิจัยเท่านั้น

2. สภาพปัญหาในการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิต

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้า สิ่งมีชีวิตเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมสิ่งมีชีวิตที่นำเข้ามาใน ราชอาณาจักรได้เฉพาะที่ประกาศหรือกำหนดเท่านั้น หากสัตว์น้ำบางประเภทไม่อยู่ในรายการที่ประกาศกำหนด สัตว์น้ำนั้นก็สามารถนำเข้ามาในประเทศไทยได้ ซึ่งอาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหรือเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลง พันธุกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยก็ได้ ส่วนผู้โดยสารก็อาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งได้เช่นกันโดยที่ ผู้โดยสารไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ด่านตรวจล่วงหน้าเพื่อขออนุญาตในการนำเข้า พืชหรือสัตว์¹ นอกจากนี้ การตรวจปล่อยสัตว์บางชนิดเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างกรมปศุสัตว์ กรมประมง และ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หน่วยงานทั้งสามกรมนี้จึงไม่มีอำนาจโดยเอกเทศในการตรวจปล่อย หรืออนุญาตสัตว์บางประเภท หน่วยงานดังกล่าวจึงต้องมีการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งอาจทำให้ การปฏิบัติงานไม่เกิดความคล่องตัวเท่าที่ควร²

สถานที่และอัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ยังเป็นสาเหตุของปัญหาในการควบคุมการนำเข้า สิ่งมีชีวิตด้วย กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่อัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ด่านตรวจมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและไม่สามารถรองรับภาระงานได้ทั้งหมด³ และในกรณีที่ได้มีการ กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าสิ่งมีชีวิต พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องจับกุมผู้กระทำความผิด ร่วมกับพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และต้องทำการยึดสิ่งมีชีวิตที่ต้องห้ามในการนำเข้าเพื่อเป็น หลักฐานในการดำเนินคดี ซึ่งทำให้ต้องมีสถานที่ที่เพียงพอในการเก็บรักษาของกลาง อีกทั้ง ในกรณีของการ นำเข้าสัตว์และสัตว์บางชนิดนั้นอาจจะต้องได้รับการกักกัน ซึ่งสถานที่ที่ใช้ในการกักกันมีไม่เพียงพอต่อจำนวน สัตว์ที่จะถูกกักกัน

ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแจ้งข้อมูล เช่น โรคระบาด ยังไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประเทศ ต้นทางควรจะมีการแจ้งข้อมูลต่าง ๆ มายังประเทศไทยเพื่อที่ประเทศไทยจะได้ทราบถึงสถานการณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้แล้ว ข้อมูลดังกล่าวก็ควรแจ้งให้สายการบินได้ทราบเพื่อที่จะได้แจ้งให้ผู้โดยสารของสายการบินได้ ทราบด้วย

¹ สัมภาษณ์ นายตรวจพืช ด้านตรวจพืชท่าอากาศยานกรุงเทพ

² สัมภาษณ์ สัตวแพทย์ ด้านกักกันสัตว์ท่าอากาศยานกรุงเทพ

³ สัมภาษณ์ นายตรวจพืช ด้านตรวจพืชท่าอากาศยานกรุงเทพ

นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะอัตราโทษที่กำหนดตามกฎหมายเป็นโทษสถานเบา ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับก็มีได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิด ไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย

3. บทวิเคราะห์

ผลการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมและตรวจสอบ การนำเข้าสิ่งมีชีวิตยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ พระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตเฉพาะตามที่ได้ประกาศกำหนดไว้เท่านั้น ในบางกรณีสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลง ไปแต่รายการของสิ่งมีชีวิตตามที่ประกาศกำหนดไว้ไม่ได้มีการแก้ไขรายการเพิ่มเติม สิ่งมีชีวิตที่มีได้ประกาศ กำหนดไว้จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมในการนำเข้า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการควบคุมการนำเข้าซึ่ง สิ่งมีชีวิตได้เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ห้ามมิให้นำสัตว์น้ำ ชนิดหนึ่งชนิดใดตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับไม่ได้มีบทบัญญัติเพื่อควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตจาก ต่างประเทศโดยไม่เจตนา อย่างไรก็ตาม การควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตโดยไม่เจตนาอาจควบคุมและตรวจสอบ ได้ยาก เช่น ผู้เดินทางเข้ามาในประเทศนำผลไม้ที่ไม่เป็นสิ่งที่ต้องห้ามแต่มีศัตรูพืชหรือแมลงปะปนมาโดยผู้ไม่นั้นไม่ ทราบ หรือสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กหรือเมล็ดพันธุ์พืชติดมากับผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศ

มาตรการในการตรวจสอบและการประเมินความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการนำเข้าสิ่งมีชีวิตยังไม่ ชัดเจนและบังคับใช้ได้กับทุกกรณีเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับระบบนิเวศ เช่น พระราชบัญญัติการ ประมง พ.ศ. 2490 กำหนดห้ามมิให้นำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาใน ราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการนำเข้าสัตว์น้ำที่นำเข้ามิได้ระบุไว้ในพระราช กฤษฎีกาแล้ว ก็ย่อนำเข้าสัตว์น้ำดังกล่าวได้ และไม่จำเป็นต้องทำการประเมินความเสี่ยงของการนำเข้าสัตว์น้ำ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา สัตว์น้ำที่ไม่ได้ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวอาจก็ทำให้อันตรายหรือ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อสิ่งมีชีวิตได้ถูกนำเข้าเข้ามาในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าโดยต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ภายหลังที่ได้มีการนำเข้าแล้ว กฎหมายหลายฉบับยังไม่มีมาตรการ ในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายบางฉบับมีเพียงมาตรการ ดำเนินการเมื่อสิ่งมีชีวิตได้ก่อความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมแล้ว

ในกรณีที่บุคคลนำเข้าสิ่งมีชีวิตโดยไม่ได้รับอนุญาต สิ่งมีชีวิตที่นำเข้ามาโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ แต่บุคคลที่เป็นผู้นำเข้ามาโดยฝ่าฝืนกฎหมายมีความรับผิดชอบ อาญาเท่านั้น บทกำหนดโทษในกฎหมายหลายฉบับไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่ฝ่าฝืน กฎหมายเอาไว้

นอกเหนือจากข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายแล้ว มาตรการที่มีใช้มาตรการทางกฎหมายและ การมีส่วนร่วมสาธารณชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร เช่น การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้ ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการนำเข้า ก็จะทำให้การฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนี้

ลดน้อยลง เป็นต้น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สาธารณชนยังมีไม่มากนัก และสาธารณชนส่วนใหญ่ก็มิได้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมหรือระบบนิเวศเนื่องจากการนำเข้าสู่สิ่งมีชีวิต

4. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ปัญหา

- 1) ควรใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Approach) กล่าวคือ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ไม่ควรนำมาใช้เป็นเหตุผลที่จะไม่ดำเนินการป้องกันการนำเข้าซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หลักเกณฑ์ของมาตรการป้องกันล่วงหน้าควรนำมาบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
- 2) ควรมีหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิต เพราะการนำเข้าสิ่งมีชีวิตบางชนิดจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว
- 3) ควรมีการประเมินความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของมนุษย์ก่อนที่จะอนุญาตให้นำเข้าสู่สิ่งมีชีวิต และควรมีมาตรการติดตามและตรวจสอบหลังการนำเข้าแล้วว่าสิ่งมีชีวิตนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- 4) ควรจะมีมาตรการเกี่ยวกับการขนส่ง เคลื่อนย้าย บรรจุหีบห่อและขนถ่ายสิ่งมีชีวิตที่สามารถป้องกันการหลุดรอดสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ตั้งใจ
- 5) ควรจะมีแนวปฏิบัติ (Guideline) และสร้างมาตรฐานความประพฤติ (Code of Conduct) เกี่ยวกับการนำเข้าสิ่งมีชีวิต
- 6) ควรเสริมสร้างและเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไปถึงชนิดพันธุ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการนำเข้า ควบคุมและการกำจัดชนิดพันธุ์ดังกล่าว
- 7) ควรปรับปรุงรายการสิ่งมีชีวิตต้องห้ามหรือต้องกำกวดตามที่ประกาศกำหนดไว้ให้ทันต่อสถานการณ์
- 8) ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตระหว่างหน่วยงานภายในประเทศด้วยกันเองและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อที่จะได้มีการพัฒนาข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความทันสมัย
- 9) ควรจัดทำฐานข้อมูลของชนิดพันธุ์ทุกชนิดซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ และควรเป็นฐานข้อมูลออนไลน์ที่ประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้าถึงได้
- 10) เมื่อสิ่งมีชีวิตที่นำเข้ามาก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้นำเข้าควรมีความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชดเชยค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายไปในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสภาพเดิม จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์เช่นนี้ในกฎหมายด้วย

สรุป

ผลการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นว่า มาตรการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งการบังคับใช้ยังคงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะยังมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตอยู่ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมสิ่งมีชีวิตที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้เฉพาะที่ประกาศหรือกำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น ผู้โดยสารไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งและขออนุญาตนำเข้าสิ่งมีชีวิตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การตรวจปล่อยสัตว์บางชนิดเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่เกิดความคล่องตัวเท่าที่ควร อัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจมีไม่

เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและสถานที่ที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ยังไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการแจ้งข้อมูลที่เป็นระบบเท่าที่ควร การตรวจสอบและควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตโดยไม่ตั้งใจกระทำได้ยาก อัตราโทษทางอาญาที่กำหนดตามกฎหมายไม่เหมาะสมกับฐานความผิด และกฎหมายหลายฉบับก็ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศ สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อาจให้มีมาตรการและหลักเกณฑ์เพิ่มขึ้น เช่น มาตรการสำหรับการขนส่ง บรรจุหีบห่อ และขนถ่ายสิ่งมีชีวิต การประเมินความเสี่ยง การติดตามและตรวจสอบหลังจากที่ได้มีการนำเข้าแล้ว การสร้างฐานข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลของสิ่งมีชีวิต การเพิ่มพูนความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจน การเพิ่มโทษทางอาญา และกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมด้วย

เอกสารอ้างอิง

- จรัลธาดา กรรณสูต. “การค้าระหว่างประเทศกับความหลากหลายทางชีวภาพและชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน. ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 22-23 พฤษภาคม พ.ศ.2544.
- จักรพันธุ์ กังวาล. “Alien Species,” นิตยสารสารคดี. ปีที่ 17 ฉบับที่ 203 มกราคม 2545.
- ด้านตรวจสัตว์น้ำท่าอากาศยานกรุงเทพ ส่วนตรวจการค้าสัตว์น้ำ สำนักบริหารจัดการด้านการประมง กรมประมง. สรุปผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2546. กรุงเทพฯ, 2547.
- นเรศ ดำรงชัย. “ชะตากรรมของมนุษย์และโฉมหน้าใหม่ของสังคมยุคดีเอ็นเอ,” ดีเอ็นเอ ปริศนาลึกลับชีวิต. ปทุมธานี : ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2546.
- นิพนธ์ เอี่ยมสุภาษิต. “สรุปเนื้อหาการประชุมเชิงวิชาการเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม,” ชีวปริทรรศน์. 4 (มกราคม – กุมภาพันธ์), 2545.
- บรรพต ณ ป้อมเพชร. “การแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในป่าไม้,” ชีวปริทรรศน์. ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม – มิถุนายน), 2545.
- พิเชียร คุระทอง. ผ่าพืชแปลกพันธุ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546.
- สุทัศน์ ศรีวัฒนพงศ์. “สถานภาพและข้อกังวลของพืชดัดแปลงพันธุกรรมในปัจจุบัน,” เอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการประเมินความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชดัดแปลงพันธุกรรม : แนวทางที่ปฏิบัติได้. จัดโดยสำนักวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ กรมวิชาการเกษตร ณ โรงแรมรามาร์คเดนม กรุงเทพมหานคร วันที่ 7 กันยายน 2547.
- Beatrix Tappeser, Manuela Jager, and Claudia Eckelkamp. Survival, Persistence, Transfer. Penang : Jutaprint, 2002.
- James C. Schmidt แปลและเรียบเรียงโดย ศรารัตน์ ลิ้มไพบูลย์. วัชพืชน้ำกับการควบคุม. กรุงเทพมหานคร : กรีนสตาร์ไบโอเคมีส์, 2540.
- Judy J. Kim. Out of the Lab and into the Field: Harmonization of Deliberate Release Regulations for Genetically Modified Organisms. 16 Fordham Int'l L. J. 1160, (1993).