

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือข้อตกลง SPS เป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและสุขอนามัยของคน สัตว์ หรือพืช และเพื่ออุดช่องโหว่การใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขอนามัยของคน สัตว์ หรือพืช ตาม Article 20 (b) ของข้อตกลงแอกต์ 1994 ตลอดจนป้องกันการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชไม่ให้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝงได้อย่างง่ายดาย โดยการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญเพิ่มเติมการใช้มาตรการหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและสุขอนามัยของคน สัตว์ หรือพืชของรัฐสมาชิกไว้ดังนี้

1. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงและมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน
2. รัฐสมาชิกจะต้องหลีกเลี่ยงการนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมาใช้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผล หรือเป็นการกีดกันการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง
3. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องไม่เป็นการกีดกันการค้ามากเกินไปที่จำเป็นเพื่อบรรลุระดับที่เหมาะสมของการคุ้มครองสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช
4. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีความโปร่งใส
5. มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชควรวางอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ และหากมาตรการใดเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นและสอดคล้องกับข้อตกลง SPS และข้อตกลงแอกต์ 1994

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา (CFR 123 และ 1240) และสหภาพยุโรป (Council Directive 91/493 และ 94/356) ซึ่งบังคับให้สินค้าประมงและสินค้าประมงแปรรูปทุกชนิดทั้งที่ผลิตภายในประเทศและที่นำเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศของตนต้องทำการผลิตภายใต้ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point System) หรือระบบ HACCP เพื่อป้องกันอันตรายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการผลิต

สินค้าประมงและสินค้าประมงแปรรูปเป็นมาตรการสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร ภายใต้ข้อตกลง SPS แม้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะทำให้ผู้ผลิตสินค้าประมงไทยส่งออก ได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะผู้ผลิตขนาดเล็กที่ไม่มีเงินทุนและบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินการ ให้เป็นไปตามระบบ HACCP ได้ แต่จากการพิจารณาวิเคราะห์กฎหมายควบคุมคุณภาพสินค้า ประมงด้วยระบบ HACCP ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปภายใต้ข้อตกลง SPS นี้พบว่า สอดคล้องกับข้อตกลง SPS กล่าวคือ เป็นมาตรการสุขอนามัยที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศของ Codex มีการประเมินความเสี่ยงและมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนการใช้ เป็น มาตรการที่มีความโปร่งใส และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือไม่สมเหตุสมผลหรือก่อให้เกิด การกีดกันการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง ตลอดจนเป็นมาตรการสุขอนามัยที่ไม่เป็นการกีดกัน การค้ามากเกินไปที่จำเป็นเพื่อบรรลุระดับที่เหมาะสมของการคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของประชากร ภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจากการบริโภคสินค้าประมงและสินค้าประมงแปรรูป

ดังนั้น ผู้ผลิตสินค้าประมงไทยที่ต้องการส่งออกสินค้าไปยังตลาดสหรัฐอเมริกาและสหภาพ ยุโรปจึงต้องดำเนินการจัดทำกระบวนการผลิตสินค้าของตนภายใต้ระบบ HACCP โดยไม่มีทางเลือก และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งออกสินค้าประมงและสินค้าประมงแปรรูปดำเนินไป ด้วยความราบรื่น

ข้อเสนอแนะ – นัยต่อธุรกิจส่งออกสินค้าประมง

ภาคเอกชน

1. ผู้ประกอบกิจการผลิตสินค้าประมงไทยส่งออกควรเร่งดำเนินการจัดทำระบบคุณภาพ HACCP ในกระบวนการผลิตสินค้าของตน แม้ว่าในระยะแรกของการจัดทำระบบนั้นอาจทำให้ผู้ผลิตประสบกับความยุ่งยากไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนเงินทุนหรือบุคลากรก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วนั้น ระบบ HACCP จะเป็นเครื่องมือในการขยายตลาดสินค้าประมงได้เป็น อย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าสามารถป้องกันอันตราย และควบคุมความปลอดภัยของอาหารได้และยังได้รับการกำหนดให้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ อีกด้วย ทำให้ประเทศอื่น ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเท่านั้นต่างมีแนวโน้มที่จะกำหนดบังคับใช้กับสินค้าประมงนำเข้าในอนาคตอันใกล้นี้ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือ

ญี่ปุ่น เป็นต้น การเตรียมพร้อมจัดการผลิตสินค้าประมงภายใต้หลักการของระบบ HACCP จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผู้ส่งออกสินค้าประมงไทยในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งได้

2. ผู้ส่งออกจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ และค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจัดทำระบบ HACCP ของประเทศผู้นำเข้าแต่ละประเทศด้วย เพื่อให้ตนเองมีข้อมูลที่เพียงพอในการเตรียมตัวและปรับตัวในการจัดทำระบบ HACCP ให้สอดคล้องกับระบบ HACCP ของประเทศผู้นำเข้า และเป็นการช่วยลดอุปสรรคในการส่งออกอันเนื่องมาจากความไม่พร้อมในการจัดทำระบบ HACCP ดังกล่าว

ภาครัฐ

1. ในการจัดทำการผลิตสินค้าประมงด้วยระบบ HACCP จะต้องมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก รัฐบาลจึงควรจัดงบประมาณให้เอกชนผู้ผลิตสินค้าประมงส่งออกผู้เพื่อการจัดทำระบบ HACCP โดยเฉพาะ เพื่อส่งเสริมการส่งออก

2. สืบเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองคุณภาพตามระบบ HACCP ปัจจุบันจึงมีหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและรับรองตามระบบ HACCP ถึง 5 หน่วยงาน กล่าวคือ กรมประมง สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สถาบันอาหาร และกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยแต่ละหน่วยงานปฏิบัติงานแยกกันโดยอิสระ เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้บริการและขอคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำระบบ HACCP และที่สำคัญอย่างยิ่งคือทำให้ระบบการตรวจสอบและรับรองสินค้าประมงไทยตามระบบ HACCP นี้ไม่ได้มาตรฐานและไม่มีเอกภาพ ทำให้เป็นปัญหาในการเจรจาจัดทำความตกลงที่เท่าเทียมกัน (Equivalence Agreement) เกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองสินค้าประมงภายใต้ระบบ HACCP กับต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ MRA (Mutual Recognition Agreement) หรือ MOU (Memorandum of Understanding) ดังนั้น จึงควรที่จะจัดให้หน่วยงานเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเดียว ซึ่งในเรื่องสินค้าประมงนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้กรมประมงเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยการออกกฎหมายให้อำนาจชัดเจนแก่กรมประมงทำหน้าที่รับรองและตรวจสอบคุณภาพสินค้าประมงภายใต้ระบบ HACCP และให้บริการในลักษณะครบวงจร (One Stop Service) กล่าวคือ แบ่งการให้บริการออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่วนส่งเสริมทางวิชาการและการฝึกอบรม ทำหน้าที่ในการให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำระบบ HACCP ในสินค้าประมง และจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับระบบ HACCP ให้แก่ผู้ผลิตที่สนใจ ติดตามข้อมูลทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบ HACCP
- 2) ส่วนตรวจสอบรับรองระบบและออกใบรับรอง ทำหน้าที่ออกตรวจโรงงานที่ขอรับรองระบบ HACCP ว่าได้ปฏิบัติตามสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของระบบ HACCP หรือไม่ และรับรองระบบหรือออกใบรับรองให้แก่โรงงานที่สามารถปฏิบัติตามสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้
- 3) ส่วนปฏิบัติการทดลองทางวิทยาศาสตร์ ทำหน้าที่ในการตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ในสินค้าประมงต่าง ๆ

ในการดำเนินการข้างต้น กรมประมงจะต้องจัดหาบุคลากรเพิ่มเติม โดยในระยะแรกนี้ หากกรมประมงไม่สามารถจัดหาบุคลากรเพิ่มเติมได้เนื่องจากประสบปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ก็อาจจะให้กรมประมงทำหน้าที่รับรองให้เอกชนเป็นผู้รับรองตรวจสอบและออกใบรับรองการจัดทำระบบ HACCP ให้แก่ผู้ผลิตสินค้าประมงส่งออกต่าง ๆ ได้ด้วย