

ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต่อการกระทำ
ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

นายณัฐพล มัตติทานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE SUITABILITY FOR IMPOSING CRIMINAL MEASURES ON THE ACTS
RELATING TO INTRODUCED ALIEN SPECIES

Mr. Nutthapol Muttitanon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต่อการกระทำ
ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

โดย

นายณัฐพล มัตติทานนท์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

ณัฐพล มัตติทานนท์ : ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร. (THE SUITABILITY FOR IMPOSING CRIMINAL MEASURES ON THE ACTS RELATING TO INTRODUCED ALIEN SPECIES) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : อ. ดร. คณพล จันทน์หอม, 284 หน้า.

ในปัจจุบันนี้ ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคือหนึ่งในปัญหาสำคัญซึ่งก่อผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมาก หลายประเทศต่างให้ความสนใจในการป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดการแพร่กระจายลูกหลานเกินเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (h) นั้น ได้กำหนดแนวทางในการรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ย่อมมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอย่างเหมาะสมอันเป็นการดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายฉบับประกอบกัน กลับพบว่าประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายครอบคลุมทั้งในแง่ชนิดพันธุ์และในแง่มาตรการที่ใช้ ทำให้กฎหมายอาญานั้นไม่อาจส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างเต็มที่ แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายต่างประเทศ เช่น กรณีสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น จะพบว่ากฎหมายของทั้ง 3 ประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการจัดการกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยมีโทษทางอาญามากำกับให้เกิดสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยที่มีอยู่กับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ทำให้เห็นว่า เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะมีมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง อันจะทำให้กฎหมายอาญานั้นส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สืบเนื่องจากการกำหนดมาตรการทางอาญาต้นแบบนี้จะช่วยขจัดปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กับทั้งมีแง่มุมในทางอาญาที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม แต่กลับช่วยส่งเสริมกฎหมายเดิมให้สามารถบังคับใช้ได้ดียิ่งขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5285973234 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ALIEN SPECIES / CRIMINAL MEASURES / INVASIVE / SUITABILITY

NUTTHAPOL MUTTITANON : THE SUITABILITY FOR IMPOSING CRIMINAL MEASURES ON THE ACTS RELATING TO INTRODUCED ALIEN SPECIES. ADVISOR : KANAPHON CHANHOM, Ph.D., 284 pp.

The issues of invasive alien species are currently considered one of the main problems having a severe impact on the environment and biodiversity. Most countries have shown a concern about the prevention and the resolutions for ceasing the spread before reaching a permanently ruined condition. Particularly, the principles in Article 8 (h) of the Convention on Biological Diversity have been distinctly defined to cope with the problems of invasive alien species.

According to the study for these issues, It was found that the country which has ratified the Convention on Biological Diversity shall have an obligation to properly take action on preventing and controlling alien species' problems as the maintenance of biodiversity. Nevertheless, the Acts containing criminal penalties of Thailand have not covered both all species and measures applied although they can be associated with several species, so the laws have not appropriately totally promoted or supported any measures handling with alien species. On the other hands, the foreign laws of countries such as the U.S.A., New Zealand and Japan have been composed of the objective to deal with invasive alien species; therefore, there are criminal penalties for these three states to enforce effectively.

Comparisons of the existing Thai laws and the laws of other countries imply that the model law containing a direct objective is ideally suited to the alien species' phenomenon. This law will effectively promote or support management measures of this situation because it can clarify the obscure criminal laws which do not completely cover for those involved. The model law will accordingly be capable of encouragement to the present laws without any direct opposition.

Field of Study :Laws..... : Student's Signature.....

Academic Year :2012..... : Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลือของบุคคลหลายท่านดังผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้กรุณาให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในเชิงข้อมูลวิชาการและเชิงวิธีการในการวิจัยเป็นอย่างดีเสมอมา ทำให้ผู้เขียนได้รับทราบและเข้าใจถึงองค์ความรู้อันทรงคุณค่าที่ไม่อาจแสวงหาได้จากที่อื่นใด รวมตลอดถึงความเข้าใจและความห่วงใยที่ท่านอาจารย์ได้มอบให้ตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ ทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจในการทำงานให้สำเร็จลุล่วง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส ที่ได้กรุณาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ได้สละเวลาเพื่อมาเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงท่านอาจารย์ ดร. บวรศักดิ์ วาณิชชกุล ที่ได้ให้คำแนะนำในช่วงการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้อนุเคราะห์แนวคิดและแนวทางในการวิจัยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติที่มีค่ายิ่ง อันเป็นแนวทางให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา (นายลือชาและนางสุขใจ มัตติทานนท์) คุณอาและคุณน้า (นางวิภาวรรณ กิตสัมบันท์ และ นางสาวมาลี เอกหทัยกุล) ซึ่งทุกท่านได้สนับสนุนผู้เขียนในทุกเรื่องที่เป็นและสำคัญตลอดระยะเวลาการศึกษาเสมอมา ไม่ว่าจะด้านกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ หรือกำลังสติปัญญา ขอคุณน้องชายทั้งสอง ตลอดจนเพื่อน ๆ ทุกคนที่ช่วยเหลือผู้เขียนเท่าที่ทำได้เป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ประจำคณะทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกเสมอมา ฉะนั้น หากวิทยานิพนธ์นี้จะก่อคุณประโยชน์เป็นบุญอันใด ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุคคลผู้กรุณาต่อผู้เขียนที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดทุกประการ แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญแผนภาพ.....	ท
สารบัญแผนภูมิ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย	12
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	12
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	13
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย	13
บทที่ 2 ประเด็นพิจารณาในปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	15
2.1 บทนำ.....	15
2.2 ความหมายและการจำแนกประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	18
2.2.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น.....	18
2.2.2 การจำแนกประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	22
2.2.2.1 จำแนกตามประเภทสิ่งมีชีวิต.....	23
2.2.2.2 จำแนกตามการเข้ามาในราชอาณาจักร.....	24
2.2.2.3 จำแนกตามการรุกรานหรือไม่รุกราน	27
2.2.2.4 จำแนกตามบทบัญญัติกฎหมาย	29
2.3 การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น.....	32
2.3.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	32
2.3.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	34

2.3.2.1	ปัจจัยจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในทางชีววิทยา	35
2.3.2.2	ปัจจัยจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ	37
2.3.2.3	ปัจจัยจากการกระทำของมนุษย์.....	37
2.4	ผลกระทบจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	41
2.5	กรณีศึกษาปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	48
2.5.1	กรณีที่เกิดในต่างประเทศ	48
2.5.2	กรณีที่เกิดในประเทศไทย	51
2.6	มาตรการที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	55
2.6.1	มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	55
2.6.2	มาตรการโดยตรงที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	57
2.7	บทสรุป	60
บทที่ 3	มาตรการทางอาญาในการดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศไทย	62
3.1	บทนำ.....	62
3.2	โครงสร้างความรับผิดชอบทางอาญาที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษ.....	62
3.2.1	การกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด.....	62
3.2.2	เจตนาและประมาท.....	63
3.2.3	ข้อยกเว้นให้ผู้กระทำรับโทษน้อยลง	67
3.3	กฎหมายอาญาในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	68
3.3.1	วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	70
3.3.1.1	วัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม	70
3.3.1.2	วัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา.....	74
3.3.1.3	วัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน.....	76
3.3.2	กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน	77
3.3.2.1	พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27	78
3.3.2.2	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54	79
3.3.2.3	พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 30, 31 และ 32.....	81
3.3.2.4	พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 6 ทวิ, 6 ตริ และ 8-11.....	82

3.3.2.5 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 12, 14, 29 ตรี, 32 และ 33.....	87
3.3.2.6 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 และ 7	90
3.3.2.7 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 13.....	91
3.3.2.8 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 23 และ 24.....	93
3.3.3 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม	96
3.3.3.1 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 7	96
3.3.3.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ ...	97
3.3.3.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ	97
3.3.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 และ 55.....	98
3.3.3.5 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16.....	100
3.3.3.6 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 และ 18	102
3.3.3.7 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 14	103
3.3.3.8 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 13.....	104
3.3.3.9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43, 44, 99 และ 100.....	104
3.3.3.10 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 17, 18, 25, 28 และ 33	106
3.3.3.11 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33	110
3.3.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 57 และ 60-63	111
3.3.4 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกัน	113
3.3.4.1 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 11-13, 33 และ 35.....	113
3.3.4.2 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 12, 13 และ 17	115
3.3.5 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกำจัด	116
3.3.4.1 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 3-5	116
3.3.4.2 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 13 และ 19	117

3.4 วิเคราะห์สาระสำคัญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	117
3.4.1 วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมาย.....	118
3.4.2 วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย	123
3.5 บทสรุป	135
บทที่ 4 มาตรการทางอาญาในการดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศ... 136	
4.1 บทนำ.....	136
4.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	136
4.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ	136
4.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้ สูญพันธุ์.....	137
4.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ.....	139
4.3 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ สหรัฐอเมริกา	139
4.3.1 ร่างกฎหมาย The Model Law – Invasive Non-Native Species	140
4.3.1.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน	143
4.3.1.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม.....	145
4.3.2 กฎหมายอาญาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	146
4.3.2.1 The Lacey Act of 1990.....	147
4.3.2.2 The National Invasive Species Act of 1996.....	147
4.4 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ นิวซีแลนด์.....	148
4.4.1 The Biosecurity Act 1993	148
4.4.1.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน	151
4.4.1.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม.....	153
4.4.1.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกัน	160
4.4.2 The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996.....	161
4.4.2.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน	163
4.4.2.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม.....	163

4.4.3 กฎหมายอาญาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	164
4.4.3.1 Marine Reserves Act 1978	164
4.4.3.2 Fisheries Act 1996	164
4.5 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ ญี่ปุ่น.....	165
4.5.1 The National Biodiversity Strategy.....	165
4.5.2 The Invasive Alien Species Act 2004	166
4.5.2.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน	168
4.5.2.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม.....	169
4.6 วิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิด พันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	171
4.6.1 วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	171
4.6.2 วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย	172
4.7 บทสรุป	183
บทที่ 5 วิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร.....	184
5.1 วิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดกฎหมายอาญาต้นแบบในเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นจากนอกราชอาณาจักร	184
5.1.1 ความเหมาะสมในการนำกฎหมายอาญามาใช้.....	184
5.1.2 ความเหมาะสมเนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์โดยตรง.....	186
5.1.3 ความเหมาะสมเนื่องจากการมีกฎหมายที่บัญญัติเป็นความผิด.....	187
5.1.4 ความเหมาะสมเนื่องจากความครอบคลุมของกฎหมาย	189
5.1.5 ความเหมาะสมในเมื่อต้องตีความกฎหมาย.....	192
5.1.6 ความเหมาะสมในเรื่ององค์ประกอบภายนอกของความผิด.....	195
5.1.7 ความเหมาะสมในเรื่ององค์ประกอบในส่วนจิตใจในการกระทำผิด.....	199
5.1.8 ความเหมาะสมในเรื่องโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย.....	202
5.1.9 ความเหมาะสมในเรื่องหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง.....	207
5.1.10 ความเหมาะสมเนื่องจากสอดคล้องกับร่างกฎหมายเรื่องความปลอดภัยทาง ชีวภาพ.....	211

5.1.11 ความเหมาะสมเนื่องจากสอดคล้องกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน	214
5.2 วิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดมาตรการทางอาญาต้นแบบในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จากนอกราชอาณาจักร	217
5.2.1 ปัญหาเรื่องการบัญญัติกฎหมาย	217
5.2.2 ปัญหาเรื่องความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมาย.....	218
5.2.3 ปัญหาเรื่ององค์ประกอบความผิด.....	221
5.2.4 ปัญหาเรื่องความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล	223
5.2.5 ปัญหาเรื่องหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง	224
5.2.6 ปัญหาเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐาน	226
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	230
6.1 บทสรุป	230
6.2 ข้อเสนอแนะ	240
6.2.1 การบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมาย โดยตรงเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร.....	240
6.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม	242
6.2.3 การบัญญัติกฎหมายในส่วนความรับผิดทางแพ่ง.....	243
6.2.4 การเพิ่มความเข้มงวดในมาตรการต่าง ๆ	245
6.2.5 การผสานแนวคิดเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรกับ ร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพ สมัยใหม่ พ.ศ.	246
6.2.6 การปรับปรุงระบบพยานผู้เชี่ยวชาญสำหรับคดีเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จากนอกราชอาณาจักร	247
รายการอ้างอิง	249
ภาคผนวก.....	260
ภาคผนวก ก	261
ภาคผนวก ข	272
ภาคผนวก ค	277
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	284

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น : ช่วงเวลาที่นำเข้าและแพร่ระบาด	38
ตารางที่ 2 ชนิดพันธุ์สัตว์มีกระดูกสันหลังในประเทศไทย ชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น (endemic) และชนิดพันธุ์ที่ถูคุกคาม (threatened).....	44
ตารางที่ 3 ชนิดพันธุ์สัตว์มีกระดูกสันหลังในประเทศไทยตามสถานภาพต่าง ๆ.....	45
ตารางที่ 4 มาตราการ 4 ประการและแนวปฏิบัติ 15 ประการ.....	60
ตารางที่ 5 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	120
ตารางที่ 6 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	121
ตารางที่ 7 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุนกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.....	122
ตารางที่ 8 ตัวอย่างอัตราโทษในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการ ป้องกัน.....	132
ตารางที่ 9 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานใน The Biosecurity Act 1993.....	178
ตารางที่ 10 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานใน The Invasive Alien Species Act 2004.....	181

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น	15
แผนภาพที่ 2 สภาพความเป็นจริงตามสมมติฐาน	16
แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนของปัญหา	17

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 1 จำนวนที่เพิ่มขึ้นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาศัยบนบกของ 11 ประเทศในทวีปยุโรป.....	55
แผนภูมิที่ 2 จำนวนที่เพิ่มขึ้นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาศัยในน้ำของ 11 ทวีปในยุโรป	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยในเชิงวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน ทำให้มนุษย์สามารถเรียนรู้และเข้าใจสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่มากมายบนโลก จนสามารถจำแนกสิ่งมีชีวิตออกได้เป็นประเภทหรือสายพันธุ์ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกัน การศึกษาวิจัยก็ทำให้มนุษย์ตระหนักว่า ยังมีสิ่งมีชีวิตอีกมากมายที่มนุษย์ไม่รู้จัก และมีสายพันธุ์ใหม่ ๆ ปรากฏขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งแต่ละประเภทหรือแต่ละสายพันธุ์ต่างก็ต้องการสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่เหมาะสมในการอยู่รอดและดำรงเผ่าพันธุ์ของตนเอง อันเป็นไปตามวิถีทางของธรรมชาติ โดยปกติทั่วไป สิ่งมีชีวิตทั้งหลายต่างก็อยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติโดยไม่ก้าวร้าวระหว่างกัน สอดคล้องกับที่กลไกทางธรรมชาติได้จัดสรรให้ความหลากหลายทางชีวภาพดำเนินไปตามวิถีทางอันควรอยู่เสมอ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่า สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ในท้องถิ่นหนึ่งย้ายไปยังอีกท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่เคยปรากฏพืชและสัตว์ประเภทนั้น ๆ อยู่ จึงนำมาซึ่งปัญหาสำคัญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระทำของมนุษย์มาเกี่ยวข้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีความซับซ้อนและมีแง่มุมที่ต้องพิจารณาหลายประการ

การกระทำของมนุษย์ที่ก่อปัญหาปรากฏการณ์ย้ายถิ่นข้างต้น หากจำแนกอย่างกว้างอาจแยกได้เป็น ประการที่ 1 “การกระทำโดยวิธีการที่ตั้งใจ” คือ การนำสิ่งมีชีวิตจากท้องถิ่นหนึ่งเข้าไปยังท้องถิ่นใหม่โดยมีวัตถุประสงค์บางประการ เช่น มีการนำเข้าสัตว์ต่างถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและการวิจัย หรือมีผู้ลักลอบนำสัตว์ต่างถิ่นเข้ามาเลี้ยงดูเพื่อแสวงหารายได้ ดำเนินธุรกิจด้วยการแสวงหาประโยชน์จากความสวยงามของสัตว์นั้น หรือใช้ในการประกอบอาหาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อื่นใด และประการที่ 2 “การกระทำโดยวิธีการที่ไม่ตั้งใจ” คือ การนำสิ่งมีชีวิตจากท้องถิ่นหนึ่งเข้าไปยังท้องถิ่นใหม่โดยไม่รู้ตัว เช่น สัตว์เล็ก ๆ ประเภทแมลงติดมากับพันธุ์พืชที่นำเข้าหรือส่งออก สิ่งมีชีวิตบางชนิดติดมากับอับเฉาเรือ ฯลฯ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งใจหรือไม่ ผลของการกระทำนั้นได้ก่อปัญหาสำคัญ คือ สัตว์บางชนิดหรือพันธุ์พืชบางสายพันธุ์เข้ามาทำลายระบบนิเวศของท้องถิ่นใหม่ด้วยการแย่งอาหารและแหล่งที่อยู่ ซึ่งส่งผลให้สิ่งมีชีวิตในท้องถิ่นเดิมลดจำนวนลง และส่งผลต่อเนื่องกระทบต่อกลุ่มคนผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร นอกจากนี้ สิ่งมีชีวิตต่างถิ่นยังนำโรคร้ายแพร่ระบาดสู่ประชาชนและสิ่งมีชีวิตในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากและยากแก่การแก้ไข ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากเพราะต้องใช้งบประมาณเพื่อวางแผนและดำเนินการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเสียหาย ทั้งยังเป็นปัญหาร้ายแรงต่อเนื่องไปไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น นานาอารยประเทศจึงให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างมาก เพราะต่างก็ตระหนักถึงปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งปัญหานี้รู้จักกันทั่วไปในฐานะปัญหาเรื่อง “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น”

คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” นั้น ในปัจจุบันคือถ้อยคำที่พบเห็นได้เป็นการทั่วไปในหนังสือบทความ งานวิจัย กฎหมาย หรือเอกสารประเภทต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว หากเป็นเอกสารในต่างประเทศหรือมีภาษาต่างประเทศ ก็อาจปรากฏถ้อยคำที่หมายถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแตกต่างกันไปหลายแบบ ดังตัวอย่างถ้อยคำที่แตกต่างกันในภาษาอังกฤษ เป็นต้นว่า alien species*, non-Indigenous species**, introduced species*** หรือ exotic species[†] ฯลฯ แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ความหมายเบื้องต้นของ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” มักสรุปความได้ว่า คือ ชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นใดถิ่นหนึ่งมาก่อน แล้วถูกนำมาหรือเดินทางเข้ามายึดครองและดำรงชีพในอีกถิ่นหนึ่ง โดยอาจอยู่ได้ดีหรือไม่ก็ได้ ขึ้นกับความเหมาะสมของปัจจัยแวดล้อมและการปรับตัวของชนิดพันธุ์นั้น แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่ดั้งเดิมในพื้นที่นั้น ๆ มาก่อนตามธรรมชาติซึ่งเรียกว่าพันธุ์พื้นเมือง (native species, indigenous species, endemic species)^{††}

เมื่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในสถานที่แห่งใหม่แล้ว ไม่ว่าจะอย่างไรก็ย่อมก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศของสถานที่แห่งนั้น ๆ เพียงแต่ผลกระทบอาจเป็นด้านบวกหรือด้านลบมากน้อยต่างกัน ขึ้นกับปัจจัยหลายประการว่าจะเอื้อไปทางด้านใด ดังนั้น ที่กล่าวว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นเรื่องของปัญหา ก็เพราะเมื่อไม่ทราบว่าเป็นด้านบวกหรือด้านลบมากกว่าเนื่องจากยังไม่ปรากฏชัดเจน จึงถือเป็นปัญหาเรื่องความคลุมเครือต่อการดำเนินการจัดการ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนย่อมไม่อาจทราบได้ว่าควรรับมืออย่างไร แต่ที่ปรากฏว่าเป็นปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยปราศจากข้อสงสัยและเป็นปัญหาหลัก คือ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ก่อผลกระทบในทางลบอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีความก้าวร้าว ก่อการคุกคาม หรือเป็นอันตรายอันตรายต่อระบบนิเวศ ต่อสิ่งแวดล้อม และต่อชนิดพันธุ์พื้นเมือง และก่อความเสียหายอื่น ๆ อีกมาก เหล่านี้ถือเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่บุกรุก ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคาม ชนิดต่างถิ่นพันธุ์ที่รุกราน (invasive alien species) หรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ก่ออันตราย (harmful alien species)

* ตัวอย่างที่ปรากฏคำว่า “alien species” เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity) ฯลฯ

** ตัวอย่างที่ปรากฏคำว่า “non-indigenous species” เช่น Gregory M. Ruiz et al., “Global invasions of marine and estuarine habitats by non-Indigenous species: Mechanisms, Extent, and Consequences,” *Oxford Journals* 37: 621-632. ฯลฯ

*** ตัวอย่างที่ปรากฏคำว่า “introduced species” เช่น Aree Waranyuwat, *Comparative trial on yielding of 12 introduced species of sorghum*, ((n.p.): Northeast Agricultural Center, 1967).

[†] ตัวอย่างที่ปรากฏคำว่า “exotic species” เช่น U. S. Environmental Protection Agency[EPA], *Exotic species* [Online], 28 December 2011. Available from: <http://www.epa.gov/bioiweb1/aquatic/exotic.html> ฯลฯ

^{††} กลุ่มคำเหล่านี้มักพบในเอกสารที่ทำการศึกษารื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และบางแหล่งอ้างอิงได้ใช้ลักษณะถ้อยคำที่แปลให้ตรงกันข้ามกับถ้อยคำที่หมายถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

อนึ่ง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม หรือก่อความเสียหายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอันตรายหรือความเสียหายนั้นมีความเป็นรูปธรรมจน ประชาชนบางกลุ่มในท้องถิ่น คณะทำงานหรือคณะวิจัย หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ต่างก็ตระหนักและเข้าใจสภาพปัญหา หรือแม้กระทั่งมีการกล่าวถึงในกฎหมาย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้ถ้อยคำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน”^{*} เมื่อพิจารณาอย่างละเอียด ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ รุกรานสามารถเกิดได้เองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือเกิดขึ้นโดยตรงจากการ กระทำของมนุษย์ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ สาระสำคัญที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา คือ การรุกรานที่ เกี่ยวข้องหรือเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์โดยตรงเป็นหลัก

การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นสามารถจำแนกรูปแบบได้หลากหลาย ถ้าเน้นที่ประเภท ของชนิดพันธุ์ก็อาจจำแนกเป็นการรุกรานของพืชและการรุกรานของสัตว์ ถ้าเน้นที่วิธีการรุกรานก็ อาจจำแนกเป็นการรุกรานด้วยการกระทำของมนุษย์ และการรุกรานโดยปัจจัยที่เกิดขึ้นในธรรมชาติ เอง เป็นต้น เมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงไปที่การกระทำของมนุษย์ ก็ยังสามารถแบ่งได้อีกว่า การ รุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นผลจากการกระทำโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจในการนำเข้ามาหรือ เลี้ยงดู ในหลายครั้ง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นถูกนำเข้ามาด้วยวัตถุประสงค์ด้านบวก เช่น ใช้เป็นเครื่องมือ ชีวภาพในกำจัดศัตรูพืช ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เป็นต้น แต่ภายหลังกลับกลายเป็นว่าชนิด พันธุ์ต่างถิ่นที่นำมานั้นได้ปรับตัวจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณนั้น ๆ และควบคุมได้ ยาก เมื่อได้ศึกษาถึงสาเหตุจะพบว่ามีความหลายปัจจัยที่ต้องพิจารณา เช่น ปัจจัยในเรื่องผู้นำเข้าไม่ศึกษา อย่างเพียงพอ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน จำเป็นต้องศึกษาวิจัยเฉพาะทางถึงจะเข้าใจได้ ปัจจัย เรื่องหน่วยงานของรัฐไม่ควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม ขาดกลไกประเมินความเสี่ยง หรือปัจจัยในเรื่อง ที่ผู้มิไว้ในครอบครองประมาทเลินเล่อหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ปล่อยให้เล็ดลอดออกไปในธรรมชาติโดย ผิดกฎหมายหรือไม่เหมาะสมตามหลักวิชาการ และยังมีปัจจัยอันเป็นสาเหตุได้อีกหลายประการ แต่ไม่ว่าด้วยสาเหตุใด การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นก็สามารถเป็นปัญหากระทบกับสังคม โดยรวม เช่น เป็นปัญหาต่อเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ทำลายสัตว์ในท้องถิ่น

* คำว่า “รุกราน” หมายความว่า ล่วงล้ำเข้าไปก้าวร้าวรุกราน เช่น ถูกข้าศึกรุกราน ฯลฯ (ราชบัณฑิตยสถาน, “รุกราน,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นาน มีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546), หน้า 959.) ตามความหมายนี้จึงอาจทำให้เข้าใจว่าการรุกรานนั้นน่าจะ เป็นการกระทำของผู้ที่รุกรานเอง แต่คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าให้รวม ทุกกรณีที่มีชีวิตใด ๆ จากต่างถิ่นได้เข้ามาทำความเสียหายในท้องถิ่นใหม่ไม่ว่าจะเข้ามาสู่ท้องถิ่น ใหม่ด้วยวิธีการใด อาจเข้ามาด้วยการกระทำของมนุษย์ หรือเข้ามาเองตามธรรมชาติ แต่ได้ก่อความเสียหายขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มงานความมั่นคงทางชีวภาพ สำนักความหลากหลายทาง ชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ได้เลือกใช้ถ้อยคำนี้เป็นถ้อยคำนี้อย่างเป็นทางการในการปฏิบัติงาน (ดูรายละเอียด เพิ่มเติม โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรรา ทองเยี่ยม, ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน (Invasive alien species) [ออนไลน์], 29 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/mean_invasive_A.html)

ปัญหาต่อการแพทย์และสาธารณสุขจากการแพร่กระจายของโรคระบาด ปัญหาการเสียดุลของสิ่งแวดล้อม ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวเสียหาย ปัญหาความเสียหายของประวัติศาสตร์ ฯลฯ

ความร้ายแรงของปัญหานั้น มิได้เกิดขึ้นแค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่เกิดขึ้นเกือบทุกแห่งที่มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ได้ในโลก เมื่อเป็นปัญหาระดับโลกได้ การให้ความสำคัญในเรื่องนี้จึงได้เข้าสู่บริบทระหว่างประเทศในรูปของกลไกระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งกลไกทางระหว่างประเทศในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีความตกลง สนธิสัญญา และอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมแล้วเป็นความตกลงระหว่างประเทศกว่า 50 ฉบับที่สามารถเชื่อมโยงกับปัญหาได้ จึงถือเป็นนัยได้ว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นปัญหาสำคัญระดับโลก การเล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ทำให้มีกฎหมายระหว่างประเทศที่ดำเนินการจัดการในประเด็นปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นขึ้น มีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันและแก้ไข รวมทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องในเชิงความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นต้นว่า

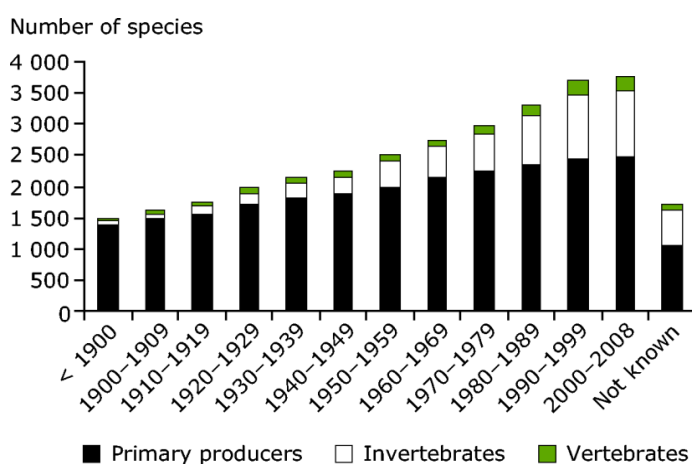
1. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity : CBD) ซึ่งหลักกฎหมายของอนุสัญญานี้ได้กล่าวถึง “alien species” และนำมาซึ่งประเด็นอภิปรายเรื่อง “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” หรือ “Invasive Alien Species (IAV)” ทั้งยังวางแม่บทการดำเนินการในด้านต่าง ๆ อันเป็นพันธกรณีให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในและนอกประเทศ

2. อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention : IPPC) เป็นอนุสัญญาที่ประเทศภาคีสถนามให้สัตยาบันร่วมกันโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและการป้องกันการเข้าในประเทศและการแพร่ระบาดของศัตรูพืชและผลิตผลพืช กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศย่อยลงไปในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น โดยประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศนี้ด้วย นอกจากนี้ยังมีการทำงานขององค์การอารักขาพืชแห่งสมาพันธ์ยุโรปและตะวันออกกลาง (European and Mediterranean Plant Protection Organization : EPPO) เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป จัดตั้งขึ้นเพื่อการปกป้องคุ้มครองพันธุ์พืชในบริเวณภูมิภาคยุโรปและตะวันออกกลาง

3. เครือข่ายชนิดพันธุ์ที่รุกรานป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (The Asia-Pacific Forest Invasive Species Network : APFISN) เป็นเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการสร้างความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อช่วยตรวจสอบ ป้องกัน ติดตาม กำจัด และ/หรือ ควบคุมชนิดพันธุ์ที่รุกรานป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หากกล่าวโดยเฉพาะ เครือข่ายนี้ก่อตั้งขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ที่รุกรานซึ่งมีผลต่อการจัดการความยั่งยืนของป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดย APFISN นั้นมีสมาชิก 33 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เป็นสมาชิกอยู่ด้วยในเครือข่ายนี้เช่นกัน¹

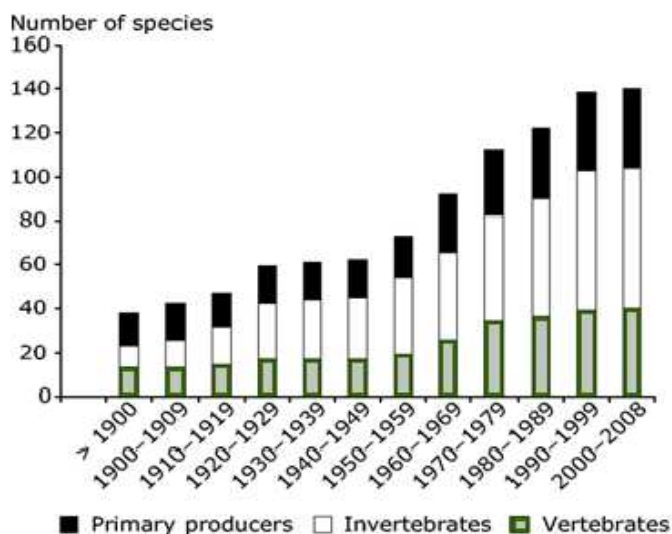
¹ โสภวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสร ทองเอี่ยม, The Asia-Pacific Forest Invasive Species Network (APFISN) [ออนไลน์], 9 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/APFISN.html>

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 คือความตกลงที่เกิดขึ้นเนื่องจากหลายประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งรวมถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วย อนุสัญญานี้ถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานและมีความพยายามอย่างมากที่จะผลักดันให้มีการดำเนินการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น² ประเทศไทยนั้นได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาลำดับที่ 188 โดยร่วมลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2535 และให้สัตยาบันอนุสัญญาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547 ทำให้มีพันธกรณีผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามกลไกแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ประกอบกับก่อนหน้านี้จะมีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ ค.ศ. 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) ที่มีมาตรการจัดการกับการค้า การนำเข้าและส่งออกพืชและสัตว์ มุ่งเน้นการอนุรักษ์ ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อปี พ.ศ. 2518 และให้สัตยาบันในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 หากพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับเหล่านี้ ประกอบกัน จะสามารถสรุปมาตรการสำคัญกับการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในเชิงระหว่างประเทศได้เป็น 4 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการป้องกัน (prevention), มาตรการควบคุม (control and containment), มาตรการกักกัน (quarantine) และมาตรการกำจัด (eradication) เป็นหลักในการดำเนินการ ทำให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินการใด ๆ ก็ตามให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ การดูแลและสงวนรักษาพันธุ์พืชและสัตว์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งเป็นปัญหาระดับโลก แต่ประชาชนในประเทศไทยเป็นจำนวนมากยังคงขาดความรู้ที่กระจ่างเพียงพอที่จะเรียนรู้และรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งปัจจุบันปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาใหม่ ทั้งยังเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ เพราะหากคาดคะเนเบื้องต้นพอสังเขปว่า ประเทศในโลกมีเกือบ 200 ประเทศ สิ่งมีชีวิตในโลกมีหลายล้านชนิดและมีการกลายพันธุ์เป็นชนิดใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ โอกาสของปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานรูปแบบใหม่ก็ย่อมมีได้แทบไม่จบสิ้น



แผนภูมิที่ 1 จำนวนที่เพิ่มขึ้นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาศัยบนบกของ 11 ประเทศในทวีปยุโรป

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.], มาตรการป้องกันควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, (กรุงเทพฯ: อินทิเกรตเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2552), หน้า 5.



แผนภูมิที่ 2 จำนวนที่เพิ่มขึ้นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาศัยในน้ำของ 11 ประเทศในยุโรป (ที่มาของแผนภูมิที่ 1 และแผนภูมิที่ 2 : The North European and Baltic Network on Invasive Alien Species : NOBANIS)

เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทย ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด และต้องใช้ทั้งกำลังคนและกำลังทรัพย์จำนวนมากในการเยียวยาแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างคือ การแพร่ระบาดของผักตบชวา ไมยราบยักษ์ การแพร่ระบาดของหอยเชอรี่ ปลาซัคเกอร์ นกพิราบ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประเทศไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ประกอบกับความร้ายแรงของปัญหาดังกล่าว จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเริ่มมีแนวคิดผนึกกำลังเข้าจัดการร่วมกัน ซึ่งฝ่ายบริหารได้ให้ความสำคัญกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอยู่ไม่น้อย เพราะคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 ลงมติเห็นชอบและอนุมัติ “ร่างมาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องรับฟังความเห็นของกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการตามมาตรการด้วย นอกจากนี้ในตัวมาตรการเองยังมีการจัดทำ “ทะเบียนชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ควรป้องกัน ควบคุม กำจัดของประเทศไทย” ตามหลักเกณฑ์การจำแนกและจัดกลุ่มชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาศัยเรื่องการรุกรานมากน้อยเพียงใดเป็นหลัก ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในมาตรการดังกล่าวมีทิศทางการดำเนินงานที่สะดวกยิ่งขึ้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า กฎหมายในประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพียงแต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการห้ามลักลอบนำเข้า ส่งออก เลี้ยงดู หรือปล่อยสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต และมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ แยกได้เป็นกรณีจัดการกับพืช กรณีจัดการกับสัตว์ และกฎหมายบางฉบับที่จัดการโดยภาพรวมได้ทั้งพืชและสัตว์ อันเป็นการแตกต่างกับกฎหมายของหลายประเทศที่มีวัตถุประสงค์จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรงและโดยรวมทุกชนิด จริงอยู่ว่าความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายโดยตรงนั้นย่อมแตกต่างกันขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่การมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงและครอบคลุมย่อมทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้น และก่อสร้างบังคับกับประชาชนทุกคนอย่างเป็นระบบและเป็นระเบียบเดียวกัน ดังนั้น เพื่อการบังคับใช้มาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนทุกคนแล้ว การวิเคราะห์ว่ากฎหมายที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ และขณะเดียวกันกฎหมายโดยตรงจำเป็นหรือไม่ จึงมีความสำคัญตรงเท่าที่ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานยังมีอยู่ และความสำคัญเช่นนี้ย่อมยังมีต่อไปตรงเท่าที่ยังพบการนำเข้าสัตว์และพืชต่างถิ่นมาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่เสมอ เสมือนกับว่าไร้ซึ่งการควบคุมใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาความเป็นจริงที่ปรากฏในสังคมทั้งหมด ในส่วนของประเทศไทยจะสามารถแยกปัญหาได้เป็น 2 ประเด็น ซึ่งแต่ละประเด็นเป็นปัญหาที่เกิดต่อเนื่องกัน

ประเด็นที่ 1 คือ “ปัญหาเรื่องผลกระทบจากการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” และ

ประเด็นที่ 2 ที่ตามมาคือ “ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังบังคับใช้กฎหมาย”

สำหรับประเด็นที่ 1 คือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จำต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่มีใช้กฎหมายมาใช้เพื่อป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หากพิจารณาโดยละเอียด ปัญหาตามประเด็นนี้คือสิ่งเกิดขึ้นจริงแล้วและแก้ไขได้ยาก มีกรณีที่รัฐบาลสั่งการให้เจ้าหน้าที่ใช้วิธีการทำลายสิ่งมีชีวิตบางชนิดซึ่งเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีสำนักงานประมงจังหวัดตาก ลุยจับปลาซัคเกอร์ทำลายทิ้งนับแสนตัว ขอความร่วมมือร้านปลาสวยงามงดเพาะพันธุ์⁴ ซึ่งเป็นการทารุณโหดร้ายและไม่เป็นที่ยอมรับในทางสากลของผู้มีมนุษยธรรม ทั้งประเด็นสำคัญคือต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนด้วยจึงจะจัดการปัญหาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล แต่ด้วยความมักง่ายและผลเสียหายยังไม่ปรากฏในขั้นต้น ทำให้ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือเท่าที่ควร หรือแม้กระทั่งกระทำการโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทนแทนแต่ตนโดยมิได้คำนึงถึงบริบทแวดล้อมว่าจะส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่สุดคือปัญหาที่ลูกหลานจนแก้ไขได้ยาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีปัจจัยเรื่องพืชหรือสัตว์มาเกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า การเกิดโรคระบาด การแย่งถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ซึ่งนำความเสียหายมาสู่ผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเกษตรกรรม เกิดปัญหาผลผลิตตกต่ำและไม่ได้มาตรฐานจนกระทบระบบเศรษฐกิจ จนกระทั่งทุกฝ่ายเกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันกำหนดนโยบายทั้งในระดับภายนอกประเทศและภายในประเทศ มี

⁴ “ลุยฆ่าปลาซัคเกอร์นับหมื่น แพร่เร็ว-กินแหลก,” คม ชัด ลึก (28 กุมภาพันธ์ 2551).

การกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อใช้จัดการปัญหานี้ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือนโยบายการใช้มาตรการทางกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ อย่างจริงจัง แต่สำหรับประเทศไทยยังเป็นที่สงสัยว่าได้ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังแล้วหรือไม่ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบ้างก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือประเด็นที่ 2 เพราะเมื่อได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว สำหรับประเทศไทยยังพบว่ามีปัญหาตามประเด็นที่ 1 อยู่ คือ ยังคงมีผลกระทบจากรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอยู่มาก ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในแง่การกระทำของบุคคลโดยไม่ดูปัจจัยอื่น จะแสดงในตัวอย่างกฎหมายหลายฉบับที่มีมาตรการบังคับบุคคลยังคงไม่เป็นผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะกฎหมายย่อมต้องก่อสร้างบังคับกับประชาชนทุกคนภายในรัฐ แต่พฤติกรรมของบุคคลในหลายประการสร้างข้อสงสัยว่าความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายนั้นมีอยู่อย่างไรหรือไม่ เพราะตามท้องตลาดจำหน่ายสัตว์และพืชยังคงพบเห็นการเพาะพันธุ์สัตว์และพืชต่างถิ่นหลายชนิดเป็นจำนวนมาก* การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือการครอบครองสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นสามารถทำได้โดยง่าย เพียงแค่แสดงเจตนาตกลงกันด้วยวาจาอย่างการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ธรรมดา กรรมสิทธิ์จากผู้ขายก็โอนไปยังผู้ซื้อตั้งแต่เวลาที่ได้ตกลงกัน

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นปัญหาในประเด็นที่ 2 คือปัญหาหลักที่จะทำการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แยกพิจารณาได้ว่า

ประการที่ 1 “ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายโดยตรง” กล่าวคือ ประเทศไทยนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายการห้ามนำเข้า เลี้ยงดู หรือห้ามปล่อยสู่ธรรมชาติอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง ที่กล่าวว่าไม่มีกฎหมายโดยตรงเพราะแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “มาตรการป้องกันควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แต่มาตรการก็มีใช้กฎหมาย เมื่อเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอาจเกิดจากการกระทำของบุคคลใดก็ได้ จึงควรให้ประชาชนทั้งหมดทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำบางประการที่อาจก่อความเสียหาย และสิ่งที่ทำเช่นนั้นได้ก็คือกฎหมายซึ่งมีผลบังคับต่อประชาชนทุกคนในรัฐ แต่เนื้อหาของมาตรการดังกล่าววางหลักปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากเทียบกับกฎหมายแล้ว การมีเพียงมาตรการยอมประกันความเสี่ยงต่อปัญหาได้น้อยกว่า และเป็นการดำเนินการที่แคบกว่าในการรับมือกับปัญหา

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง กฎหมายบางฉบับได้กำหนดกรอบการป้องกันและควบคุมปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนี้จริง แต่ก็ใช้กับสิ่งมีชีวิตเพียงบางประเภทเท่านั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีมาตรการป้องกันพืช ศัตรูพืช หรือเชื้อโรคพืชเข้ามากระบาดทำความเสียหายต่อการเกษตรและต่อระบบนิเวศ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใน

* ในตลาดจตุจักรและอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ ปี 2550 พบว่า ตัวอย่างพืชและสัตว์สวยงามหลายชนิดทั้งน้ำเค็มและน้ำจืด ได้นำเข้ามาจากต่างประเทศจำนวนมากเพื่อการค้าขาย จากการสอบถามพบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงความหมายและความสำคัญของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (สุชานา ขวณิชชย์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ถูกนำเข้ามาเลี้ยงเป็นสัตว์หรือพืชสวยงาม,” *BRT Magazine* 25 (พฤศจิกายน 2551): 14.)

ราชกิจจานุเบกษา กำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช และพาหะเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกัก* ในประกาศจะระบุชื่อพืช ศัตรูพืช พาหะ แหล่งที่มา หรือจะกำหนดข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขใดไว้ด้วยก็ได้ รวมทั้งประกาศเพิ่มเติมชื่อเชื้อพันธุ์พืชที่จะควบคุม กำหนดด่านตรวจพืช หรือสถานกักพืชได้** ดังนั้น ถ้าเป็นประเด็นสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นที่ไม่ตกอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติกักพืช เช่น สัตว์ต่าง ๆ ก็อาจตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่น เช่น อาจบังคับใช้กฎหมายในเชิงศุลกากรที่ห้ามนำเข้าและส่งออก แต่กฎหมายในเชิงศุลกากรก็ไม่ได้มีหลักประกันว่าจะไม่มีการนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในราชอาณาจักร เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องนั้นใช้ดูแลกรณีต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง ซึ่งย่อมทำให้ต้องกระจายความสนใจแต่ละเรื่องออกไป ทำให้ความเด็ดขาดในแต่ละเรื่องไม่อาจเทียบได้กับกรณีมุ่งไปที่เรื่องใดเป็นการเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในประเทศไทยนั้นแยกประเภทสิ่งมีชีวิตในการจัดการออกต่างหากกันตามแต่ละชนิด เช่น พืช สัตว์น้ำ สัตว์บก สัตว์ที่อาจก่อโรคระบาด ซึ่งมีข้อดีตรงที่สามารถกำหนดวิธีจัดการที่เข้ากับแต่ละรูปเรื่องโดยตรง และให้หน่วยงานเฉพาะด้านดูแลเฉพาะส่วนตนไป แต่อีกด้านหนึ่ง การแยกเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ องค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานความร่วมมือกันได้ยาก เพราะหลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นไม่ได้เอื้ออำนวยให้การดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกชนิดพันธุ์ จจริงอยู่ที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นคนละสายพันธุ์ก็ย่อมมีวิธีจัดการที่แตกต่างกัน แต่เมื่อมาตรการในกฎหมายแต่ละฉบับที่ใช้จัดการชนิดพันธุ์แต่ละประเภทไม่เหมือนกัน ย่อมทำให้ขาดความเป็นระบบและก่อปัญหาเรื่องบางสายพันธุ์เล็ดลอดจากการควบคุม

จากปัญหาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ระบบการขอหรือให้อนุญาตในประเทศไทยเพื่อควบคุมดูแลนั้นมีอยู่จริงแต่ยังไม่เหมาะสม แสดงถึงการขาดการศึกษาที่ดีพอ ขาดผู้เชี่ยวชาญและบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง และอาจสะท้อนว่ายังขาดงบประมาณในการจัดการอีกด้วย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศสำหรับรับมือปัญหาเรื่องนี้กับกฎหมายไทยจะพบว่า ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายต้นแบบควบคุมคู่กับกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง ที่จะไม่ทำให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการดำเนินการ แตกต่างกับในประเทศนิวซีแลนด์ที่จะมี The Biosecurity Act 1993 เป็นกฎหมายฉบับหลักเพื่อจัดการกับปัญหาการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจและวางระบบการควบคุมต่าง ๆ ไว้ หรือแนวคิดเรื่อง The model state law for invasive species ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งร่างโดยสถาบันกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Environmental Law Institute : ELI) เพื่อการตรวจหา การควบคุม และการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยร่าง The model state law ดังกล่าวได้กำหนดกรอบการดำเนินงานเป็นสายลักษณะอย่างครอบคลุมทุกด้านเพื่อรับมือกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานทุกกลุ่มที่จำแนกได้ เนื้อหาหลักประกอบด้วย 17 มาตรการของรัฐเพื่อ

* คำว่า “กัก” หมายความว่า จำกัดเข้า, จำกัดให้แคบเข้า (ราชบัณฑิตยสถาน, “กัก,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 121.) และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า “... ‘สิ่งกัก’ หมายความว่า พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งกัก ...”

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507,” ราชกิจจานุเบกษา 81, 27 (ฉบับพิเศษ) (21 มีนาคม 2507): 1-12.

จัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่มีชื่อระบุในรายงานของสถาบันกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁵ ประกอบกับที่เฉพาะเจาะจงลงไป เช่น The National Invasive Species Act ที่มีขึ้นเพื่อจัดการควบคุมมิให้เกิดการแพร่ระบาดของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่อาศัยในน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาที่อาจติดมากับน้ำอับเฉาเรือ เป็นต้น

ประเทศไทยซึ่งไม่มีกลไกในลักษณะที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมไม่มีหลักการเพื่อประยุกต์ใช้กับปัญหาอย่างทั่วถึงทุกกรณี โดยเฉพาะกรณีที่มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแบบใหม่เข้ามาในประเทศย่อมขาดมาตรการหลักทางกฎหมายเพื่อจัดการโดยตรงและรวดเร็วดังเช่นประเทศนิวซีแลนด์หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น หลักการสำคัญอันควรพิจารณาเรื่องหนึ่ง คือ การพิจารณาว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายโดยตรงเฉพาะทางไปหรือไม่ เพราะถึงแม้ว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่จะดีเพียงใด ประชาชนผู้ยังขาดความเข้าใจก็ย่อมหาช่องทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรงก็ย่อมขาดความเด็ดขาดในการควบคุมการกระทำที่ไม่เหมาะสมของบุคคล แต่ถ้ามีกฎหมายเฉพาะโดยตรง กลไกการควบคุมการกระทำของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็จะเด่นชัดขึ้น และมาตรการดังกล่าวก็ย่อมกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำงานเสริมกับกฎหมายเฉพาะโดยตรงได้ ทำให้ยังเกิดประสิทธิภาพในการดูแลจัดการและป้องกันปัญหา

ดังนั้น แม้โดยรวมประเทศไทยจะมีกฎหมายรองรับมาตรการเชิงป้องกัน ควบคุม กักกัน กำจัดอยู่บ้าง แต่มีปัญหาเรื่องความไม่ครอบคลุมรอบด้าน ประกอบเนื้อหาทั้งหมดของกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กล่าวถึงสิ่งมีชีวิตใดเป็น “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” โดยตรง จึงเป็นไปได้ที่บางชนิดพันธุ์อาจเล็ดลอดจากการควบคุมได้ภายใต้ช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นในแต่ละแง่มุม แนวทางเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาน่าสนใจเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศก็คือ การมีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ประการที่ 2 “ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาที่ปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่ได้ก่อสภาพบังคับเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง” กล่าวคือ มาตรการทางด้านกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของบุคคลต่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่น มีมาตรการที่เกี่ยวข้องมากน้อยต่างกันออกไปตามแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่กฎเกณฑ์ที่ใช้เพื่อควบคุมและปราบปรามมิให้ประชาชนกระทำการใด ๆ ในกฎหมายแต่ละฉบับเหล่านั้น จะปรากฏรูปแบบในทางเดียวกันคือการใช้บทกำหนดโทษทางอาญามากำกับ ด้วยการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกระทำการในสิ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหลายฉบับอยู่ในฐานะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เมื่อกฎหมายหลายฉบับมีแนวทางดังนี้ จึงแปลโดยนัยได้ว่า มาตรการทางอาญาถือเป็นมาตรการสำคัญหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแต่ละฉบับถึงแม้มีอยู่จริงแต่ก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการนี้ และไม่เป็นการรอบด้านโดยตรงดังกล่าวในประการที่ 1 แล้ว มาตรการทางอาญาที่มีอยู่จึงมิได้มีส่วนช่วยจัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง แต่มีเพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์หรือ

⁵ Environmental Law Institute, *Invasive species control : A comprehensive model state law*, (Washington D.C. : Environmental Law Institute, 2004), p. 3

เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น เช่นนี้ โทษที่กำหนดไว้จึงไม่ชัดเจนเพียงพอว่าแท้จริงแล้ว จะช่วยควบคุมหรือป้องกันปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหรือไม่

ปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นปัญหาที่เกิดในระบบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นเรื่องของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะชนิดพันธุ์ทั้งหลายนั้นสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือต่อสภาพแวดล้อม ส่วนการบังคับใช้กฎหมายอาญา การกำหนดองค์ประกอบความผิด การกำหนดโทษทางอาญาระดับต่าง ๆ เป็นเรื่องของอีกระบบหนึ่ง เพียงแต่กฎหมายอาญามีบทบาทเพื่อให้กลไกทางด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความสำคัญของเรื่องนี้คือ ในเมื่อปัญหาที่มีส่วนที่ใช้กฎหมายอาญามาเสริมได้อยู่แล้ว หากกำหนดมาตรการทางอาญาแบบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ให้กระทำเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นความผิดอาญาได้โดยตรง และกำหนดโทษอย่างเหมาะสม ย่อมสันนิษฐานได้ว่า จะส่งผลดีต่อเรื่องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และส่งผลดีต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าเดิม ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่ามาตรการทางอาญาจะเป็นมาตรการหลักโดยตรงของกฎหมายเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้หรือไม่ กล่าวคือ จะสามารถตั้งประเด็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นขึ้นมาโดยตรงเพื่อให้สภาพบังคับทางอาญามีความเหมาะสมและตรงประเด็นได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันปัญหาการลักลอบนำเข้า เลี้ยงดู หรือปล่อยโดยไม่เหมาะสม เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่จะได้วิจัยในลำดับต่อไป

การวางกรอบเช่นที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นความคิดสร้างกฎหมายอาญาต้นแบบและสร้างมาตรฐานเดียวกันกับการจัดการกับการกระทำของบุคคลในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ผลดีที่อาจเกิดขึ้นต่อไปคือความเป็นไปได้ที่จะมีวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีขึ้นตามมา เช่น อาจทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายรวบรวมข้อมูลให้ตำรวจหรือพนักงานอัยการ และช่วยให้การดำเนินคดีอาญาในเรื่องนี้เป็นไปได้ต่อเนื่องและเป็นผลในการป้องกันอย่างแท้จริง

ดังนั้น ประเด็นที่ต้องวิจัยคือ “ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต้นแบบ” ซึ่งอาจประยุกต์จากมาตรการทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรืออาจเป็นการคิดหามาตรการทางอาญารูปแบบใหม่ในการป้องกัน ควบคุม กักกัน กำจัด ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งอาจมีแง่มุมวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาจากการประมาทเลินเล่อสำหรับกรณีที่มีได้ตั้งใจกระทำการนำเข้าหรือเลี้ยงดูเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนี้ ซึ่งล้วนเป็นการกำหนดเนื้อหาอันเป็นองค์ประกอบความผิด ทำให้ประเด็นสำคัญลำดับต่อมา คือ “โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย” ซึ่งจะเป็นข้อสำคัญสำหรับความรับผิดชอบทางอาญาในการรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพราะจากข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนมีการนำเข้า เลี้ยงดู และปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมากมายอย่างไม่คำนึงถึงความเสียหาย เฉพาะพันธุ์สัตว์น้ำหรือพันธุ์ปลาต่าง ๆ ก็มีจำนวนมากและมีหลายชนิด และการปล่อยสู่ธรรมชาติก็ทำได้โดยง่าย ตามตรวสอบและควบคุมได้ยาก การมีโทษทางอาญามากำกับการกระทำความผิดทำให้ประชาชนต้องให้ความสนใจมากขึ้น ใส่ใจศึกษาขึ้นกว่าเดิมโดยปริยาย และมีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ไม่กระทำการที่อาจนำผลร้ายมาให้แก่ทั้งตนเอง แก่ผู้อื่น และแก่ประเทศชาติ อันเป็นการป้องกันและควบคุมซึ่งดีกว่าการตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงทำให้มีข้อพิจารณาว่าอัตราโทษที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร โดยเฉพาะเรื่องการบังคับโทษปรับขั้นสูงเพื่อเยียวยาความเสียหาย อนึ่ง เรื่องโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยยังส่งผลต่อเรื่อง “อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจและหน้าที่ของ

พนักงานสอบสวน อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานด้านราชทัณฑ์” ที่อาจต้องเปลี่ยนแปลงให้เหมาะกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

โดยสรุป จากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมที่ว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นปัญหา ร้ายแรงและก่อความเสียหายหลายด้าน ประกอบกับปัญหาต่อมาที่ว่า กฎหมายอาญาของประเทศ ไทยที่ปรากฏในพระราชบัญญัติหลายฉบับไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงสำหรับการจัดการกับทุก ประเด็นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และมาตรการที่มีอยู่ต่างก็กระจัดกระจายไปตามแต่ละประเภทสิ่งมีชีวิต และวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ข้อสรุปของปัญหาสำคัญจึงมีอยู่ว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ ที่จะมีการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายโดยตรงเพื่อใช้จัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ รุกรานจากนอกราชอาณาจักร การแสวงหาคำตอบของคำถามเหล่านี้จำเป็นต้องวิจัยทั้งเรื่อง ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีมาตรการทางอาญาต้นแบบในเรื่องนี้เพื่อจะตอบคำถามที่ว่า “มีความ เหมาะสมหรือไม่” และ “ความเหมาะสมมีอยู่เพียงใด” ได้ อันเป็นแนวทางที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ แสดงให้เห็นในลำดับต่อไป

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

แม้ว่าประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักในการดำเนินการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน กับมีกฎหมายอาญา ในประเทศหลายฉบับที่สามารถใช้ดำเนินการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากนอกราชอาณาจักร แต่ มาตรการทางอาญาที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างเป็นระบบ และไม่เป็น มาตรฐานเดียวกันกับทุกกรณี ดังนั้น หากกำหนดให้มีมาตรการทางอาญาต้นแบบที่เหมาะสม โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ย่อม สามารถใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ชัดเจนและเด็ดขาดกว่ามาตรการทางอาญาที่มี อยู่ในปัจจุบัน และเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบและเข้าใจถึงความร้ายแรงของปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในแง่ของ รูปแบบการรุกราน ประเภทสิ่งมีชีวิตที่รุกราน ผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงตลอดถึงประเด็นมาตรการ ทั้งหลายทั้งที่เป็นกฎหมายและมีใช้กฎหมาย ซึ่งมีขึ้นในประเทศและต่างประเทศที่ใช้ดำเนินการกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและที่คาดว่าจะเกิดต่อไป

2. เพื่อทราบแนวคิดความรับผิดชอบทางอาญาต่อการกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน รวมทั้งข้อขัดข้อง อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อดีข้อเสีย ของการดำเนินคดีโดยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบของมาตรการทางอาญาที่เหมาะสมในการป้องกันและควบคุมปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากการกระทำของมนุษย์ โดยรวมการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไข หรือกำหนดขึ้นใหม่ซึ่งความผิดฐานใหม่กับโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่สอดคล้องกันกับความผิด หรือกำหนดขึ้นใหม่ซึ่งมาตรการทางอาญาอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตในการศึกษาและวิจัยเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามจากนอกราชอาณาจักรนี้จะพิจารณาถึงกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามนำเข้า ส่งออก เลี้ยงดู มีไว้ในครอบครอง และที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏในรูปของพระราชบัญญัติ รวมถึงพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ รวมทั้งศึกษาและวิจัยกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยศึกษาให้เห็นถึงมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้ระบบห้ามนำเข้าหรือเลี้ยงดูเว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือมีข้อยกเว้นประการอื่นในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแสวงหาพื้นฐาน แนวคิด หรือหลักการที่เหมาะสม เพื่อนำมาประยุกต์และกำหนดมาตรการทางอาญาที่เหมาะสมในแต่ละส่วนที่เป็นไปได้ ทั้งในเนื้อหาเรื่องความรับผิด โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยและหน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในลักษณะวิจัยแบบเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารงานวิจัย รายงานการประชุม ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ประกอบกับการติดต่อสอบถามเพื่อรับทราบและประยุกต์ใช้ข้อมูลจากบุคลากรในหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง หรือบัญญัติขึ้นใหม่ซึ่งมาตรการทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง โดยเฉพาะเรื่องความรับผิดทางอาญาที่เหมาะสมตลอดจนแนวทางการวางกรอบการดำเนินคดีเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีร่วมอยู่ด้วย

2. ทำให้ได้แนวทางต้นแบบให้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตในการให้กฎหมายมีสภาพบังคับใช้ได้ดีขึ้น ด้วยผลของการใช้มาตรการทางอาญาเข้าเสริมในการบังคับใช้กฎหมาย และทำให้ได้แนวคิดมาตรการทางอาญาต้นแบบเพื่อเป็นแนวทางสร้างมาตรการทางอาญาในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมประเภทอื่น

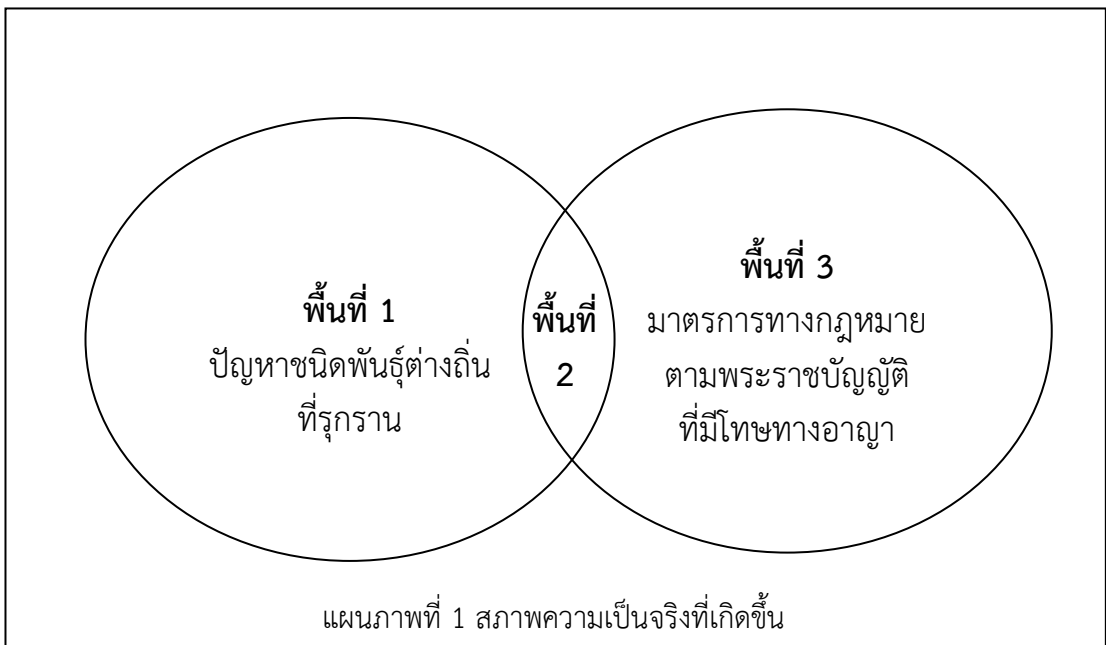
3. เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของการคุ้มครองชนิดพันธุ์ในท้องถิ่นและชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และสร้างเสริมความร่วมมือในการดูแลระบบนิเวศร่วมกัน เพราะผลจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า เมื่อมีกฎหมายที่ชัดเจนแล้ว ประชาชนแห่งรัฐที่กฎหมายนั้นใช้บังคับจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายมิได้

บทที่ 2

ประเด็นพิจารณาในปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

2.1 บทนำ

ก่อนพิจารณาประเด็นปัญหาในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจนถึงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน จำต้องพิจารณาความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นได้ตามแผนภาพที่ 1 และแผนภาพที่ 2 ดังนี้

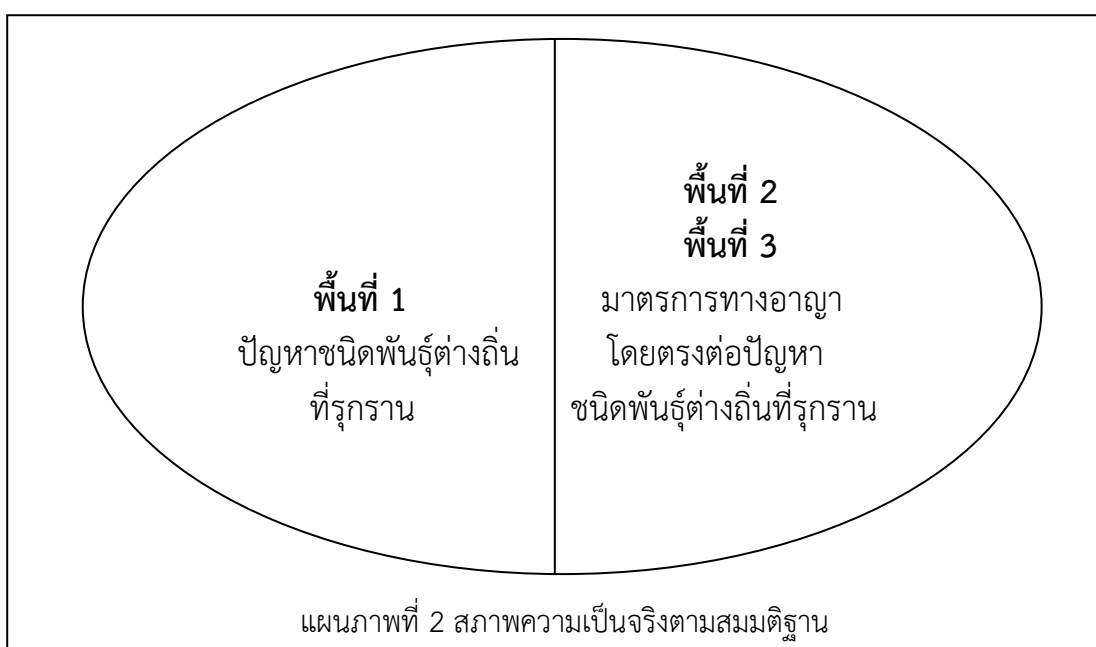


จากแผนภาพที่ 1 ซึ่งแสดงพื้นที่ทั้งสามส่วนนั้นอธิบายได้ว่า เมื่อมีปัญหาค่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวจะแสดงได้ทั้งพื้นที่ 1 และพื้นที่ 2 รวมกัน โดยพื้นที่ 1 แต่เพียงส่วนเดียวคือปัญหาค่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่กฎหมายอาญาไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

เพื่อจัดการต่อปัญหา ทำให้ในลำดับต่อมาต้องมีมาตรการในด้านต่าง ๆ เข้าป้องกันและแก้ไขเยียวยา หนึ่งในมาตรการสำคัญคือมาตรการทางอาญา ซึ่งมาตรการทางอาญาทั้งหมดที่มีผลบังคับใช้ในประเทศแล้วและสามารถจัดการปัญหาค่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้บ้างจะปรากฏดังพื้นที่ 2 และพื้นที่ 3 รวมกัน และในพื้นที่นี้ ไม่มีมาตรการทางอาญาที่ครอบคลุมปัญหาค่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานทุกประเภทภายใต้กฎหมายโดยตรงเพียงฉบับเดียว

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายอาญาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหาค่าชนิดพันธุ์ที่รุกรานได้ แต่ก็จัดการเพียงบางส่วนของปัญหาเท่านั้น ขณะเดียวกันกฎหมายอาญาในปัจจุบันที่

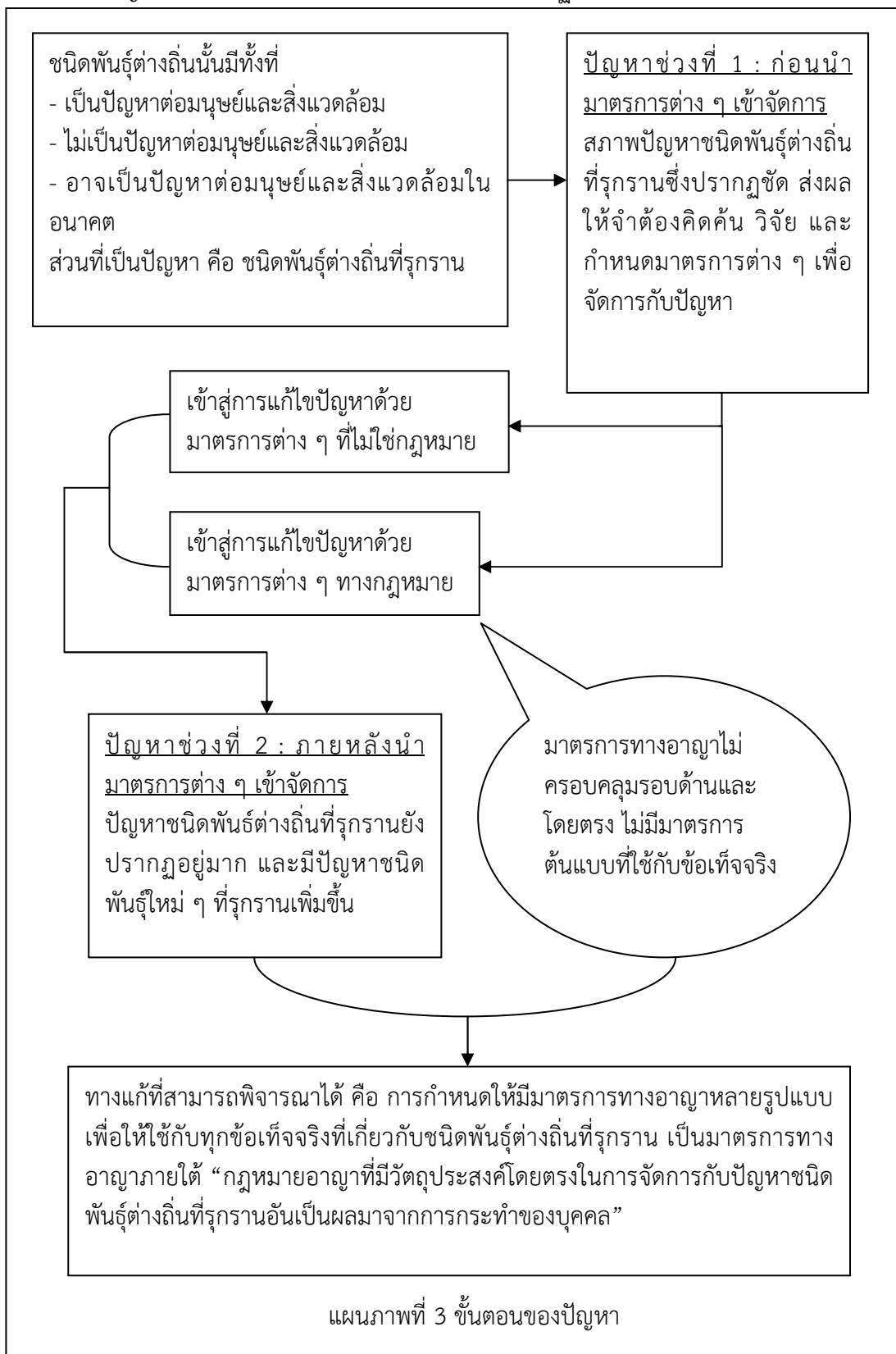
มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้วนั้น กลับพบว่ายังคงเข้าเกี่ยวข้องไม่เต็มส่วน ดังแสดงให้เห็นในพื้นที่ 2 ทั้งนี้ สาเหตุหลักสำคัญอย่างหนึ่งก็เพราะมาตรการทางอาญาที่กำหนดในกฎหมายอาญาต่าง ๆ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างครอบคลุมทุกประเภท และไม่ครอบคลุมทุกการกระทำของบุคคลที่เป็นประเด็นปัญหา คำถามสำคัญ คือ หากกำหนดให้มีมาตรการทางอาญาโดยเฉพาะที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ปริมาณปัญหาในพื้นที่ 1 จะลดลงหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง พื้นที่ 2 ที่แสดงการจัดการและควบคุมปัญหาโดยกฎหมายอาญาจะเพิ่มขึ้นหรือไม่ กรณีนี้ถือเป็นคำถามสำคัญของการวิจัยตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งสมมติฐานของการแก้ไขปัญหาด้วยการมีมาตรการทางอาญาโดยตรงดังกล่าวนี้ จะแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพที่ 2



จากแผนภาพที่ 2 แสดงถึงสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ คือ หากสามารถสร้างระบบกฎหมายอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายอาญาโดยตรงต่อเรื่องนี้ขึ้นมาได้ ย่อมเอื้อประโยชน์อย่างเป็นระบบมากกว่าการไม่มีกฎหมาย เช่นนี้ พื้นที่ 2 กับพื้นที่ 3 คือพื้นที่ซ้อนรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน อันแสดงว่ากฎหมายนั้นมีเพื่อจัดการปัญหานี้โดยตรง และน่าจะได้ผลที่ดีกว่าแบบรูปภาพที่ 1 โดยพื้นที่ 1 ของแผนภาพที่ 2 นี้ คือ ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่กฎหมายอาญาไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเช่นเดียวกับในแผนภาพที่ 1 แต่สันนิษฐานได้ว่ามีจำนวนลดน้อยลง กล่าวคือ พื้นที่ของปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานย่อมลดลง หากในความเป็นจริงมีมาตรการทางอาญาโดยตรงดังแผนภาพที่ 2*

* แผนภาพที่ 1 และแผนภาพที่ 2 นี้แสดงการเปรียบเทียบเพื่อความเข้าใจถึงสภาพปัญหาเท่านั้น จำนวนของปัญหาหรือมาตรการในความเป็นจริง มิได้ถูกแสดงตามขนาดของลายเส้นหรือรูปภาพในแผนภาพที่ปรากฏข้างต้นแต่อย่างใด

แผนภาพทั้ง 2 ที่แสดงให้เห็นนั้นเป็นเพียงองค์รวมที่แสดงสมมติฐาน ลำดับต่อไปจะแสดงขั้นตอนของปัญหาที่มีรายละเอียดเฉพาะเจาะจงลงไป ดังปรากฏในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของปัญหาว่ามีอยู่อย่างไร คือปัญหาช่วงที่ 1 และ ปัญหาช่วงที่ 2 ปัญหาช่วงที่ 2 คือส่วนที่เป็นปัญหาของ “กระบวนการ” ที่เกิดจากการแก้ปัญหาช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นปัญหาตาม “สภาพเหตุการณ์” ไม่ได้ผล แต่ปัญหาช่วงที่ 2 แท้จริงก็มีรากฐานมาจาก ปัญหาช่วงที่ 1 โดยทั้งสองส่วนนั้นจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดต่อไป การพิจารณาควบคู่กันในที่นี้ หมายความว่า เมื่อวิธานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการปรับส่วนที่เป็นปัญหาช่วงที่ 2 จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณามาตรการทางกฎหมายอาญาโดยใช้ปัญหาช่วงที่ 2 เป็นหลัก ส่วนปัญหาช่วงที่ 1 นั้นจะเป็นทั้งข้อมูลพื้นฐาน มูลเหตุ ตัวแปร ที่ใช้ในการวิจัย

เมื่อพิจารณาแผนภาพทั้งหมดจะเห็นว่า การทำความเข้าใจข้อเท็จจริงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ที่รุกราน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการนิยามความหมาย การจำแนกประเภท การรุกราน ผลกระทบของการ รุกรานและกรณีศึกษา ตลอดจนมาตรการทั่วไปและมาตรการที่เฉพาะเจาะจงในเพื่อรับมือกับปัญหา เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญในแง่แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของข้อมูล และสืบเนื่องต่อไปให้เห็นถึง ความสำคัญของการมีกฎหมายอาญาต้นแบบในบทถัดไปได้ ซึ่งในบทที่ 2 นี้จะได้กล่าวถึงประเด็น พิจารณาในแต่ละแง่มุมของเรื่องปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานข้างต้นเป็นลำดับไป

2.2 ความหมายและการจำแนกประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ประเด็นปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อเป็นหลักพิจารณาในบทต่อ ๆ ไป รวมทั้งส่วนนี้จะกล่าวถึงการจำแนก ประเภทว่าสามารถใช้หัวข้อใดจำแนกประเภทได้บ้าง ซึ่งการให้ความหมายจะมีปัญหาการนิยามที่ แตกต่างกันไปในแต่ละแหล่งข้อมูล สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นสลับซับซ้อน ส่วนการจำแนก ประเภทจะแสดงขอบเขตเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาว่าจะมีบริบททางกฎหมายมาเกี่ยวข้องได้ในจุด ใดบ้าง

2.2.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

เนื่องจากการศึกษาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัยมาตรการทางอาญา ที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาความหมาย ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นอย่างแรก เพื่อเป็นฐานในการนำบทบัญญัติของกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี หรือมาตรการใด ๆ มาปรับใช้ ซึ่งการนิยามความหมายและบริบทที่เกี่ยวข้องนั้นจะมีความชัดเจน มากน้อยต่างกันขึ้นกับขอบเขตของผู้ทำการศึกษาเฉพาะรายหรือเฉพาะหน่วยงาน ทำให้เกิดคำนิยาม หลายแบบที่มีส่วนทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการศึกษาเรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น นอกจากนี้ สืบเนื่องมาจากตัวชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเองได้ก่อสภาพปัญหาหลายแบบจน

นิยามให้ครอบคลุมกับทุกกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้ยกบทนิยามที่สำคัญบางบทขึ้นพิจารณา และจะแสดงให้เห็นถึงข้อสรุปองค์ประกอบความหมายของคำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น”

คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” แปรมาจากคำในภาษาอังกฤษหลายคำที่สะกดต่างกัน เช่น คำว่า alien species, exotic species, introduced species, non-indigenous species, non-native species ฯลฯ ซึ่งแต่ละคำหรือกลุ่มคำที่กล่าวมานี้จะมีขอบเขตความหมายแตกต่างกัน ขึ้นกับผู้ที่ทำกรนิยามนั้นต้องการสื่อถึงประเด็นใด หรือคำนี้นำไปใช้กับข้อเท็จจริงใด หรือมีนิยามเอาไว้ในบทกฎหมายใดก็ตามแต่กรณี เช่น คำว่า exotic species จะมีความหมายเฉพาะเจาะจงไปยังชนิดพันธุ์จากต่างประเทศ แสดงว่าผู้นิยามอาจศึกษาเนื้อหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกประเทศที่กำลังจะนำเข้าหรือนำเข้าแล้วทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นคำว่า introduced species จะแสดงในตัวว่าผู้ทำกรนิยามอาจกำลังศึกษาเฉพาะเจาะจงถึงชนิดพันธุ์ที่ได้นำเข้ามาในประเทศแล้วเป็นหลักสำคัญ จึงเห็นได้ว่าคำนิยามที่สื่อความหมายอย่างเดียวกัน แต่ความหมายโดยนัยนั้นแสดงขอบเขตการศึกษาวิจัยที่แตกต่างกันไป

ในเรื่องของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น มีอนุสัญญาหลักที่กำหนดการจัดการกับสภาพความเป็นจริงอันเป็นปัญหา คือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ Convention on Biological Diversity เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น¹ แต่บทบัญญัติของอนุสัญญาดังกล่าวนั้นไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือนิยามของคำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ไว้โดยตรง เพียงแต่กล่าวถึงด้วยการใช้คำว่า “alien species” ซึ่งเห็นได้ในมาตรา 8 (h) ที่กำหนดว่า “ประเทศภาคีภายใต้อนุสัญญาจะต้องดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสมในการป้องกันการนำเข้า ควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น”² อย่างไรก็ตาม เพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญา และการรับมือความร้ายแรงของสภาพปัญหาจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิหลายสาขาวิชาจึงได้วางบทนิยามไว้ พิจารณาได้ดังนี้

ความหมายที่ให้โดยสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ หรือ The World Conservation Union (IUCN)* ปรากฏใน “แนวนโยบายของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและ

¹ กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, (กรุงเทพฯ: คูณาไทย, 2553), หน้า 10.

² Article 8 “Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate :

...

(h) Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species

...”

* IUCN ย่อมาจาก International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ) หรือในอีกชื่อหนึ่งคือ The World Conservation Union (สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์) เป็นองค์กรระหว่าง

ทรัพยากรธรรมชาติในการป้องกันการสูญหายของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” โดย “alien species” หมายถึง “ชนิดพันธุ์ ชนิดพันธุ์ย่อย หรือกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่จำแนกเป็นชั้นต่ำลงไป ที่ปรากฏตัวนอกเหนือขอบเขตที่อยู่ปกติตามธรรมชาติ (ไม่ว่าจะเป็นในอดีตหรือปัจจุบัน) และมีความสามารถในการแพร่กระจายพันธุ์ได้ และรวมถึงส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็เซลล์สืบพันธุ์หรือหน่อพันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านั้น ที่อาจมีชีวิตรอดและขยายพันธุ์ได้ในภายหลัง”³ และบทนิยามเดียวกันนี้ก็นำมาใช้อ้างอิงในข้อมติที่ VI/23 (Decision VI/23) ซึ่งที่ประชุมภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้เห็นชอบข้อมติดังกล่าวเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน และกระตุ้นการทำงานของภาคีแห่งอนุสัญญาและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ใน “Executive Order 13112” หรือหนังสือคำสั่งของประธานาธิบดีที่ 13112 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยระบุว่า “alien species” หมายถึง “สำหรับระบบนิเวศเฉพาะระบบหนึ่งแล้ว คือ ชนิดพันธุ์ใด ๆ และรวมถึงเมล็ดพันธุ์ ไข่ สปอร์ หรือชิ้นส่วนทางชีวภาพอื่นใดซึ่งสามารถแพร่พันธุ์ได้ของชนิดพันธุ์เช่นว่านั้น ที่มีได้อยู่ในระบบนิเวศนั้นมาแต่ดั้งเดิม”⁴

ส่วน “The Invasive Alien Species Act 2004” ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็มีได้นิยามความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ แต่ในมาตรา 2 ได้ให้คำนิยามของถ้อยคำ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” หรือ “Invasive Alien Species (IAS)” ไว้ และหากตัดความหมายในส่วนของการรุกรานออกไปก็ย่อมพิจารณานิยามของคำว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวได้ โดยมาตรา 2 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หมายถึง ชนิดพันธุ์เฉพาะรวมถึงไข่ เมล็ดพันธุ์ หรือชิ้นส่วนอื่นใดตามที่กำหนดไว้ ... และอวัยวะของชนิดพันธุ์เหล่านั้น ... ซึ่งกำหนดไว้โดยคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งดำรงชีพอยู่นอกเหนือที่อยู่อาศัยดั้งเดิม”⁵

สำหรับประเทศไทย แต่เดิม ดร. อุทิศ ภูฏินทร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านนิเวศวิทยาป่าไม้และสัตว์ป่า ได้ให้ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นว่า หมายถึง “ชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นใดถิ่นหนึ่งมาก่อน แล้วถูกนำมาหรือเดินทางเข้ามายึดครองหรือดำรงชีพอยู่ในอีกถิ่นหนึ่ง อาจอยู่ได้อย่าง

ประเทศที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมสังคมทั่วโลกให้ร่วมกันสงวนไว้ซึ่งความสมบูรณ์และความหลากหลายของธรรมชาติและสามารถธำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพระบบนิเวศ

³ The IUCN Species Survival Commission Invasive Species Specialist Group [The SSC Invasive Species Specialist Group], IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species, (Switzerland: (n.p.), 2000), pp. 5-6.

⁴ “Executive Order (EO) 13112 of February 3, 1999,” Federal Register 64, 25 (February 1999), Section 1.

⁵ “The Invasive Alien Species Act,” Law No. 78 (June 2004): 1-2.

ดีหรือเลวขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของปัจจัยสิ่งแวดล้อมและการปรับตัวของชนิดพันธุ์นั้น ๆ”⁶ ซึ่งนิยามนี้เป็นที่ยอมรับและได้นำไปใช้โดยสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷ แต่ในปัจจุบัน นิยามความหมายสำหรับประเทศไทยได้เป็นที่ยุติแล้วโดยสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ในมาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งผ่านมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 ดังนี้

“ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หมายถึง ชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิต ที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นชีวภูมิศาสตร์หนึ่งมาก่อน แต่ได้ถูกนำเข้ามาหรือเข้ามาโดยวิธีใด ๆ จากถิ่นอื่น ซึ่งอาจดำรงชีวิตอยู่และสามารถสืบพันธุ์ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของปัจจัยสิ่งแวดล้อมและการปรับตัวของชนิดพันธุ์นั้น”⁸

จากบทนิยามทั้งหลายข้างต้น สามารถสรุปข้อพิจารณาและอธิบายเพิ่มเติมซึ่งองค์ประกอบความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หมายถึง ชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตซึ่งอาจเป็นพืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่จัดเป็นสิ่งมีชีวิตตามอนุกรมวิธาน เป็นต้นว่า ราหรือจุลินทรีย์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงรวมถึงขึ้นส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เซลล์สืบพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ไข่ หน่อพันธุ์ ซึ่งอาจอยู่รอดหรือขยายพันธุ์ได้ภายหลัง

องค์ประกอบที่ 2 เป็นชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นใดถิ่นหนึ่งตามหลักการอยู่อาศัยในทางชีววิทยาและนิเวศวิทยา

องค์ประกอบที่ 3 ถูกนำเข้ามาหรือเดินทางเข้ามายึดครองหรือดำรงชีวิตอยู่ในอีกถิ่นหนึ่ง โดยอาจมีหรือไม่มี การปรับตัวที่ดีในสิ่งแวดล้อมใหม่ของชนิดพันธุ์นั้น ๆ

องค์ประกอบที่ 4 อาจก่อให้เกิดประโยชน์ หรือก่อให้เกิดโทษ หรือทั้งสองอย่างพร้อมกันในแต่ละบริบทที่ใช้พิจารณา

องค์ประกอบที่ 5 ไม่มีกำหนดเวลา ไม่ว่าจะเข้ามาในท้องถิ่นใหม่นานเท่าใดก็ยังคงถือเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

⁶ อุทิศ กุญอินทร์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” ใน รายงานการประชุมวิชาการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย วันที่ 23-26 ตุลาคม 2539, บรรพต ฌ ป้อมเพชร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อินทริเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2540), หน้า 44.

⁷ โสมาตรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม, ความหมายชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien species) [ออนไลน์], 9 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/mean_alien.html

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.], มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, (กรุงเทพฯ: อินทริเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2552), หน้า 17.

อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” นี้ ไม่ปรากฏเป็นการเฉพาะในกฎหมายไทย แต่กฎหมายไทยเลือกใช้ “ถ้อยคำอื่น” ที่สื่อได้ว่าเป็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นออกต่างหาก ทั้งนี้ การพิจารณาถ้อยคำอื่นดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับบทมาตราทั้งหลายที่อ้างถ้อยคำนั้นด้วย ถึงจะเข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 แสดงโดยปริยายว่า คำว่า “สัตว์น้ำ” ตามมาตรา 4 (1)* นั้น จะหมายความรวมถึงสัตว์น้ำต่างถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยหนึ่งของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นด้วย เพราะเมื่อพิจารณามาตรา 4 (1) ประกอบกับบัญญัติมาตรา 54** และประกอบพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 พร้อมบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว*** ทำให้ปรากฏความหมายของการเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

อนึ่ง จากบทนิยามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นข้างต้น (ไม่รวมกรณีการตีความพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งไม่มีนิยามโดยตรง) จะเห็นว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นย่อมหมายถึงการที่สิ่งมีชีวิตย้ายหรือถูกย้ายไปจากท้องถิ่นเดิมไปยังท้องถิ่นใหม่ที่อยู่ภายในราชอาณาจักรเดียวกันด้วย ดังนั้น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจึงรวมถึงการเปลี่ยนแปลงระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่น จำเพาะที่ศึกษาวิจัยด้วย แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจำกัดขอบเขตการพิจารณาเฉพาะกรณีนำเข้าและส่งออกระหว่างประเทศและผลสืบเนื่องเท่านั้น ไม่รวมการเปลี่ยนแปลงหรือโยกย้ายภายในหรือระหว่างท้องถิ่นอันเป็นเรื่องของระดับท้องถิ่น

2.2.2 การจำแนกประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

เนื่องจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคือปัญหาที่มีประเด็นอันควรพิจารณาหลายประการ สืบเนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลจำนวนมากและศาสตร์หลายแขนง ดังนั้น การจำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ย่อมมีมากตาม อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทอย่างหลากหลายนั้นมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ กล่าวคือ จะช่วยให้เข้าใจโครงสร้างภาพรวมของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพราะผลจากการจำแนกประเภทออกไปจะช่วยแสดงให้เห็นขอบเขตที่เหมาะสมกับการพิจารณาใน

* มาตรา 4 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้

(1) ‘สัตว์น้ำ’ หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาบน้ำ จระเข้รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหาและสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ”

** มาตรา 54 “ห้ามมิให้นำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

*** ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547,” ราชกิจจานุเบกษา 121, 35 ก (22 กรกฎาคม 2547): 4-6.

ภาพรวมก่อนการพิจารณารายละเอียด ซึ่งทำให้การศึกษาปัญหาจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่มีความซับซ้อนในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นสะดวกขึ้น จากที่สามารถเลือกรายประเด็นสำคัญและร้ายแรงขึ้นพิจารณาก่อนหรือหลังอย่างเหมาะสม เช่น หากจำแนกตามการรุกรานหรือไม่รุกรานก็ย่อมสามารถแยกศึกษาเป็นกลุ่มไปว่าชนิดใดรุกรานแล้ว ชนิดใดยังไม่รุกราน ชนิดพันธุ์ที่รุกรานแล้วสร้างความเสียหายอย่างไร และจะสามารถควบคุมแก้ไขอย่างไรได้บ้าง เป็นต้น การจำแนกยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้แยกแยะเป็นส่วนสัดส่วนได้ว่ากรณีใดที่กฎหมายควรเข้าเกี่ยวข้องในการดูแลและจัดการมากน้อยต่างกันออกไป สำหรับตัวอย่างหลักเกณฑ์ที่ใช้จำแนกพิจารณาได้ดังนี้

2.2.2.1 จำแนกตามประเภทสิ่งมีชีวิต

การจำแนกตามประเภทของสิ่งมีชีวิต หากใช้หลักอนุกรมวิธาน (Taxonomy) ซึ่งเป็นวิชาที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจำแนกสิ่งมีชีวิตออกเป็นหมวดหมู่ตามสายวิวัฒนาการ จะแบ่งสิ่งมีชีวิตในโลกได้เพียง 5 ประเภทตามอาณาจักร คือ อาณาจักรสัตว์ (Kingdom Animalia), อาณาจักรพืช (Kingdom Plantae), อาณาจักรโพรทิสตา (กึ่งพืชกึ่งสัตว์) (Kingdom Protista), อาณาจักรฟังไจ (เห็ดรา) (Kingdom Fungi) และอาณาจักรมอเนอรา (แบคทีเรีย) (Kingdom Monera) การจำแนกเช่นนี้คือการแบ่งกลุ่มของสิ่งมีชีวิตตามความคล้ายคลึงของสายพันธุ์ มีลำดับชั้นย่อยในแต่ละกลุ่มใหญ่แตกสาขาออกไปอย่างสอดคล้องกับการกำหนดชื่อทางวิทยาศาสตร์แก่สิ่งมีชีวิต ซึ่งเมื่อใช้หลักเกณฑ์ของหลักอนุกรมวิธาน ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจะสามารถจำแนกได้อย่างง่ายเป็น 4 ประเภทใหญ่

ประเภทที่ 1 ประเภทพืช ตัวอย่างชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย เช่น ผักตบชวา (water hyacinth) เป็นพืชดั้งเดิมในทวีปอเมริกาใต้ นำเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 จากประเทศอินโดนีเซียในฐานะไม้ประดับสวยงาม แต่เกิดการขยายพันธุ์แพร่กระจายออกไปอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นวัชพืชน้ำที่สร้างปัญหาในแหล่งน้ำที่มีพืชชนิดนี้อยู่ นอกจากนี้ยังมี ไมยราบยักษ์ กระถินยักษ์ หญ้าจระจบ หญ้าคา ฐูปญาณี จอกหนุยยักษ์ เป็นต้น ซึ่งพืชเหล่านี้ล้วนสร้างปัญหาให้กับความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในรูปแบบที่แตกต่างกัน

ตามหลักอนุกรมวิธาน การจำแนกพืชย่อยลงไปอาจแบ่งได้เป็น ไม้ยืนต้น ไม้ดอก พืชล้มลุก และเฟิร์น ดังนั้น การจัดกลุ่มพืชต่างถิ่นที่รุกรานอาจแบ่งสายการจำแนกเช่นนี้ก็ได้อีก เช่น ไมยราบยักษ์สามารถจัดเป็นกลุ่มไม้ยืนต้น หรือผักตบชวาจัดเป็นพืชล้มลุก ฯลฯ

ประเภทที่ 2 ประเภทสัตว์ ตัวอย่างเช่น ปลาซัคเกอร์หรือปลากดเกราะ (pleco), ปลาช่อนเมซอน (arapaima), เต่าญี่ปุ่นหรือเต่าแก้มแดง (red-eared slider terrapin), หอยเชอร์รี่ (apple snail), นกพิราบ (pigeon) และแมลงประเภทต่าง ๆ อีกหลายชนิด ฯลฯ ซึ่งสัตว์เหล่านี้ก่อความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมในลักษณะระบอบตามพื้นที่ที่สัตว์

ต่าง ๆ เข้าไปอยู่อาศัย รวมถึงความเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตรและต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

ในกลุ่มของสัตว์ก็อาจจำแนกย่อยออกเป็นกลุ่มสัตว์น้ำ สัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์มีกระดูกสันหลัง สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์ที่มีลำตัวเป็นข้อปล้อง เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอนุกรมวิธานว่าจะแบ่งย่อยสิ่งมีชีวิตออกเป็นระดับชั้นใดหรือให้ละเอียดลงได้อย่างไร

ประเภทที่ 3 ประเภทสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ ได้แก่ เชื้อโรค จุลินทรีย์ จุลชีพต่าง ๆ เห็ด รา ซึ่งมีมากมายหลายชนิดในเชิงชีววิทยา ตัวอย่างชื่อจุลินทรีย์ที่จัดว่าเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว เช่น เชื้อโรค Paratuberculosis ไวรัสโรคพาร์โวไวรัสในสุนัข⁹ เป็นต้น

ประเภทที่ 4 ประเภทสิ่งที่ยกออกมาจากทั้ง 3 ประเภทข้างต้น และเป็นประเภทที่มีคุณสมบัติแพร่พันธุ์ได้ ตัวอย่างเช่น เมล็ดพืช ไข่ของสิ่งมีชีวิต หนอนพันธุ์ ฯลฯ อีกนัยหนึ่งคือส่วนของสิ่งมีชีวิต 3 ประเภทข้างต้นที่สามารถใช้ขยายพันธุ์เป็นสิ่งมีชีวิตรุ่นต่อไปได้

การจำแนกเช่นนี้ก่อคุณค่าในการศึกษารายละเอียดของสิ่งมีชีวิตจำเพาะชนิดลงไปแบบเป็นลำดับตามสายวิวัฒนาการ ทำให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตในกลุ่มเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการศึกษาและวิจัยสิ่งมีชีวิต เช่น หากจะศึกษาเรื่องการดำรงชีวิต สภาพแวดล้อมที่เป็นถิ่นอาศัย แหล่งอาหาร การแพร่พันธุ์ ลักษณะนิสัย ว่าสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งมีหรือเป็นอยู่อย่างไร ย่อมศึกษาสายพันธุ์หนึ่งโดยใช้วิธีเทียบเคียงกับพฤติกรรมของสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ใกล้เคียงกันได้ หรือสิ่งมีชีวิตที่หน้าตาคล้ายคลึงกันเมื่อจำแนกเป็นกลุ่มย่อยลงไประดับสปีชีส์* ย่อมทำให้เห็นถึงความแตกต่างกันได้ มิใช่ว่าจะถือเป็นชนิดเดียวกันทั้งหมด การจำแนกเช่นนี้คือการทำความเข้าใจในตัวสิ่งมีชีวิต ถือเป็นพื้นฐานของความเข้าใจในพฤติกรรมการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ แต่มีได้ละเอียดในลักษณะที่จะตอบได้ทุกปัญหา

2.2.2.2 จำแนกตามการเข้ามาในราชอาณาจักร

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรได้จากการนำเข้า ไม่ว่าจะเป็นเป็นการขนส่งทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ ในฐานะสินค้านำเข้า แต่สิ่งที่ต่างออกไปคือ ชนิดพันธุ์หลายประเภทมีความสามารถเข้ามาได้โดยลำพังตนเอง หรือโดยมีปัจจัยบางอย่างเอื้ออำนวย และมีไม่น้อยที่อยู่นอกเหนือการป้องกันและควบคุมไม่ให้เข้ามา อีกทั้งหลายชนิดก็ยังไม่ทราบข้อมูลเพียงพอว่า

⁹ สผ., มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, หน้า 18.

* สปีชีส์ (Species) ในหลักของอนุกรมวิธาน หมายถึง ลำดับชั้นย่อยที่สุดหรือต่ำสุดในการจำแนกสิ่งมีชีวิตออกเป็นหมวดหมู่ตามหลักของอนุกรมวิธาน โดยใช้หลักการที่ว่าสิ่งมีชีวิตนั้นมีลักษณะทางสัณฐานและโครงสร้างทางกายวิภาคที่แตกต่างกันย่อมมีสปีชีส์ต่างกัน

แท้จริงแล้วชนิดพันธุ์เหล่านั้นเข้ามาได้อย่างไร และสาเหตุคืออะไร ทำให้วิธีการเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ

ประเภทที่ 1 ประเภทที่เข้ามาโดยความสามารถของชนิดพันธุ์นั่นเอง หมายถึง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีพฤติกรรมการย้ายถิ่นที่อยู่ มีการอพยพย้ายจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งตามตามธรรมชาติ ซึ่งสาเหตุนั้นมีได้มากมายตามปัจจัยทางชีววิทยา เป็นต้นว่า การอพยพเพราะลักษณะนิสัยของสิ่งมีชีวิตนั่นเองอันเป็นลักษณะที่ถ่ายทอดทางพันธุกรรม หรือเพราะแหล่งอาหารหรือแหล่งที่อยู่เดิมไม่เหมาะสม หรือผลจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ชนิดพันธุ์นั้นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อความอยู่รอด

ประเภทที่ 2 ประเภทที่เข้ามาโดยผลของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติส่งผลให้เกิดการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ด้วยกระแสลม กระแสน้ำ หรือด้วยผลจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (climate change) ทำให้ตัวชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ไข่ สปอร์ หรือส่วนใดที่ใช้แพร่พันธุ์ได้ ไปขยายพันธุ์ในท้องที่ที่ไม่เคยมีชนิดพันธุ์นั้น ๆ อยู่มาก่อน ตัวอย่างของภัยพิบัติต่าง ๆ (natural disasters) เช่น พายุไซโคลน (cyclones) สามารถพัดพาให้สิ่งมีชีวิตโยกย้ายถิ่นที่อยู่ได้เป็นระยะทางไกลกว่าปกติ หรือในทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของภูมิประเทศในวงกว้างสามารถส่งผลให้เกิดสภาพที่เอื้อต่อการแพร่พันธุ์ได้ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เช่น การแพร่ระบาดของแมลง หรือพื้นผิวดินที่ถูกทำลายจนเอื้อต่อการเติบโตของวัชพืช¹⁰

อันที่จริงการที่สิ่งมีชีวิตสามารถย้ายถิ่นที่อยู่ออกไปจากถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมได้ด้วยตนเองนั้นสามารถถือเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติก็ได้ ดังนั้น ประเภทที่เข้ามาโดยความสามารถของชนิดพันธุ์นั่นเอง หากจำแนกอีกแบบย่อมสามารถรวมอยู่ในประเภทเดียวกันกับประเภทที่เข้ามาโดยผลของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติได้

ประเภทที่ 3 ประเภทที่นำเข้ามาโดยมนุษย์ สามารถแยกได้เป็น

ก. การนำเข้าโดยจงใจหรือตั้งใจ (Intentional) หมายถึง การนำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งหรือหลายประการเป็นการเฉพาะเจาะจง และส่วนใหญ่มักเป็นวัตถุประสงค์ในทางบวก เช่น ตั้งใจนำมาเลี้ยงดูเพื่อธุรกิจด้านสัตว์และพืชสวยงาม ดังตัวอย่างปลาสวยงาม สัตว์เลี้ยงคลานหลากสี สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมขนาดเล็กหลายชนิด หรือไม้ดอกไม้ประดับต่าง ๆ ที่เห็นในท้องตลาด หรือเพื่อขยายพันธุ์สิ่งมีชีวิตนั้นเพื่อสร้างผลผลิตการเกษตร การปศุสัตว์ และการประมง เพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นการจ้างงานและสร้างอาชีพ หรือเพื่อใช้เป็นสัตว์ทดลอง เพื่อการควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมทางชีววินทรีย์ (biological control)¹¹ ฯลฯ

¹⁰ Mick N. Clout and Peter A. Williams, *Invasive species management : A handbook of principles and techniques*, (New York: Oxford University Press, 2009), p. 5.

¹¹ Geoffrey Howard and Devaka Weerakorn, “กระบวนการดำเนินงานว่าด้วยสถานภาพระดับโลกของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน,” ใน *รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 21-22*

เมื่อกฎหมายอนุญาตให้นำเข้า หรือไม่มีกฎหมายห้ามนำเข้า จึงมีการนำชนิดพันธุ์นั้นเข้ามาเลี้ยงดูในราชอาณาจักรได้ อย่างไรก็ตามหากกฎหมายไม่อนุญาตให้นำชนิดพันธุ์ใดเข้ามา การลักลอบนำเข้าโดยผิดกฎหมายเช่นว่านี้ก็ถือเป็นการจงใจหรือตั้งใจนำเข้าเช่นกัน

ข. การนำเข้าโดยไม่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ (Accidental) หมายถึง กรณีการกระทำของมนุษย์ส่งผลให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ประสงค์เช่นนั้น เช่น มีแมลงติดมาจากผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร จากต้นไม้ ผลไม้ หรือจากเฟอร์นิเจอร์ไม้นำเข้า มีเมล็ดวัชพืชหรือต้นวัชพืชติดมากับอาหารสัตว์หรือมาจากมูลของสัตว์นำเข้า หรือแม้กระทั่งมีเชื้อโรคหรือจุลินทรีย์ที่ไม่เคยมีในประเทศมาก่อนติดมาจากนอกรประเทศ เช่น มีปรสิตต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในร่างกายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้าหรือแม้แต่อาศัยอยู่ในร่างกายมนุษย์และแพร่กระจายในประเทศที่หมาย มีแบคทีเรียหรือไวรัสติดมาจากน้ำอับเฉาเรือ* เท่ากับว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นอาจมาจากมนุษย์ สัตว์ สินค้า หีบห่อ หรือพาหนะใด ๆ ก็ได้ โดยเฉพาะการคมนาคมที่พัฒนาไปมากกว่าในอดีตย่อมเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการเข้ามาได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม อนึ่ง การนำเข้าโดยไม่ตั้งใจอาจหมายถึงการที่มนุษย์ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจนปัจจัยทางธรรมชาติมีความเปลี่ยนแปลง และก่อให้เกิดผลการเข้ามาตาม 2 ประเภทก่อนที่กล่าวข้างต้น

การนำเข้าโดยไม่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจมีข้อน่าพิจารณาสำคัญ คือ ทำให้เห็นว่าหากจะกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลในเรื่องการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานั้น ก็อาจต้องพิจารณาทั้งกรณีที่เป็นเรื่องเจตนาที่กรณีที่เป็นเรื่องประมาทเลินเล่อด้วยจึงจะครบถ้วน

การจำแนกตามการเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นจะช่วยให้เห็นปัญหาได้ชัดเจน และเห็นว่ากฎหมายสามารถเข้าเกี่ยวข้องจัดการได้อย่างไรโดยเฉพาะกรณีการนำเข้าประเภทที่ 3 เพราะในประเภทที่ 3 ที่เป็นเรื่องการนำเข้าซึ่งสามารถเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายและสามารถก่อความเสียหายได้ จะสัมพันธ์กับหลักทั่วไปในกฎหมายอาญาเรื่องเจตนาหรือประมาทของบุคคล หรือสัมพันธ์กับความรับผิดชอบละเมิดของบุคคลในแง่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ และการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่าง ๆ โดยมีได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจนั้น อาจมีกรณีการให้อนุญาตหรือไม่ให้อนุญาตอันเป็นการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญา และสามารถเกี่ยวพันเป็นลักษณะคดีปกครองตามกฎหมายปกครองด้วย

พฤษภาคม 2552, กฤษณา สุขนิวัฒน์ชัย และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อินทิเกรตเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2553), หน้า 26.

* น้ำอับเฉาเรือ (Ships' ballast water) คือ น้ำที่ใช้รักษาเสถียรภาพและบูรณาภาพทางโครงสร้างของเรือ หลังจากเรือขนถ่ายสินค้าออกแล้ว จะสูบน้ำอับเฉาออก แต่ละปีมีการถ่ายน้ำอับเฉาเรือประมาณ 4-5 พันล้านตัน และพบว่าสิ่งมีชีวิตพืชสัตว์รวมกันกว่า 7,000 ชนิด ปะปนอยู่ในน้ำอับเฉาเรือที่สูบน้ำถ่าย (กรมเจ้าท่า, การจัดการน้ำอับเฉาเรือในประเทศไทย (Ships' ballast water management in thailand) [ออนไลน์], 13 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา: http://www.md.go.th/marine_knowledge/ballast_water.php)

2.2.2.3 จำแนกตามการรุกรานหรือไม่รุกราน

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือชนิดพันธุ์ท้องถิ่นต่างก็เป็นสิ่งมีชีวิตซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์และโทษต่อมนุษย์ เพียงแต่จะมีอย่างใดมากกว่ากัน ซึ่งทราบได้จากการเก็บสถิติของเรื่องต่าง ๆ ประกอบกับการยอมรับของแต่ละสังคมว่าเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อสังคม หากยึดหลักการซึ่งประโยชน์กับโทษนี้แล้ว การก่อให้เกิดโทษมากกว่าสำหรับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใด ๆ นั้นย่อมถือเป็นการรุกราน ทำให้ในเบื้องต้นหลักเกณฑ์การรุกรานนี้จะใช้จำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เป็น 2 กลุ่มประเภทใหญ่ คือ ประเภทรุกราน และประเภทที่ไม่รุกราน

ประเภทที่ 1 ประเภทรุกราน ประเภทนี้หมายความว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นโทษกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นแหล่งที่อยู่ใหม่ ทำลายระบบนิเวศ ก่อความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพในบริเวณนั้น หรือก่อความเสียหายใด ๆ ต่อมนุษย์แล้ว ในประเทศไทยมีกรณีศึกษาสำคัญ คือ การที่หอยเชอรี่ทำลายนาข้าวของเกษตรกร ปลาซัคเกอร์กินไข่พันธุ์ปลาพื้นเมืองและทำให้ระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำเปลี่ยนแปลง สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ¹²

ประเภทที่ 2 ประเภทไม่รุกราน หมายถึง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นประเภทที่ก่อประโยชน์มากกว่าโทษ มักเป็นกรณีที่ถูกนำเข้ามาอย่างจงใจ เช่น ปลาหางนกยูงใช้กำจัดลูกน้ำและเป็นปลาสวยงามได้ ฯลฯ และรวมกรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ยังไม่แน่ว่าจะก่อการรุกรานร้ายแรงใด ๆ หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีประโยชน์อาจก่อให้เกิดโทษมากกว่าได้ในอนาคตด้วย เพียงแต่ยังไม่ปรากฏในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำมาตรการและเสนอร่างแก่คณะรัฐมนตรี ลำดับต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เรื่อง มาตรการป้องกันควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีผลบังคับใช้ ภายใต้อำนาจการซึ่งผ่านมติดังกล่าวได้ระบุ “ทะเบียนชนิดพันธุ์ที่ควรป้องกัน ควบคุม และกำจัดของประเทศไทย” โดยจัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดกลุ่มทะเบียนชนิดพันธุ์ที่ควรป้องกัน ควบคุม และกำจัดของประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดอยู่ในเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงเนื้อหาที่ยึดเอาสภาพการรุกรานในประเทศไทยผนวกเข้ากับหลักการคำนึงถึงประโยชน์และโทษเป็นเกณฑ์ และจำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เป็น 4 รายการ ได้แก่

รายการ 1 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หมายถึง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เข้ามาในประเทศไทยแล้ว และสามารถตั้งถิ่นฐานและมีการแพร่กระจายได้ในธรรมชาติ เป็นชนิดพันธุ์เด่นในสิ่งแวดล้อมใหม่ (dominant species) และเป็นชนิดพันธุ์ที่อาจทำให้ชนิดพันธุ์ท้องถิ่นหรือชนิดพันธุ์

¹² กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, หน้า 29.

พื้นเมืองสูญพันธุ์ รวมไปถึงส่งผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพและก่อให้เกิดความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขอนามัยของมนุษย์

รายการ 2 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีแนวโน้มรุกราน หมายถึง (1) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีหลักฐานว่ามีการรุกรานในถิ่นอื่น ที่เข้ามาในประเทศไทยแล้วและสามารถตั้งถิ่นฐานและมีการแพร่กระจายได้ในธรรมชาติ จากการสำรวจและเฝ้าสังเกตพบว่าอาจแพร่ระบาดหากมีปัจจัยเกื้อหนุนหรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ (2) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เคยรุกรานในอดีต ซึ่งสามารถควบคุมดูแลได้แล้ว

รายการ 3 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีประวัติว่ารุกรานแล้วในประเทศอื่นแต่ยังไม่รุกรานในประเทศไทย หมายถึง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เข้ามาในประเทศไทยแล้วมีหลักฐานว่ามีการรุกรานในประเทศอื่น

รายการ 4 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่ยังไม่เข้ามาในประเทศไทย หมายถึง ชนิดพันธุ์ที่มีข้อมูลหรือหลักฐานว่าเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศอื่น ได้แก่ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามทะเบียน 100* ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานรุนแรงของโลก ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ห้ามนำเข้าตามกฎหมาย และชนิดพันธุ์ที่มีข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัยว่าเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในพื้นที่อื่น ๆ ฯลฯ¹³

จะเห็นได้ว่า ในแง่ของการรุกราน จะต้องคำนึงเรื่องเขตพื้นที่ด้วยประการหนึ่ง และคำนึงถึงประโยชน์และโทษที่มากน้อยต่างกันด้วยอีกประการหนึ่งควบคู่กัน ดังจะเห็นจากการรุกรานนั้นเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ละสังคม หรือแต่ละพื้นที่ ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย ในพื้นที่เดียวกันองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมดย่อมทำให้การรุกรานหรือไม่แตกต่างกันไป รวมทั้งมีเรื่องของยอมรับในเชิงคุณค่าอันเกิดจากการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณประโยชน์กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น การจำแนกเช่นนี้จึงมีองค์ประกอบที่เป็นนามธรรมบ้างบางส่วนเพราะขึ้นกับการยอมรับของสังคมด้วย เว้นแต่กรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงแท้จริงอย่างเป็นรูปธรรมจนไม่อาจปฏิเสธได้ จึงทำให้มีความชัดเจนแบบไร้ข้อสงสัยว่าเป็นการรุกราน

การจำแนกตามการรุกรานมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวินิจฉัยหามาตรการเพื่อจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพราะทำให้สามารถหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อรับมืออย่างเท่าทันต่อสถานการณ์การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เช่น ถ้ามีชนิดพันธุ์ที่ก่อการรุกรานและสร้างความเสียหายอย่างมาก ย่อมต้องรีบควบคุมและกำจัด ซึ่งทำให้การจัดการมุ่งเน้นที่เรื่องเหล่านี้เป็นหลักได้ แต่ถ้าชนิดพันธุ์นั้นยังไม่รุกรานในราชอาณาจักร ก็จะต้องเน้นเรื่องการศึกษาให้เข้าใจเพื่อหามาตรการป้องกันให้ดีที่สุด นอกจากนี้ การจำแนกเช่นนี้ยังส่งผลดีต่อการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมให้

* ทะเบียน 100 หรือ 100 of World's Worst Invasive Species หมายถึง รายการชื่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานรุนแรง โดย The IUCN Invasive Species Specialist Group (ISSG) ได้คัดเลือกและจัดอันดับไว้ว่า เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงกับความหลากหลายทางชีวภาพ การเกษตร และมนุษย์ แบ่งออกเป็นสัตว์ 56 ชนิด พืช 36 ชนิด และจุลินทรีย์ 8 ชนิด

¹³ สผ., มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, หน้า 17.

ครอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับการรุกราน รวมทั้งส่งผลดีต่อพัฒนาการในการจัดการป้องกันต่อการรุกรานที่ยังคงมีความไม่แน่นอนในปัจจุบัน

การจำแนกตามการรุกรานนี้ เป็นหลักการอันเป็นที่ยอมรับระดับโลก เห็นได้จากการจัดทำบัญชีดำ (black list) ที่มีอยู่แล้วทั่วโลก¹⁴ ซึ่งระบุประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานของประเทศที่ได้จัดทำบัญชีนี้ สำหรับประเทศไทยแต่เดิมก็มิได้มีบัญชีรายชื่อเช่นว่านี้ จนกระทั่งมีทะเบียนชนิดพันธุ์ที่ควรป้องกัน ควบคุม และกำจัดของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 4 รายการดังกล่าวข้างต้น

2.2.2.4 จำแนกตามบทบัญญัติกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมักเป็นระบบการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้นำเข้าชนิดพันธุ์ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่เฉพาะทางทำการวินิจฉัยการนำเข้าว่าจะห้ามหรือไม่ หรือกำหนดบัญชีรายชื่อชนิดที่ห้ามเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายด้านอื่น ๆ อีก จำแนกได้เป็น

ประเภทที่ 1 ประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการนำเข้าและส่งออก หมายถึง มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขและวิธีการนำเข้าหรือส่งออกชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยกฎหมายอาจจะระบุหรือไม่ระบุเฉพาะเจาะจงชื่อชนิดพันธุ์ลงไป ถ้าไม่ระบุเฉพาะลงไป จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคอยตรวจสอบการกระทำ หรือถ้าห้ามเป็นรายชนิดแบบระบุเฉพาะเจาะจง ก็จะกำหนดบัญชีรายชื่อไว้ว่ามีรายชื่อใดบ้างที่ต้องห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออก ซึ่งแบบหลังนี้เป็นที่นิยมมากกว่า อย่างไรก็ตาม การกำหนดบัญชีรายชื่อเช่นนี้ หากมิได้มีมาตรการควบคุมอย่างรัดกุม ก็อาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้สามารถตีความได้ว่า หากกฎหมายนั้นไม่ได้ห้าม ไม่ได้กล่าวถึงชนิดพันธุ์ใดโดยเฉพาะเจาะจงอยู่ในบัญชีรายชื่อ ย่อมสามารถนำเข้ามาได้โดยชอบ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรนั้นมีมากมายเหลือคณานับ และข้อมูลเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง ๆ หลายชนิดยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงมีโอกาสดังกล่าวที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจะเล็ดลอดจากกระบวนการตรวจตราและคัดกรองได้

ตัวอย่างกฎหมายไทย เช่น พระราชกฤษฎีกากระบุงสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับ

¹⁴ Pisupati Balakrishna, “Status of biological invasion : Challenges and opportunities,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, วรรณาด ตั้งอรรถ และ สิริกุล บรรพพงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อินทริเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2545), หน้า 13.

สัตว์น้ำ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดว่าห้ามมิให้มีปลาปรีนยาสกุลต่าง ๆ ตามมาตรา 4* ไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ เพราะเหตุผลที่ว่าปลาชนิดนี้มีลักษณะนิสัยที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลหรือของสาธารณชนได้ และพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 ที่ออกมาปรับปรุงรายชื่อชนิดพันธุ์สัตว์บางชนิดที่ห้ามนำเข้าจากเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2525 และพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2536 (ฉบับที่ 2) โดยพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 ได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองดังกล่าว แต่ยังคงหลักการเดิมที่ห้ามมิให้มีการนำสัตว์น้ำที่ระบุไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 4** และหากผู้ใดฝ่าฝืนนำสัตว์น้ำต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรก็จะมีผลผิดต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54 ประกอบมาตรา 62 ดังนั้น ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้นย่อมจัดอยู่ในกลุ่มประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการนำเข้าและส่งออกนี้ได้ตามนัยของเนื้อหาบทบัญญัติกฎหมาย

หรือกรณีตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งกักตตามมาตรา 9 เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้น คือ มีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย หรือการนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งต้องห้ามต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการก่อนตามมาตรา 8 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักตตามได้มาตรา 6*** ดังนั้น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จัดเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักตแล้ว ถ้ากรณีเป็นสิ่งกักตโดยหลักก็จะต้องห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่วนกรณีสิ่งต้องห้ามจะนำเข้าได้ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทั้งสองกรณีหากบุคคลใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิดต้องระวางโทษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 20 ตรี หรือมาตรา 21 แล้วแต่กรณี ซึ่งแสดงโดยนัยได้ว่า กฎหมายได้วางมาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าพืชหรือศัตรูพืชซึ่งโดยส่วนใหญ่ย่อมต้องเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในตัวอยู่แล้ว พืชหรือศัตรูพืชที่เกี่ยวข้องย่อมเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จำแนกไว้ในประเภทนี้ได้ ฯลฯ

* มาตรา 4 “ให้ปลาน้ำจืดที่มีชีวิตในสกุลเซอราซาลมัส (*Serrasalmus*) สกุลรูสเวลทีเอลลา (*Rooseveltiella*) และสกุลไพโกเซนทริส (*Pygocentrus*) และไข่ของปลาดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ”

** มาตรา 4 “ห้ามมิให้บุคคลใดนำสัตว์น้ำที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

*** มาตรา 6 วรรคหนึ่ง “เมื่อมีกรณีจำเป็นจะต้องป้องกันศัตรูพืชชนิดใดมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร หรือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักตตามพระราชบัญญัตินี้ ...”

ประเภทที่ 2 ประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมการเลี้ยงดู ชนิดพันธุ์บางอย่างแม้กฎหมายอนุญาตให้นำเข้า แต่การดูแลหรือเลี้ยงดูจะมีเงื่อนไขเฉพาะ เช่น ต้องห้ามครอบครองเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ ต้องเลี้ยงในสถานที่ที่กักกันไว้เฉพาะซึ่งมักเกิดกับกรณีนำสิ่งมีชีวิตมาทดลองทางวิทยาศาสตร์ หากหลุดรอดไปในธรรมชาติ อาจมีความผิดในเรื่องประมาทเลินเล่อทางอาญาได้ หรือมีความรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดสภาพบังคับไว้

ตัวอย่างกรณีนี้ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ฯลฯ

ประเภทที่ 3 ประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการจำกัด กฎหมายบางฉบับกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนทำการจำกัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หรือกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดโดยตรง แต่ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือจำกัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางประเภท

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และแม้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 แล้ว แต่ก็ถือเป็นกรณีตัวอย่างในการพิจารณาออกกฎระเบียบเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอันร้ายแรงชนิดหนึ่ง คือ ผักตบชวา ซึ่งปัจจุบันยังคงสร้างปัญหาการแพร่กระจายตามแหล่งน้ำต่าง ๆ อยู่เสมอ ผักตบชวาจึงสามารถจัดอยู่ในกลุ่มประเภทนี้ได้

เมื่อพิจารณาการจำแนกประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับเดียวกันนั้น มีมาตรการหลายอย่างต่อการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ทำให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดจัดเข้าได้ในหลายประเภท ทั้งประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการนำเข้าและส่งออกและยังเข้าประเภทที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเลี้ยงดูด้วย การจำแนกตามกฎหมายเช่นนี้จึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน เมื่อสัตว์ชนิดเดียวกันสามารถจำแนกได้หลายประเภทจึงย่อมไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการจำแนกเพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาได้ง่าย การยึดเอากฎหมายเป็นหลักกว่ามีมาตรการใดต่อชนิดพันธุ์ใดจึงไม่เหมาะสมในการใช้จำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่น อย่างไรก็ตาม การจำแนกเช่นนี้ก็กลับมีประโยชน์ในแง่ที่ว่า ทำให้เห็นถึงมาตรการต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง และเห็นว่ามาตรการหนึ่งย่อมใช้ได้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดได้แม้จะซ้อนทับกับมาตรการอื่น ทำให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะมีมาตรการหลักซึ่งมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น แต่ขณะเดียวกันก็มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ครบถ้วน มาตรการจึงอาจรวมอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวได้ เพียงแต่วิธีปฏิบัติจะต้องการเลือกใช้วิธีการบางอย่างภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันนั้นอย่างแตกต่างกันตามแต่ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

2.3 การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

จากการจำแนกประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามการรุกรานในข้อ 2.2.2.3 ทำให้เห็นขั้นตอนของการรุกรานซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 ช่วงที่ยังไม่มีการรุกราน หมายถึง ช่วงที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับมือหรือสังคมนียอมรับว่าไม่ก่อผลเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น เช่น เมื่อใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการประเมินค่าใช้จ่าย-ผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ทางสังคมที่คิดค่าออกมาเป็นตัวเงินว่า ในโครงการของรัฐหรือของเอกชนบางกลุ่มนั้นมีผลเป็นอย่างไร หากปรากฏว่ายังมีความคุ้มค่า ก็สามารถเรียกว่ายังไม่ก่อผลเสียหายได้ ฯลฯ ดังนั้น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางสายพันธุ์ที่มีประโยชน์มากก็ย่อมไม่เรียกว่าก่อการรุกราน นอกจากนี้ หลายสายพันธุ์นั้นไม่อาจคาดเดาได้ว่าจะก่อประโยชน์หรือโทษจนกว่าเวลาที่เหมาะสมในการแสดงผลลัพธ์จะมาถึง จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจสรุปได้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแท้จริงเพราะยังไม่ปรากฏชัดแจ้ง และจะไม่ถือเป็นการรุกรานด้วย แต่ความร้ายแรงของกรณีนี้คือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นสร้างความเสียหายที่ละน้อย จนกระทั่งภายหลังความเสียหายที่ปรากฏแจ้งชัดแล้วได้ลุกลามจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้หมดสิ้น และบางเรื่องเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถกลับคืนสภาพดั้งเดิมได้ กรณีนี้ก็คือการเข้าสู่ช่วงที่ 2 ช่วงที่มีการรุกรานแล้ว เป็นกรณีที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในส่วนต่าง ๆ ของสังคม จนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

2.3.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ตามบทนิยามที่กล่าวในข้อ 2.2.1 คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” นั้นเป็นคำกลาง กล่าวคือ เป็นคำที่ไม่สื่อถึงคุณหรือโทษอย่างไรเป็นพิเศษ แต่ประเด็นสำคัญในปัจจุบัน คือ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นก่อให้เกิดโทษหรือความเสียหายต่าง ๆ เมื่อได้เข้ามาและปรับตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมใหม่ ซึ่งในกฎหมายหลายฉบับของต่างประเทศ มักใช้คำขยายความชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายว่า “invasive” ในความหมายภาษาไทยก็อาจหมายถึง “เป็นที่รุกราน” อนึ่ง ด้วยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเน้นเรื่องของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ก่อความเสียหายหรือก่ออันตรายในด้านต่าง ๆ จึงเลือกใช้คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” เป็นหลักในการสื่อถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่สร้างความเสียหายทั้งหลาย แม้คำว่า “รุกราน” จะมีความหมายว่า ล่วงล้ำเข้าไปก้าวร้าวระราน¹⁵ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการแสดงลักษณะของการกระทำของตัวชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเองว่ามีการก้าวล่วงเข้าไปโดยลำพังตนเอง แต่คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” นี้ ถือเป็นคำศัพท์ทางเทคนิคที่ใช้กันในวงการวิชาการ และใช้โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสื่อว่าหมายถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทุกประเภทที่ก่อความเสียหายในด้าน

¹⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, “รุกราน,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546), หน้า 959.

ต่าง ๆ แก่ประเทศ ไม่ว่าจะเข้ามาด้วยวิธีการใด* ดังนั้น ปัญหาอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อ้างอิงถึง จะใช้คำว่า “ที่รุกราน” ประกอบเข้าไปในแต่ละส่วนเพื่อสื่อความหมาย โดยรวมถึงความเสียหายที่กล่าวถึงนี้

เมื่อกล่าวถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ข้อพิจารณาเสี่ยงไม่ได้คือการรุกรานอันเป็นปัญหาที่สร้างความตื่นตระหนกให้กับหลายประเทศ จนนำมาซึ่งความร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไข สำหรับ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแม้กล่าวถึงผลกระทบแต่ก็มีได้กล่าวชัดเจนอย่าง เฉพาะเจาะจงหรือแจ่มแจ้งข้อมูลปลุกย่อยลงไป จึงมีความสำคัญที่ต้องพิจารณาปัญหาทางข้อเท็จจริง ที่เกิดโดยละเอียดว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีประเด็นพิจารณาในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นอย่างไร มีผลอย่างไรกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่รุกรานหรือไม่

ในเรื่องความหมายของ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ความหมายที่ให้โดยสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ ได้นิยามไว้ว่า “alien invasive species” หมายถึง “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งเข้ามาดำรงชีพอยู่ในระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยทาง ธรรมชาติหรือกึ่งธรรมชาติ โดยเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและคุกคามต่อความ หลากหลายทางชีวภาพ”¹⁶

ความหมายที่ระบุใน Executive Order 13112 ได้ให้คำนิยามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ รุกราน โดยระบุว่า “invasive species” หมายถึง “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งได้เข้ามาและการเข้ามา (introduction) นั้นได้ก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ หรือความเสียหายทาง สิ่งแวดล้อม หรือเป็นภัยต่อสุขภาพของมนุษย์”¹⁷ โดยความหมายของ “introduction” ได้นิยามไว้ใน Executive Order 13112 ว่าหมายถึง การกระทำโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจในการการหลบเข้ามา การ ปลดปล่อย การแพร่กระจาย หรือการเข้าอยู่แทน อันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ใดชนิดพันธุ์หนึ่ง ภายในระบบนิเวศ หนึ่ง อันเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์

มาตรา 2 ของ The Invasive Alien Species Act 2004 ของประเทศญี่ปุ่นได้ให้คำ นิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยระบุว่า “Invasive Alien Species (IAS)” หมายถึง “ใน

* ตัวอย่างหน่วยงานที่เลือกใช้ถ้อยคำนี้ เช่น การเลือกใช้คำว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” โดยสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยประสานงานกลางใน ระดับชาติของประเทศไทยที่ดูแลกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และรวมถึงเป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นอีก 24 หน่วยงานที่มี หน้าที่รับผิดชอบต่อมาตรการต่าง ๆ เพื่อประสิทธิภาพของกลไกในการป้องกัน ควบคุม กำจัด ฝ้า ระวัง และติดตามปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

¹⁶ The SSC Invasive Species Specialist Group, IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species, p. 5.

¹⁷ “Executive Order (EO) 13112 of February 3, 1999,” Federal Register 64, 25, Section 1.

พระราชบัญญัตินี้ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หมายถึง ชนิดพันธุ์เฉพาะ (รวมถึงไข่ เมล็ดพันธุ์ หรือ ชิ้นส่วนอื่นใดตามที่กำหนดในคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ) และอวัยวะของชนิดพันธุ์เหล่านั้น (จำกัดเฉพาะอวัยวะของชนิดพันธุ์ซึ่งต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวงทั้งหลายในเรื่องการเลี้ยงดูเพื่อป้องกันผลร้ายต่อระบบนิเวศที่ออกภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ) ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งดำรงชีพอยู่นอกเหนือที่อยู่อาศัยดั้งเดิม ซึ่งมาจากต่างประเทศ และเข้ามาในประเทศ และเป็นที่ยอมรับหรือหวั่นเกรงว่าจะก่อผลร้ายต่อระบบนิเวศอันเนื่องมาจากคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในประเทศญี่ปุ่น”¹⁸

สำหรับประเทศไทย คำนิยามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นเป็นที่ยุติตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เรื่อง มาตรการป้องกัน ควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ดังนี้

“ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หมายถึง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เข้ามาแล้วสามารถตั้งถิ่นฐานและมีการแพร่กระจายได้ในธรรมชาติ เป็นชนิดพันธุ์เด่นในสิ่งแวดล้อมใหม่ (dominant species) และเป็นชนิดพันธุ์ที่อาจทำให้ชนิดพันธุ์ท้องถิ่นหรือชนิดพันธุ์พื้นเมืองสูญพันธุ์ รวมไปถึงส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและก่อให้เกิดความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขอนามัย”¹⁹

จากบทนิยามจึงเห็นได้ว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอาจจะเป็นประเภทใดก็ได้ในกลุ่มพืชหรือกลุ่มสัตว์ หรือกลุ่มสิ่งมีชีวิตอื่นนอกจากพืชและสัตว์ แต่ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนิดพันธุ์ใดเมื่อมีการรุกรานย่อมก่อความเสียหายได้ทั้งสิ้น และถึงแม้บทนิยามนั้นจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ทุกบทนิยามต่างก็ช่วยในให้เข้าใจเบื้องต้นได้ว่า เมื่อใดและอย่างไรที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหนึ่งจะกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

2.3.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

การจะหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้โดยหลักคือการทำความเข้าใจสาเหตุทางชีววิทยาว่าเหตุใดจึงมีการรุกรานขึ้น แต่การหาสาเหตุอย่างชัดเจนเป็นสิ่งที่ลำบากอย่างมาก เพราะไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนใดที่บ่งบอกว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นชนิดใดจะก่อการรุกราน แม้แต่การคาดการณ์ยังเป็นไปได้ลำบากเพราะคุณลักษณะเฉพาะ (characteristic) ของแต่ละชนิดพันธุ์มีความแตกต่างกัน และไม่แสดงสัญญาณบ่งบอกว่าจะรุกรานจนกว่าจะเกิดปัญหาขึ้น จนกระทั่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว ถึงจะดำเนินการป้องกันและแก้ไขถึงทำโดยเฉพาะเจาะจงได้แต่ไม่ทราบสาเหตุใดจึงเกิดการรุกราน

¹⁸ “The Invasive Alien Species Act,” Law No. 78: 1-2.

¹⁹ สผ., มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, หน้า 17.

อย่างไรก็ตาม แม้จะกล่าวถึงสาเหตุการรุกรานทางชีววิทยาไม่ได้ชัดเจน แต่การเข้าใจปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรุกรานย่อมมีประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรุกรานได้แก่ ปัจจัยทั้งหมดที่สามารถก่อผลลัพธ์เรื่องการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ ดังนั้น อาจเป็นปัจจัยจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในทางชีววิทยา ปัจจัยจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ปัจจัยจากการกระทำของมนุษย์ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ หรือหลายปัจจัยผสมผสานกัน ซึ่งก่อให้เกิดการเข้ามา หรือก่อให้เกิดการแพร่กระจายมากขึ้น หรือก่อกำแพงการเข้ามาและแพร่กระจายมากขึ้นรวมกัน

2.3.2.1 ปัจจัยจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในทางชีววิทยา

ปัจจัยจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในทางชีววิทยาที่เป็นมูลเหตุในการรุกรานได้ มี 2 เรื่องหลัก คือ “ความสามารถในการรอดชีวิตของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” และ “ความสามารถในการผ่านสิ่งกีดขวางการกระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” พิจารณาได้ดังนี้

ประการที่ 1 ความสามารถในการรอดชีวิตของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น การที่ชนิดพันธุ์ใดก็ตามจะดำรงชีพอยู่ได้ตามกลไกทางธรรมชาติ หลักสำคัญอยู่ที่การเอาชีวิตรอด (survival) ซึ่งขึ้นกับความสามารถในการรอดชีวิต (vitality) ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ดังนั้น เมื่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปอยู่ยังท้องถิ่นใหม่ ก็จะต้องพยายามตั้งตัวให้ได้ด้วยการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ อาจต้องต่อสู้ดิ้นรนต่อสภาพภูมิประเทศ เช่น ฝนดิน แหล่งน้ำที่ไม่คุ้นเคย หรือสภาพภูมิอากาศ ฤดูกาล ความชื้น รวมถึงแหล่งอาหาร และแข่งขันกับชนิดพันธุ์ดั้งเดิมในท้องถิ่นนั้น หัวใจของการมีชีวิตรอดจึงอยู่ที่การปรับตัวได้สมบูรณ์หรือไม่ สามารถปรับระบบร่างกายให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ได้อย่างสมดุลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด อาจเป็นกรณีชนิดพันธุ์ที่ปรับตัวได้สมบูรณ์ กรณีชนิดพันธุ์ที่มีความแข็งแรง แต่ไม่สามารถสร้างความสมบูรณ์ในวงจรชีวิตหรือกระทำไต่ยาก กรณีชนิดพันธุ์ที่ไร้สมรรถภาพ และกรณีชนิดพันธุ์ที่อ่อนแอ

เมื่อใดที่ “ชนิดพันธุ์นั้นปรับตัวได้สมบูรณ์” กล่าวคือ มีขบวนการทางชีววิทยาอย่างครบถ้วน ยึดครองพื้นที่และแข่งขันได้ดี อาจอยู่เหนือชนิดพันธุ์อื่น ๆ ในสังคมดั้งเดิม เช่น หล้าขจรจบที่เข้าบุกรุกในพื้นที่การเกษตรแทนหญ้าดั้งเดิมของประเทศไทย สามารถแพร่กระจายต่อเนื่องกันไปโดยไม่หมดสิ้น หรือหอยเชอรี่ที่เข้าทดแทนหอยโข่งในแหล่งน้ำต่าง ๆ ในประเทศไทย²⁰ หรือกรณีปลาช่อนหรือชะโดในแม่น้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือปลาซิลเวอร์คาร์พในทำนองเดียวกับปลาช่อนหรือปลาชะโดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ปรับตัวได้ดีในสภาพแวดล้อมใหม่เช่นกัน ความสามารถในการอยู่รอดระดับปรับตัวได้สมบูรณ์นี้ ย่อมนำมาซึ่งปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมากกว่าระดับอื่น

²⁰ อูทิก ภูอินทร์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” ใน รายงานการประชุมวิชาการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย วันที่ 23-26 ตุลาคม 2539, หน้า 45.

ส่วน “ชนิดพันธุ์ที่มีความแข็งแรง แต่ไม่สามารถสร้างความสมบูรณ์ในวงจรชีวิตหรือกระทำไต่ยาก” กล่าวคือ เป็นชนิดพันธุ์ที่ไม่สามารถสืบพันธุ์หรือขยายพันธุ์ออกไปได้อย่างกว้างขวาง การแพร่พันธุ์ในธรรมชาติเป็นไปได้ยาก เว้นแต่มนุษย์ช่วยขยายพันธุ์ และ “ชนิดพันธุ์ที่ไร้สมรรถภาพ” กล่าวคือ เป็นชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถพัฒนาได้ครบวงจร เช่น กรณีพืชที่ไม่สามารถออกดอกมีเมล็ด หรือเมล็ดไม่สมบูรณ์ อาจสืบพันธุ์ด้วยการแตกหน่อ เช่น สนปฏิพัทธ์ ซึ่งไม่สามารถออกดอกมีเมล็ดได้ในประเทศไทย สืบพันธุ์ด้วยการการแตกหน่อและปักชำ²¹ ฯลฯ ความสามารถในการอยู่รอดทั้งสองกรณีนี้ ก็สามารถสร้างปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ เพียงแต่ในโอกาสที่น้อยกว่าระดับแรก

แต่ถ้าเป็น “ชนิดพันธุ์อ่อนแอ” กล่าวคือ เป็นชนิดพันธุ์ที่ข้ามถิ่นเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว แต่ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และไม่สามารถแพร่กระจายพันธุ์ได้ ซึ่งอาจตายในที่สุด ความสามารถในการปรับตัวกรณีนี้ย่อมไม่เป็นปัจจัยโดยตรงอันเป็นมูลเหตุในการรุกราน

ประการที่ 2 ความสามารถในการผ่านสิ่งกีดกั้นการกระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น
 ในกรณีที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจะแพร่กระจายไปยังพื้นที่ใด ชนิดพันธุ์นั้นต้องมีความสามารถในการผ่านสิ่งกีดกั้นการกระจาย (distribution barrier) ซึ่งจำแนกได้เป็นสิ่งกีดกั้นทางกายภาพ (physical barrier) เช่น มหาสมุทร แม่น้ำ สันเขา ป่า ฯลฯ ตัวอย่างเช่น นกกระจอกใหญ่ (house sparrow) ที่พบการแพร่กระจายจากทางตะวันตกของประเทศไทยมายังบริเวณภาคกลาง ซึ่งมีการสันนิษฐานว่าเกิดจากสภาพภูมิประเทศเปลี่ยนไป พื้นที่ป่าลดลงจนทำให้นักแพร่กระจายมายังพื้นที่ที่ไม่ใช้ถิ่นกำเนิดเดิม แต่เดิมนกชนิดนี้พบเฉพาะในประเทศพม่า ไม่พบในประเทศไทย ต่อมา มีรายงานพบว่าพบ นกกระจอกใหญ่ที่บริเวณอำเภอแม่สะเรียง จนในช่วงปี พ.ศ. 2530-2532 มีรายงานจากกลุ่มผู้ดูนก ว่าพบ นกกระจอกใหญ่ที่ห้วยขาแข้งและอำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี²² ฯลฯ อีกกลุ่มหนึ่งคือสิ่งกีดกั้นทางนิเวศวิทยา (ecological barrier) เช่น สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีพ สภาพการขาดแคลนอาหาร มีศัตรูทางธรรมชาติที่แข็งแกร่ง ฤดูกาลในพื้นที่ใหม่ไม่เหมาะสมต่อลักษณะทางชีววิทยา ฯลฯ โดยอนุมานได้ว่า ยิ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดมีความสามารถในการผ่านสิ่งกีดกั้นการกระจายที่ดี โอกาสในการเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ หากสิ่งกีดกั้นการกระจายนั้นเกิดความเปลี่ยนแปลงไม่ว่าด้วยสาเหตุใด ก็อาจเพิ่มโอกาสในการรุกรานได้ เช่น การไม่มีศัตรูหรือผู้ล่าตามธรรมชาติ ชนิดพันธุ์พื้นเมืองไม่สามารถปรับตัวหรือทนทานต่อลักษณะทางกายภาพ ทางเคมี หรือทางชีวภาพจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² ประทีป ด้วงแค, “ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่คาดว่าเป็นชนิดพันธุ์รุกราน,” ใน รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, สิริกุล บรรพพงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อินทริเกรตต์ โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2549), หน้า 65.

2.3.2.2 ปัจจัยจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ

ดังที่ได้กล่าวแล้วในเรื่องการจำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นว่า ผลของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติสามารถส่งผลให้เกิดการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ การเกิดภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำ ซึ่งปรากฏการณ์ธรรมชาติเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดการเข้ามาแพร่พันธุ์ได้และกลายเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหา แต่ที่จริงการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นด้วยปรากฏการณ์ทางธรรมชาติไม่ใช่ผลลัพธ์สุดท้าย เพราะปรากฏการณ์ทางธรรมชาติยังสามารถก่อให้เกิดการแพร่กระจายภายหลังการเข้ามาได้ (spread after introduction) ดังตัวอย่างที่ภัยธรรมชาติทำให้สิ่งกีดกั้นการกระจายเสื่อมสลายหรือสูญสิ้นไปก็ย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสการแพร่กระจายได้มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ทำให้ในทวีปอเมริกาเหนือเกิดการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหนึ่ง คือ ตัวง spruce (spruce beetles) โดยตัวงชนิดนี้ได้ทำลายต้นไม้เป็นหลักล้านต้น สืบเนื่องจากการเกิดสภาวะสภาพอากาศที่อุ่นขึ้นทำให้วงจรการเจริญเติบโตของตัวงสามารถเกิดขึ้นสมบูรณ์ภายใน 1 ปี ผิดจากปกติที่ควรเป็น 2 ปี²³ ฯลฯ

2.3.2.3 ปัจจัยจากการกระทำของมนุษย์

การกระทำของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดการรุกรานได้ สามารถจำแนกได้เป็นโดยตั้งใจหรือตั้งใจ และโดยไม่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ดังนี้

ประการที่ 1 การกระทำโดยตั้งใจหรือตั้งใจ สามารถจำแนกได้เป็น

ก. การนำเข้า การกระทำโดยตั้งใจหรือตั้งใจของมนุษย์ ประเด็นสำคัญที่มักได้รับความสนใจอย่างมากอยู่ที่เรื่องการนำเข้าโดยตั้งใจ (deliberate or intentional introduction) เพราะถือเป็นสาเหตุหลักและเป็นจุดเริ่มต้นของการรุกราน เนื่องจากการทำให้แต่เดิมที่ไม่เคยมีชนิดพันธุ์ชนิดนั้น ๆ มาก่อนกลับมีขึ้นและดำรงชีพอยู่ได้ในประเทศใหม่ เท่ากับสร้างโอกาสเต็มที่ให้มีการรุกรานขึ้นได้

วัตถุประสงค์ในการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตั้งใจหรือตั้งใจนั้น ย่อมสามารถอนุมานได้ว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจะต้องก่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง มิฉะนั้นคงไม่มีการนำเข้า ดังตัวอย่างการนำเข้าในฐานะเป็นสินค้า (goods) อันเป็นวัตถุประสงค์ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าเพื่อนำมาเพาะพันธุ์เป็นผลผลิตทางเกษตรกรรม (agriculture products) การนำเข้ามาเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมหรือควบคุมทางชีววิทย (biological control) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

²³ Greg Master and Lindsey Norgrove, *Climate change and invasive alien species*, ((n.p.), 2010), p. 15.

แม้การนำเข้าจะมีวัตถุประสงค์ในทางบวก แต่หากไม่ควบคุมให้รัดกุมย่อมจะเกิดกรณีนำเข้าตามอำเภอใจเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงว่าจะกระทบกับสิ่งใดบ้าง และแม้ว่าจะควบคุมดีพอแล้วแต่ด้วยลักษณะของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นยากแก่การบ่งบอกว่าจะทำการรุกราน จึงมีการนำเข้าได้ง่ายเพียงอ้างว่าก่อประโยชน์ทั้งที่ยังไม่คำนึงถึงโทษอย่างครบถ้วน อีกทั้งยังมีการลักลอบนำเข้าอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (smuggling or deliberate illegal introduction) ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับทราบข้อมูลที่จะใช้ประเมินความเสี่ยงได้ รวมทั้งผลสืบเนื่องที่ว่า หากไม่ควบคุมอย่างเหมาะสมย่อมทำให้เกิดการแพร่กระจายออกไปเติบโตในท้องถิ่นอื่นอีกเป็นจำนวนมาก จากที่เป็นประโยชน์ก็กลับกลายเป็นโทษร้ายแรง ปัจจุบันทั้งหลายเหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งปัญหาการรุกรานในอนาคต ซึ่งแทบทุกกรณีของการรุกรานนั้นแก้ไขเยียวยาได้ยากและไม่สามารถทำให้สิ่งที่เสียหายคืนสภาพดั้งเดิมได้

ในแง่วิธีการนำเข้า สำหรับประเทศไทยก็อาจเป็นผ่านทาง การขนส่งทางน้ำ ขนส่งทางบก หรือขนส่งทางอากาศ ย่อมได้ทั้งสิ้น

ตารางที่ 1 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น : ช่วงเวลาที่นำเข้าและแพร่ระบาด

ในอดีตที่ผ่านมา มีการนำเข้าพืชต่างถิ่นเพื่อเข้ามาใช้ประโยชน์หลายชนิด และมีบางชนิดที่กลายเป็นวัชพืชระบาด ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ซึ่งพืชต่างถิ่นที่นำเข้านั้นมิได้แสดงหรือเปลี่ยนสถานภาพเป็นวัชพืชในทันทีทันใด แต่ต้องใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งซึ่งแตกต่างกันไป

พืชนำเข้า	ปีที่นำเข้า (พ.ศ.)	ปีที่เป็นปัญหา (พ.ศ.)	ระยะเวลา (ปี)
ผักตบชวา	2444	2456	12
ไมยราบยักษ์	2495	2517	22
ขจรจบ	2498	2507	9
ขจรจบดอกเหลือง	2498	2530	32
ก้นจ้ำขาวดอกใหญ่	2541-2542	2544	4

(ที่มา : รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549)

ข. การปล่อยออกสู่ธรรมชาติ การกระทำโดยจงใจหรือตั้งใจอีกอย่างหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดการรุกรานได้ก็คือการปล่อยออกสู่ธรรมชาติ ซึ่งในที่นี้หมายถึง การปล่อยออกสู่ธรรมชาติ เนื่องจากไม่อยากเลี้ยงดูอีกต่อไป เช่น สัตว์ตัวนั้นมีลักษณะไม่ดีจึงปล่อยทิ้งไป สัตว์ที่ตอนเล็กดูน่ารักน่าเอ็นดูแต่พอโตเต็มวัยกลับไม่มีความน่ารักเช่นเดิมในสายตาผู้เลี้ยง ฯลฯ, ไม่สามารถเลี้ยงดูไหวเพราะค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ในการดูแลที่มากเกินไป, ไม่สามารถเลี้ยงไหวเพราะไม่มีพื้นที่เพียงพอ การปล่อยตามความเชื่อต่าง ๆ หรือแม้แต่การปล่อยด้วยวัตถุประสงค์ที่บิดเบือนประการ เช่น

การปล่อยปลาหางนกยูงเพื่อกำจัดลูกน้ำ ซึ่งผลของการปล่อยออกสู่ธรรมชาติก็คือการเปิดโอกาสให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปปรับตัวและอาศัยอยู่ในธรรมชาติของท้องถิ่นใหม่ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศบริเวณนั้น เกิดการแก่งแย่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ดั้งเดิม กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงแล้วและน่าเป็นห่วงเสมอก็คือกรณีของสัตว์น้ำต่าง ๆ ที่เมื่อปล่อยแล้วยอมตามตรวจสอบได้ยาก การจับกลับมากระทำได้ยาก เมื่อตรวจสอบแหล่งน้ำหลายแห่งแล้วก็จะพบเสมอว่ามีสัตว์น้ำต่างถิ่นที่ไม่เคยพบมาก่อนเป็นจำนวนมาก เช่น ปลาซัคเกอร์ เต่าแก้วแดง ปลาหมอสีต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งตัวอย่างสัตว์เหล่านี้ก็คือสัตว์เลี้ยงของนักนิยมสัตว์น้ำต่างถิ่นที่มีผลตายสวยงามผู้ขาดความรับผิดชอบในการเลี้ยงหรือดูแล ดังนั้น การปล่อยสู่ธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นการตั้งใจปล่อยโดยมีวัตถุประสงค์บางประการหรือการปล่อยปละละเลยในลักษณะที่สัตว์ตัวนั้นจะไปที่ไหนก็ได้จนหลุดรอดไปในธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำโดยตั้งใจจากมนุษย์อันนำมาให้เกิดการรุกรานได้ทั้งสิ้น

ประการที่ 2 การกระทำโดยไม่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ สามารถจำแนกได้เป็น

ก. การนำเข้า การนำเข้าโดยไม่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ (accidental or unintentional introduction) ก็คือ การที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้เข้ามาในประเทศในลักษณะแฝงเข้ามากับการนำเข้าสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์ หรืออาจเรียกว่าเป็น “ชีววินทรีย์ที่ขอโดยสารมาด้วย (hitchhiker organisms)”²⁴ ตัวอย่างเช่น การขนส่งสินค้าต่าง ๆ ที่อาจทำให้มีตัวชนิดพันธุ์เองติดมา ไข่ สปอร์ หรือชิ้นส่วนอื่นใดที่แพร่พันธุ์ได้ดีติดมาด้วย ไม่ว่าจะติดมากับอาหาร โดยเฉพาะพวกผักและผลไม้ต่าง ๆ ที่มีกิมแมลงเกาะติดอยู่ เป็นต้น หรืออาจเป็นกรณีติดมากับมนุษย์หรือสัตว์นำเข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมายในรูปของผลิตภัณฑ์ที่ซ่อนเร้นในร่างกาย ติดตามเสื้อผ้า เครื่องใช้ เครื่องนุ่งห่ม ยิ่งกรณีที่เกิดภัยพิบัติและจำต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการบรรเทาสาธารณภัย ก็ยิ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการนำเข้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ โดยไม่ได้รับการตรวจสอบ ทำให้มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นติดเข้ามาได้ หรือกรณีน้ำอับเฉาเรือที่สามารถถ่ายเทเอาสิ่งมีชีวิตเล็ก ๆ จำพวกจุลินทรีย์เป็นจำนวนมากเข้าประเทศได้ และยังมีกรณีปลักย่อยอื่นอีกที่เข้าขายนำเข้าเช่นนี้

ข. การไม่ควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม การไม่ดูแลควบคุมอย่างเหมาะสมในเมื่อต้องทำการควบคุมเป็นพิเศษย่อมมีโอกาสให้ชนิดพันธุ์หลุดรอดออกสู่ธรรมชาติได้ เช่น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาเพาะพันธุ์เลี้ยงดูเพื่อใช้เป็นสัตว์ทดลอง จำพวกหนูสายพันธุ์ต่าง ๆ เคยมีกรณีที่นักวิจัยไม่ทำลายหนูทดลองด้วยตัวเอง และให้คนงานนำหนูทดลองไปปล่อยในนาข้าว ซึ่งเป็นการไม่ทำตามคู่มือที่กำหนดไว้โดยสำนักสัตว์ทดลองแห่งชาติ ปรากฏว่าหนูพวกนี้มีการเจริญพันธุ์ดีมาก ออกลูกได้ถึงคราวละ 24 ตัว และได้ไปกัดกินนาข้าวของชาวบ้านเสียหายเป็นจำนวนมาก²⁵ เป็นต้น นอกจากนี้การไม่มีมาตรการควบคุมพื้นที่เพาะเลี้ยงที่เด็ดขาด การไม่ได้รับการตรวจตราอยู่เสมอ ย่อมส่งผลให้

²⁴ ฉวีวรรณ หุตะเจริญ, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น : ช่องว่างและความไม่สอดคล้อง ในกรอบการดำเนินงานควบคุมดูแลระหว่างประเทศ,” ใน รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, หน้า 12.

²⁵ กาญจนา แขงคุ่ม, “การให้บริการและการบริหารจัดการสัตว์ทดลอง,” ใน รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, หน้า 33.

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นกลุ่มนี้ออกไปเจริญเติบโตในธรรมชาติ และกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยไม่ตั้งใจได้

ประการที่ 3 ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของมนุษย์ ในการนำเข้าไม่ว่าโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ การปล่อยออกสู่ธรรมชาติ การไม่ควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม เหล่านี้คือปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการรุกรานได้ แต่ที่จริงยังมีปัจจัยอื่นที่เสริมการกระทำเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายหรือเกิดได้บ่อยครั้ง เป็นต้นว่า การขาดความรู้ความเข้าใจถึงธรรมชาติของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของประชาชน เพราะไม่ได้ศึกษาสัตว์หรือพืชต่างถิ่นให้ดีก่อนนำเข้า เลี้ยงดู หรือปล่อยออกสู่ธรรมชาติ ไม่มีการรณรงค์เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงผลร้ายทำให้เป็นปัญหาตามมาภายหลัง

บางกรณีก็คือการขาดความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอจนแม้แต่นักวิชาการเองก็ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ก่อคุณประโยชน์จะกลับกลายเป็นโทษได้ การไม่มีมาตรการที่เหมาะสม เต็มขนาด และรัดกุมในการดูแลชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้าแล้ว การเน้นส่งเสริมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติหรือส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศให้มีการแพร่สะพัดมากเสียจนตรวจสอบการติดตามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ไม่ทั่วถึง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพื้นที่บางประเภท เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การก่อสร้าง การทำอุตสาหกรรม ฯลฯ ย่อมส่งผลต่อการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ให้ขยายวงกว้างขึ้น²⁶ หรือการไม่มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอรวมทั้งความบกพร่องต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ช่วงก่อนนำเข้าที่ต้องผ่านด่านตรวจต่าง ๆ จนถึงช่วงนำเข้ามาภายในประเทศแล้ว เหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการรุกรานได้ง่ายขึ้น

จากปัจจัยทั้งหมดข้างต้น กลไกการปรับตัวตามธรรมชาติของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเอง สภาพที่ชนิดพันธุ์และสิ่งแวดล้อมดั้งเดิมมีความต้านทานต่อการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมากน้อยเพียงใด ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติต่าง ๆ และปัจจัยอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ล้วนเป็นปัจจัยที่สะท้อนสาเหตุของการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่สำคัญได้อย่างหนึ่ง หากถามว่าเหตุใดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นธรรมดาจึงกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน คำตอบที่ชัดเจนคงไม่สามารถหาได้เพราะเมื่อเป็นปัจจัยเรื่องของธรรมชาติ มนุษย์ยังไม่สามารถศึกษาและเข้าใจได้อย่างแน่แท้ จึงทำให้การศึกษายังคงต้องมีการพัฒนาต่อไปเสมอ อดีที่ที่สุดคือการเข้าใจให้มากที่สุดเพื่อสร้างความตระหนักถึงภัยของปัญหา และแนวทางป้องกันและแก้ไขเท่าที่ทำได้ ทั้งนี้ ความเข้าใจที่มากขึ้นย่อมก่อให้เกิดการตระหนักที่มากตามด้วย โดยเฉพาะตระหนักว่าการกระทำใดบ้างของมนุษย์จะเพิ่มโอกาสการรุกราน

²⁶ ภูสิน เกตานนท์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในพื้นที่ป่าไม้และการจัดการของประเทศไทย,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ : ป่าไม้ วันที่ 22-24 พฤษภาคม 2554, ปัทมา ดำรงผล และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เอ็นไวร์ คอนเซ็ป, 2555), หน้า 241.

ในแง่มุมมองต่าง ๆ ทำให้เกิดผลดีในแง่ความร่วมมือที่มากขึ้นเพื่อป้องกัน หลีกเสี่ยง หรือแก้ไข เพื่อให้เกิดการรุกรานน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

2.4 ผลกระทบจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ผลกระทบนั้นเกิดขึ้นเมื่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ก่อคุณประโยชน์หรือก่อโทษในสิ่งแวดล้อม ผลกระทบจึงอาจแยกเป็นทางบวกหรือทางลบ สำหรับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จัดเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว ย่อมก่อผลเสียโดยสร้างความเสียหายต่อสิ่งต่าง ๆ ในระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมใหม่ การรุกรานจึงจัดเป็นเรื่องผลกระทบทางลบเสมอ อย่างไรก็ตาม ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหลายชนิดต่างก็ก่อคุณประโยชน์ให้แก่มนุษย์ในหลายประการด้วยเช่นกัน

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดมีประโยชน์ต่อประเทศมากกว่าข้อเสียหรือโทษอื่น ๆ การนำเข้าจึงยอมรับให้กระทำได้ โดยประโยชน์ที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งได้หลายด้าน ได้แก่ ด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม กล่าวคือ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นสินค้าที่ช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับประเทศที่มีรายได้หลักมาจากเกษตรกรรม รวมทั้งกระตุ้นให้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเจริญเติบโตรวดเร็ว ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้อย่างกว้างขวาง ดังตัวอย่างของยางพารา (rubber tree) มีถิ่นกำเนิดอยู่ในทวีปอเมริกาใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำอเมซอน ในประเทศบราซิล ประเทศไทยได้นำเข้ามาจากประเทศมาเลเซียและทำการปลูกจนกลายเป็นประเทศผู้นำด้านการผลิตและส่งออก²⁷ ไม้ยางพาราส่วนใหญ่นำมาผลิตเป็นเฟอร์นิเจอร์ รวมถึงผลิตภัณฑ์ไม้อื่น ๆ ส่วนน้ำยางก็สามารถใช้เป็นวัตถุดิบการทำยางในเชิงอุตสาหกรรมได้ ฯลฯ หรือด้านแหล่งอาหารที่มีคุณค่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดสามารถเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ มีคุณค่าทางโภชนาการสูง ถ้าเป็นชนิดพันธุ์พืชก็เช่น ข้าวโพด อ้อย ถั่วลิสง ข้าวฟ่าง มันสำปะหลัง มะม่วงหิมพานต์ องุ่น โกโก้ กาแฟ ผลไม้เมืองหนาวต่าง ๆ เช่น สาลี่ พลัม ฯลฯ²⁸ นอกจากนี้ยังมี ด้านธุรกิจชนิดพันธุ์สวยงาม ด้านการควบคุมทางชีววิธี* ด้านการปรับปรุงสายพันธุ์ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข และด้านการศึกษา ทดลอง

²⁷ คูรายละเอียดเพิ่มเติม องค์การสวนยาง, ประวัติยางพารา [ออนไลน์], 20 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.reothai.co.th/Para1.htm>

²⁸ นิพนธ์ เอี่ยมสุภชาติ, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่รุกราน,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 54.

* ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดช่วยให้นักนิเวศวิทยามีตัวเลือกหลากหลายในการใช้ธรรมชาติดูแลธรรมชาติ เรียกว่าเป็นการควบคุมทางชีววิธีหรือการควบคุมทางชีววิทย (biological control) เช่น การใช้วิธีควบคุมแมลงศัตรูพืชด้วยการใช้ตัวห้ำหรือตัวเบียน การนำด้วงวงจากประเทศสหรัฐอเมริกาไปกำจัดผักตบชวา การนำด้วงเจาะเมล็ดจากประเทศเม็กซิโกมาใช้ในการควบคุมไมยราบยักษ์ เป็นต้น ดังนั้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นศัตรูทางธรรมชาติของอีกชนิดพันธุ์หนึ่ง ย่อมสามารถนำมาใช้ควบคุมไม่ให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไม่พึงประสงค์ก่อการรุกรานแผ่ขยาย

และจัดแสดง ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงประโยชน์หรือผลกระทบในทางบวกของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจะเห็นว่า ประโยชน์อันเป็นหลักใหญ่ก็คือการก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้จากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเกษตรกรรม จากธุรกิจเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ตรงตามความต้องการของตลาด เท่ากับว่าการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ปฏิเสธได้ยาก เพราะกลายเป็นเรื่องจำเป็นระดับประเทศไปโดยปริยายแล้ว จากคุณค่าอย่างอเนกอนันต์ที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เปลี่ยนเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ผลกระทบในทางลบจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจึงปรากฏขึ้น และทำให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างพร้อมกัน ดังนี้

ประการที่ 1 ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่จัดว่ามีความสำคัญเป็นอันดับ 2 รองจากการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ²⁹ ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) หมายถึง การที่มีสิ่งมีชีวิตหลายชนิดพันธุ์ (species diversity) ซึ่งมีหลากหลายสายพันธุ์หรือหลายพันธุกรรม (genetic diversity) อาศัยอยู่บนระบบนิเวศที่แตกต่างกันบนโลก (ecological diversity) โดยความหลากหลายทางชีวภาพนั้นให้ประโยชน์กับมนุษย์นานัปการ ทั้งด้านการเกษตร ด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรม ด้านการรักษาความสมดุลของธรรมชาติ³⁰

เมื่อมีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จะพบว่าชนิดพันธุ์แทบทุกชนิดทำให้สิ่งแวดล้อมในที่ที่เข้าไปอยู่เกิดความเปลี่ยนแปลง ในแง่ความหลากหลายทางชีวภาพ หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนชนิดพันธุ์ย่อมเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งน่าจะเป็นผลดี แต่ที่จริงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงต่อองค์ประกอบของชนิดพันธุ์ในระบบนิเวศบางระบบนิเวศ³¹ อาจมากหรือน้อยขึ้นกับการปรับตัวของชนิดพันธุ์เหล่านั้น ประเด็นสำคัญคือผลกระทบนั้นมักเกิดขึ้นในระบบนิเวศอย่างต่อเนื่องจนนำมาซึ่งปัญหาอื่นอีกหลายประการ

ตัวอย่างเช่น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นอาจเป็นตัวแก่งแย่ง (competitor) โดยจะแย่งใช้พื้นที่และแย่งอาหารของชนิดพันธุ์พื้นเมือง ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นบางชนิดมีความสามารถในการปรับตัว

วงกว้างออกไป และเป็นวิธีที่หากควบคุมอย่างดีก็จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการใช้สารเคมีอันตรายที่มีก่อก่อผลข้างเคียง อย่างไรก็ตาม การใช้ชีวิตวิธีเช่นนี้จำเป็นต้องควบคุม ศึกษาวิเคราะห์ และประเมินความเสี่ยงอย่างเข้มงวดและรอบคอบก่อนจะนำมาใช้ มิฉะนั้นอาจก่อปัญหาอื่นได้ เช่น แมลงศัตรูพืชที่ใช้ควบคุมพืชอาจกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเสียเอง ฯลฯ

²⁹ กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, หน้า 1.

³⁰ ชัชพล ทรงสุนทรวงค์, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 242-244.

³¹ อุทิศ ภูอินทร์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” ใน รายงานการประชุมวิชาการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย วันที่ 23-26 ตุลาคม 2539, หน้า 47.

เข้ากับสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี และมีความสามารถในการแข่งขันสูง จะทำลายโครงสร้างประชากรสัตว์น้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ทำให้ผลผลิตและความหลากหลายทางชีวภาพของสัตว์น้ำท้องถิ่นลดลง³² รวมถึงการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรมในระบบนิเวศ เป็นการทำลายระบบนิเวศซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสมดุลที่มีอยู่แล้วในธรรมชาติ เช่น การรุกรานของปลาซัคเกอร์ ซึ่งเป็นปลาที่มีนิสัยขุดโพรงเพื่อวางไข่ ทำให้สภาพตลิ่งเปลี่ยนแปลง ฯลฯ หรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นผู้ล่า (predator) ทำให้ประชากรชนิดพันธุ์อื่น ๆ ลดลง ซึ่งส่งผลเสียต่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศในบริเวณที่มีการแพร่ระบาด ตัวอย่างชนิดพันธุ์ที่เป็นผู้ล่า เช่น ปลาจระเข้ ปลาช่อนอมเมซอน ปลาดุกแอฟริกัน ฯลฯ หรือการรุกรานพื้นที่ป่าของพืชต่างถิ่น เช่น กระจับถั่วยักษ์ หญ้าคา หญ้ากีนี หญ้าขจรจบ สาบเสือ ฯลฯ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาการแข่งขันกับพืชประจำถิ่นถึงขนาดทำให้เสียพื้นที่ป่าบางส่วนไป

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) เพื่อดำเนินโครงการ The Development of Conservation and Protection Mechanism on Red Data of Thailand โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สืบสวนสภาพและถิ่นที่อยู่อาศัย และจัดทำฐานข้อมูลของชนิดพันธุ์หายาก ใกล้สูญพันธุ์ และชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นในกลุ่มสัตว์มีกระดูกสันหลัง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 จากการทำดำเนินงานโครงการ สามารถสรุปจำนวน ได้ดังตารางที่ 2 (หน้า 44) และตารางที่ 3 (หน้า 45)

³² กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, หน้า 3.

ตารางที่ 2 ชนิดพันธุ์สัตว์มีกระดูกสันหลังในประเทศไทย ชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น (endemic) และชนิดพันธุ์ที่ถูคุกคาม (threatened)

กลุ่ม	ชนิดพันธุ์ในประเทศไทย*	ชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น		ชนิดพันธุ์ที่ถูคุกคาม**	
	จำนวน (ชนิด)	จำนวน (ชนิด)	%	จำนวน (ชนิด)	%
สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม	302	5	1.66	116	38.41
นก	982	2	0.20	180	18.33
สัตว์เลื้อยคลาน	350 (366 ฟอรัม)	47 (49 ฟอรัม)	13.39	32 (33 ฟอรัม)	9.02
สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก	137 (138 ฟอรัม)	7	5.07	5	3.62
ปลา	2,820	72	2.55	215	7.62
รวม	4,591 (4,608 ฟอรัม)	133 (135 ฟอรัม)	2.93	548 (549 ฟอรัม)	11.91

หมายเหตุ *รวมจำนวนชนิดพันธุ์ที่สูญพันธุ์แล้ว

**รวมจำนวนชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง ชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ และชนิดพันธุ์ที่มีแนวโน้มใกล้สูญพันธุ์

(ที่มา : สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ตารางที่ 3 ชนิดพันธุ์สัตว์มีกระดูกสันหลังในประเทศไทยตามสถานภาพต่าง ๆ

กลุ่ม	จำนวนชนิดพันธุ์							
	สูญพันธุ์	สูญพันธุ์ในธรรมชาติ	ชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม			ใกล้สูญคุกคาม	กลุ่มที่เป็นกังวลน้อยที่สุด	ข้อมูลไม่เพียงพอ
			ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง	ใกล้สูญพันธุ์	มีแนวโน้มใกล้สูญพันธุ์			
สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม	1	4	12	35	69	15	10	13
นก	2	2	43	66	71	89	-	9
สัตว์เลื้อยคลาน	-	1	11	5 (6)	16	48 (50)*	183 (190)*	89 (92)*
สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก	-	-	-	-	5	33	64 (65)	35
ปลา**	3	-	18	42	155	20	-	30
รวม	6	7	84	148 (149)	316	205 (207)	257 (265)	176 (179)

หมายเหตุ *ชนิดพันธุ์ย่อยของสัตว์เลื้อยคลานในชนิดเดียวกัน มีการจัดอยู่ในสถานภาพที่ต่างกัน

**ปลาที่อยู่ในสถานภาพถูกคุกคามในแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (threatened *in situ*) มี 11 ชนิด

(ที่มา : สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ประการที่ 2 ด้านพันธุกรรมสัตว์พื้นเมือง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นสามารถก่อให้เกิดการเสื่อมทางพันธุกรรม (genetic pollution, genetic erosion) กล่าวคือ สัตว์ต่างถิ่นที่มีลักษณะทางพันธุกรรมใกล้เคียงกับสัตว์พื้นเมืองอาจทำการผสมพันธุ์แบบข้ามสายพันธุ์ได้ ทำให้ความหลากหลายทางพันธุกรรมเดิมเสื่อมลง เสียพันธุกรรมแท้ไป และในที่สุดอาจเกิดการสูญพันธุ์ของชนิดพันธุ์พื้นเมือง ตัวอย่างเช่น การนำปลาตุกรัสเซียมาผสมกับปลาตุกอยพื้นเมืองจนได้ปลาตุกผสมที่เรียกว่าปลาตุกบักกอย ซึ่งโตเร็วและสร้างรายได้ให้เกษตรกรมาก แต่ทั้งปลาตุกรัสเซียและปลาตุกบักกอยนั้นสามารถผสมกับปลาตุกอยพื้นเมืองได้ ทำให้โอกาสในการผสมข้ามพันธุ์กันยิ่งทวีคูณ ก่อให้เกิดการปนเปื้อนทางพันธุกรรมจนอาจทำให้ปลาตุกอยพื้นเมืองสูญพันธุ์ในที่สุด หรือในทะเลสาบ Biva ประเทศญี่ปุ่น มีการปล่อยปลาต่างถิ่นลงไปทำให้เกิดลูกผสมกับชนิดพันธุ์ปลาที่เป็นปลาดั้งเดิม และเกิดลูกผสมทำให้ชนิดพันธุ์เดิมได้สูญพันธุ์ไป³³ หรือการนำวัวแดงสายพันธุ์อินโดนีเซียเข้ามาเลี้ยงในประเทศไทย หากหลุดเข้าป่าไปก็สามารถผสมกับวัวแดงสายพันธุ์ไทยจนในที่สุดอาจจำแนกสายพันธุ์ไม่ได้³⁴

ประการที่ 3 ด้านทางเศรษฐกิจ จากการศึกษาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอาจนำมาซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลงและบิดเบือน ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ทำให้พืชเศรษฐกิจถูกทำลาย ทำให้แหล่งน้ำใช้ด้วยประสิทธิภาพ เหล่านี้ย่อมส่งผลโดยตรงกับการผลิตสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกลุ่มเกษตรกร เช่น หอยเชอรี่ทำลายนาข้าว ปลาซัคเกอร์กินไข่ปลาท้องถิ่นที่เป็นปลาเศรษฐกิจจนปลาเหล่านั้นใกล้สูญพันธุ์ หรือปลาชะโดที่ระบาดในสหรัฐอเมริกา นั้นขยายพันธุ์รวดเร็วและกินสิ่งมีชีวิตในน้ำของท้องถิ่นนั้น ทำให้การทำเกษตรกรรมเกิดปัญหาซึ่งกระทบกับรายได้ของเกษตรกร และสืบเนื่องไปถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง และต่อยอดเช่นนี้ไปทั่วทั้งในระดับท้องถื่นและระดับประเทศ ดังตัวอย่าง ในปี พ.ศ. 2523 ประเทศฟิลิปปินส์สูญเสียพืชที่เพาะปลูกไว้จากการรุกรานของหอยเชอรี่ คิดเป็นมูลค่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ³⁵ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ต่างก็มีค่าใช้จ่ายมหาศาลจากการดำเนินการควบคุมการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่างถิ่น ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาวิจัยในทุกด้านของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ค่าใช้จ่ายในการให้รางวัลจูงใจให้ประชาชนร่วมมือกันกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ฯลฯ

ประการที่ 4 ด้านสุขภาพและสาธารณสุข ในด้านนี้เป็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอาจนำเชื้อโรคระบาดแบบใหม่เข้ามาสู่ตัวมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ในฐานะที่เป็นตัวแพร่กระจายเชื้อโรคหรือปรสิต (disease and parasite carrier) ทำให้เกิดปัญหาด้านการรักษาพยาบาลที่ซับซ้อน ด้านรายได้ที่ต้อง

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³⁴ อูทิส กุญอินทร์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” ใน รายงานการประชุมวิชาการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย วันที่ 23-26 ตุลาคม 2539, หน้า 48.

³⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สม.], ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน (Invasive Alien Species : IAS), (กรุงเทพฯ: อินทิเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2552), หน้า 3.

เสียไปกับค่าใช้จ่ายในการดูแลและป้องกันโรค กระทั่งสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่ฝ่ายรัฐบาล ต้องทำการบริหารจัดการควบคุมโรคเป็นกรณีเฉพาะ ดังกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือ ไข้หวัดนกที่ตีตมา จากนกอพยพ หอยเชอร์รี่นำพยาธิมาสู่คน น้ำจากอับเฉาเรือน้ำแบคทีเรียและไวรัสสู่ระบบนิเวศทะเล และน้ำจืด เป็นต้น หรือตัวอย่างที่ร้ายแรง คือ เชื้อไวรัสที่เป็นสาเหตุของโรคฝีดาษและหัด ได้ แพร่กระจายจากยุโรปไปยังซีกโลกตะวันตกอย่างรวดเร็วในยุคล่าอาณานิคม และเนื่องจากชาว พื้นเมืองในซีกโลกตะวันตกมีความต้านทานต่อเชื้อโรคชนิดนี้ต่ำ จึงทำให้เกิดการเสียชีวิตจากเชื้อ ดังกล่าว และมีส่วนทำให้อาณาจักรอินคาและแอซเท็ค (Aztec) ล่มสลายลง³⁶

นอกจากนี้ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอาจเป็นสายพันธุ์สัตว์มีพิษร้ายแรงที่สามารถก่ออันตรายถึง ตายได้ ดังตัวอย่างงูกรีนแมมบ้า (green mamba) ซึ่งเป็นงูที่มีถิ่นกำเนิดมาจากแถบทุกพื้นที่ของ แอฟริกา ซึ่งได้หลุดรอดจากสถานที่เพาะเลี้ยงของชาวบ้านในช่วงที่ประชาชนในประเทศไทยประสบ ภัยน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ถือเป็นงูที่ลึกลับน่าเข้ามา โดยงูชนิดนี้มีนิสัยดุร้าย หากอยู่ใกล้ก็จะฉก ทันที จะเป็นฝ่ายที่จู่โจมก่อน พิษของงูกรีนแมมบ้าร้ายแรงเท่ากับพิษของงูเห่า เป็น 1 ในงูพิษที่ทำให้ คนแอฟริกันเสียชีวิตมากที่สุด³⁷ นอกจากสัตว์แล้วยังรวมถึงพืชและสิ่งมีชีวิตจำพวกเชื้อโรคที่เป็นชนิด พันธุ์ต่างถิ่นต่าง ๆ อีกหลายชนิดที่สร้างพิษในตัวเองได้ และจัดอยู่ในกรณีมีพิษร้ายแรงจนสร้าง ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์อย่างมากได้เช่นเดียวกัน

ประการที่ 5 ด้านมรดกทางวัฒนธรรมและทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เมื่อชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นได้เข้ามาใหม่ ไม่ว่าจะชนิดพันธุ์นั้นจะก่อปัญหาในหลาย ๆ ด้านหรือให้ประโยชน์อย่างมากก็ตาม ผล อย่างหนึ่งคือการทำให้องค์ประกอบด้านระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปอยู่นั้น เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในที่สุดก็ขยายวงกว้างไปถึงการเปลี่ยนแปลงของมรดกทางวัฒนธรรมประจำถิ่นที่ เคยมีมา ไม่ว่าจะเป็นอาคาร สถานที่ ข้อมูล องค์ความรู้ สถาปัตยกรรม ประติมากรรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งหากระยะเวลาล่วงเลยไปนานแล้ว อนุชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่อาจเข้าใจว่าชนิดพันธุ์เหล่านั้น เป็นของท้องถิ่นตน สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นอย่างนี้อยู่ก่อนแล้ว ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ทั้งจากที่บันทึกไว้ หรือจากธรรมชาติเองก็จะไม่ตรงตามที่ควรเป็นหรือที่เคยมีมาในอดีต ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้คุณค่าทาง ประวัติศาสตร์เพื่อนำไปวางแผนพัฒนาสังคมได้ เพราะประวัติศาสตร์นั้นไม่ได้สะท้อนความเป็นมา เป็นไปของสังคมอย่างแท้จริงอันเป็นพื้นฐานของเรื่องราวในปัจจุบัน รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรมอัน ทรงคุณค่าก็เกิดความเสียหายรวดเร็วกว่าที่ควรเป็น

นอกจากผลกระทบทางลบที่กล่าวข้างต้น ยังมีเรื่องอื่นอีกซึ่งจำแนกได้เป็น ความเสียหาย ต่อการท่องเที่ยวเพราะทัศนียภาพของสถานที่ถูกทำลาย ความเสียหายต่อสังคมและการเมืองซึ่งมา จากผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจ หรือความเสียหายต่อคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน นั้นเป็นต้นเหตุหลักของความเสียหาย หรือถ้าจำแนกเป็น “ความเสียหายต่อสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะ ทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดโดยธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น” อีกนัยหนึ่งก็ คือเรื่อง “ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” ซึ่งอาจแจกแจงได้เป็นปัญหาอีกหลายด้าน แต่ทุก ๆ ด้าน

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

³⁷ “งูกรีนแมมบ้า,” ข่าวสด (10 พฤศจิกายน 2554).

ต่างต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก กำลังคน เครื่องมือหลากหลายรูปแบบ เพื่อป้องกัน ควบคุม จัดการ หรือแก้ไขปัญหาอันเป็นผลกระทบในทางลบนี้ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วย่อมบั่นทอนการพัฒนาของประเทศเป็นอย่างสูง

2.5 กรณีศึกษาปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีอยู่ทั่วทุกมุมโลก ปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีมากน้อยแตกต่างกันขึ้นกับการยอมรับว่าเรื่องใดสำคัญมากเพียงใดในสิ่งแวดล้อมที่เกิดการรุกราน กรณีศึกษาที่ยกมานี้ จะมุ่งเน้นไปถึงประวัติการดำรงชีวิตของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ลักษณะรูปร่างและนิสัย ช่วงเวลาและสาเหตุที่นำเข้ามา การรุกราน หากแยกเป็นกรณีต่างประเทศและในประเทศไทย จะพิจารณาได้ ดังนี้

2.5.1 กรณีที่เกิดในต่างประเทศ

กรณีศึกษาที่ 1 “Northern snakehead” หรือชื่อวิทยาศาสตร์ *Channa argus* ปลาชนิดนี้เป็นปลาในตระกูลปลาช่อนหรือปลาชะโด ซึ่งมีถิ่นกำเนิดในทวีปเอเชีย ในประเทศจีน และเป็นไปได้ว่ารวมถึงประเทศเกาหลีและรัสเซียด้วย³⁸ แต่ปรากฏว่ามีการแพร่กระจายในน่านน้ำอเมริกาหลายแห่ง เช่นในมลรัฐแมริแลนด์ มลรัฐเวอร์จิเนีย มลรัฐนิวยอร์ก เป็นต้น และมีการจับได้หนึ่งตัวในแม่น้ำโพโทแมค หน้าอาคารเพนตากอนในปี ค.ศ. 2007 มีข้อสันนิษฐานว่าจุดเริ่มต้นจากการแพร่พันธุ์มาจากกระทำของชายผู้ทำการปล่อยปลาชนิดนี้ครั้งแรก โดยเขาทำการซื้อปลาชนิดนี้ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่จำนวนมากจากตลาดอาหารทะเลเพื่อใช้ปรุงยารักษาโรคให้น้องสาว แต่เมื่อน้องหายดีเสียก่อน จึงปล่อยลงบ่อน้ำท้องถิ่นในมลรัฐแมริแลนด์ การกระทำของชายผู้นี้จึงเป็นที่สงสัยและถูกคาดว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการรุกรานนี้³⁹

เมื่อหันกลับมาที่ปัญหาในปัจจุบันจะพบว่า ปัญหานี้เกิดเพราะธรรมชาติของปลาชนิดนี้เป็นปลากินเนื้อ จะทำการล่าเหยื่อเป็นอาหารโดยกินสัตว์น้ำทุกชนิด ทั้งยังมีนิสัยดุร้ายโดยเฉพาะตอนที่มันหิวอ่อน ทำให้สายพันธุ์สัตว์น้ำในอเมริกา เช่น ปลาท้องถิ่น กุ้ง กบหลายชนิด เกิดปัญหาลดจำนวนอย่างรวดเร็ว ปลาชนิดนี้สามารถหายใจโดยใช้ถุงลมเก็บอากาศซึ่งทำงานคล้ายปอด ทำให้สามารถอยู่รอดได้มากถึง 4 วันแม้ไม่ได้อยู่ในน้ำ หรืออยู่รอดได้เป็นเวลานานด้วยการทำโพรงในตะกอน

³⁸ National Invasive Species Information Center, *Aquatic species* [Online], 22 July 2012. Available from: <http://www.invasivespeciesinfo.gov/aquatics/snakehead.shtml>

³⁹ Microcosm Aquarium Explorer, *Snakeheads : Invasive aquatic aliens* [Online], 22 July 2012. Available from: http://en.microcosmaquariumexplorer.com/wiki/Snakeheads:_Invasive_Aquatic_Aliens

ความสามารถเช่นนี้ยังส่งเสริมให้ปลาชนิดนี้สามารถเคลื่อนไหวยวบงอกด้วยการว่ายน้ำไปมา เพื่อไปยังแหล่งน้ำแห่งใหม่ ซึ่งทำให้ปลาชนิดนี้มีความสามารถแข่งขันสูงต่อสัตว์พื้นเมืองในด้านที่อยู่อาศัยและการแพร่กระจาย⁴⁰ อันที่จริงสายพันธุ์นี้ถูกห้ามมิให้จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครอง แต่มักมีการลักลอบกระทำการซื้อขายและชำระราคาผ่านระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งยากแก่การตรวจสอบหากมิใช่ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายที่คอยดูแลคือหน่วยงานสาธารณสุขโรคค้ำปลาและสัตว์ป่าแห่งสหรัฐ จะต้องคอยกำจัดปลาชนิดนี้จากผู้ที่ไม่อาจครอบครองได้โดยชอบตามกฎหมาย⁴¹

ในขณะนี้แม่น้ำสำคัญหลายสายในอเมริกาจึงมีปัญหาระบาดของปลาชนิดนี้ การกำจัดมีการใช้วิธีวางยาซึ่งก่อความเสียหายต่อสัตว์น้ำท้องถิ่นด้วย ทำให้มีความยากลำบากที่ต้องคอยควบคุมและป้องกันอยู่อย่างต่อเนื่อง

กรณีศึกษาที่ 2 “Cane toad” ชื่อวิทยาศาสตร์ *Bufo marinus* หรือในชื่อคางคกยักษ์คางคกอ้อย เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในออสเตรเลีย ซึ่งนำเข้าไปเพื่อควบคุมประชากรตัวงอ้อยหลังเทา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการควบคุมแมลงดังกล่าว และกลายเป็นชนิดพันธุ์ที่รุกรานอย่างหนักในแอ่งน้ำบางแห่งอาจมีจำนวนประชากรคางคกนี้มากถึง 5,000 ตัวต่อ 1 เฮกตาร์ (10,000 ตารางเมตร)⁴² คางคกชนิดนี้เป็นชนิดพันธุ์พื้นเมืองของทวีปอเมริกาใต้และอเมริกาตอนกลาง นำเข้าจากประเทศฮาวายสู่ประเทศออสเตรเลียเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1965 ในปี ค.ศ. 2002 คางคกยักษ์ได้แพร่กระจายไปทั่วฝั่งตอนเหนือและตะวันออกของรัฐควีนส์แลนด์ และขยายวงกว้างไปยังพื้นที่ชุ่มน้ำรอบอุทยานแห่งชาติกาคุกซึ่งอยู่ทางตอนเหนือ ส่วนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็ปรากฏการระบาดของคางคกชนิดนี้ตลอดชายฝั่งตอนใต้ของเมืองยัมบา⁴³ ปัจจุบันออสเตรเลียมีประชากรคางคกยักษ์กว่า 100 ล้านตัว และยังขยายพันธุ์ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นบริเวณกว้างกว่าหลายพันตารางไมล์ทางตอนเหนือของประเทศ⁴⁴

⁴⁰ Ann M. Eich and Susan Pasko, Northern snakehead [Online], 22 July 2012. Available from: <http://www.anstaskforce.gov/spoc/snakehead.php>

⁴¹ Microcosm Aquarium Explorer, Snakeheads : Invasive aquatic aliens [Online], 22 July 2012. Available from: [http://en.microcosmaquariumexplorer.com/wiki/Snakeheads :_Invasive_Aquatic_Aliens](http://en.microcosmaquariumexplorer.com/wiki/Snakeheads:_Invasive_Aquatic_Aliens)

⁴² สวัสดิ์ ธรรมบุตร, “การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : กรณีศึกษาจากทั่วโลก,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 62.

⁴³ Elizabeth Cameron, Animal species : Cane toad [Online], 22 July 2012. Available from: <http://australianmuseum.com/Cane-Toad>

⁴⁴ National Geographic Society, Cane toad *Bufo marinus*, [Online], 22 July 2012. Available from: <http://animals.nationalgeographic.com/animals/amphibians/cane-toad/>

คางคกยักษ์ดังกล่าวซึ่งได้รับการตั้งฉายาว่า “คางคกซิลล่า” เพราะมีรูปร่างหน้าตาเหมือน กิ้งกือซิลล่า สัตว์ประหลาดในภาพยนตร์ญี่ปุ่น มีน้ำหนักตัวเฉลี่ย 861 กรัม หรือเกือบ 1 กิโลกรัม จนสามารถเติบโตหนักได้ถึง 2 กิโลกรัมได้ มีความยาว 20.5 เซนติเมตร แพร่กระจายพันธุ์อย่างรวดเร็ว จนต้องเร่งหาทางยับยั้งเพราะกลัวว่าระบบนิเวศจะถูกทำลาย⁴⁵ ปัญหาการรุกรานของคางคกชนิดนี้ก็คือ คางคกยักษ์ชนิดนี้มีพิษร้ายแรง ทำให้เกิดการลดลงอย่างมากจนของประชากรตัว quoll (สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมพื้นเมืองของออสเตรเลียที่มีกระเปาะหน้าท้อง ลักษณะคล้ายหนู) ในพื้นที่คางคกยักษ์ก่อการรุกราน (เพราะตัว quoll ล่าคางคกเป็นอาหาร) รวมทั้งมีการรายงานการลดลงของสัตว์เลื้อยคลานจำพวกตุ๊กแกหรืองูภายหลังการเข้ามาของคางคกยักษ์นี้⁴⁶ ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสัตว์เลื้อยคลานเล็ก ๆ จะตกเป็นเหยื่อของคางคกได้ ส่วนสัตว์เลื้อยคลานพันธุ์ใหญ่จะล่าคางคกยักษ์เป็นอาหาร แต่ก็ต้องได้รับพิษจนถึงตายจากกลไกการป้องกันตัวของคางคกยักษ์

กรณีศึกษาที่ 3 “Brazilian pepper tree” หรือ Brazilian holly, Christmas berry, faux poivrier, Florida holly, poivre rose และ warui มีชื่อวิทยาศาสตร์ว่า *Schinus terebinthifolius* เป็นพืชพื้นเมืองของประเทศอาร์เจนตินา ประเทศปารากวัย และประเทศบราซิล⁴⁷ โดยพืชชนิดนี้มีลักษณะเป็นไม้ยืนต้นขนาดเล็กและเป็นพุ่ม นำเข้าไปยังมลรัฐฟลอริดาในช่วงเวลาตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพื่อปลูกและขายเป็นไม้ดอกไม้ประดับ ปัญหาต่อมนุษย์โดยตรงคือผู้ที่มีผิวแพ้ง่ายเมื่อสัมผัสกับน้ำเลี้ยงหรือยางของพืชชนิดนี้อาจเกิดอาการผิวหนังอักเสบได้ ทั้งยังมีรายงานว่าคนจำนวนมากประสบปัญหาต่อระบบทางเดินหายใจในช่วงออกดอกของพืชนี้ด้วย ส่วนปัญหาในการรุกรานก็คือ พืชชนิดนี้สามารถแพร่กระจายโดยอาศัยนกที่มากินผลและปล่อยมูลที่มีเมล็ดตกในที่ต่าง ๆ ทำให้เกิดการแพร่กระจายได้มาก ซึ่งพืชนี้สามารถโตได้ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของมลรัฐ มีการเจริญเติบโตเป็นพุ่มหนาพุ่มกันจนทำให้พืชพื้นเมืองทุกชนิดไม่สามารถอยู่รอดได้ เพราะพืชชนิดนี้จะปล่อยสารเคมียับยั้งการเจริญเติบโตของพืชชนิดอื่นที่ขึ้นข้างเคียง

ปัจจุบันมีกฎหมายห้ามมิให้ทำการขาย ขนส่ง หรือเพาะปลูกในมลรัฐฟลอริดา โดย Brazilian pepper tree ถูกจัดให้อยู่ใน Category I* ของ Florida Exotic Pest Plant Council

⁴⁵ “ตะลึง ‘คางคกยักษ์’ แพร่ทั่วออสเตรเลีย,” ข่าวสด (28 มีนาคม 2550).

⁴⁶ Graham Thompson, Philip C. Withers and Phillip J. Mayes, “Diet and foraging behavior of the semi-aquatic *Varanus mertensi* (Reptilia: Varanidae),” Wildlife Research 32 (2005): 67-74.

⁴⁷ จารุจินต์ นฤตะภักดิ์, “หนึ่งร้อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ร้ายแรงของโลก : ข้อมูลชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 45.

* Category I คือรายการที่กำหนดรายชื่อพืชต่างถิ่นที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อกลุ่มพืชพื้นเมืองด้วยการเข้าแทนที่ เปลี่ยนโครงสร้างหรือบทบาทในทางนิเวศวิทยาของกลุ่มพืช หรือก่อการผสมข้ามสายพันธุ์กับพืชพื้นเมือง ทั้งนี้ การจัดให้อยู่ในรายการหรือไม่จะเน้นไปที่ความเสียหายในทางนิเวศวิทยาที่ปรากฏในรายงานด้านเอกสารเป็นหลัก (Florida Exotic Pest Plant Council

Invasive Plant List ซึ่งจัดทำโดย Florida Exotic Pest Plant Council (FLEPPC) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลการจัดการพันธุ์พืชต่างถิ่นที่รุกรานในสถานที่ทางธรรมชาติของมลรัฐฟลอริดา ด้วยการจัดประชุมและอภิปรายเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ข้อมูลทางการศึกษาวิจัย และข้อมูลเฉพาะทาง

2.5.2 กรณีที่เกิดในประเทศไทย

กรณีศึกษาที่ 1 “หอยเชอรี่ (Apple snail)” ในประเทศไทยคาดว่ามียุคกัน 3 ชนิด คือ *Pomacea canaliculata*, *Pomacea bridgesi* และ *Pomacea paludosa* โดยทั่วไปมีรูปร่างลักษณะคล้ายหอยโข่ง แบ่งได้ 2 พวก คือ พวกที่มีเปลือกสีเหลืองปนน้ำตาล เนื้อน้ำตาลอ่อน มีแหล่งกำเนิดในทวีปอเมริกาใต้ การนำเข้าคือหอยเชอรี่เข้ามาในประเทศไทยประมาณปี พ.ศ. 2525-2526 โดยนำเข้ามาจากประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน เพื่อเลี้ยงประดับตู้ปลา และส่งกลับไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อทำเป็นอาหาร และเมื่อไม่ต้องการก็นำไปทิ้งลงสู่น้ำลำคลอง ทำให้เกิดการแพร่ระบาดกลายเป็นศัตรูพืชโดยเฉพาะข้าว ทั้งยังเป็นศัตรูกับพืชน้ำอื่น ๆ เกือบทุกชนิด ทำให้เกษตรกรและทางราชการต้องใช้งบประมาณซื้อสารเคมีในการป้องกันกำจัดเป็นจำนวนมหาศาล นอกจากเป็นพิษภัยต่อเกษตรกรและมีสารพิษตกค้างในผลผลิตแล้ว ยังมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอีกทางหนึ่ง⁴⁸ นอกจากนี้ หลังจากที่มีการระบาดของหอยเชอรี่แล้ว จะพบหอยขมและหอยโข่งชนิดต่าง ๆ ในธรรมชาติได้น้อย เนื่องจากหอยเชอรี่กินไข่ของหอยโข่งพื้นเมือง หอยที่ตัวเล็กกว่า และตัวอ่อนของหอยอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการระบาดของหอยเชอรี่มีผลต่อการอยู่รอดของหอยพื้นเมือง⁴⁹ และหอยเชอรี่ยังเป็นพาหะนำพยาธิมาสู่คนด้วยหากรับประทานโดยไม่ปรุงให้สุกเพียงพอ

แม้ว่าหอยเชอรี่จะมีประโยชน์ในแง่ใช้บริโภคได้ มีโปรตีนสูง ใช้ผสมทำอาหารเลี้ยงเป็ดได้ และใช้เป็นปุ๋ยชีวภาพที่มีคุณค่าทางอาหารสูง แต่การแพร่พันธุ์นั้นมีความรวดเร็วจนยากที่จะควบคุม เพราะหอยเชอรี่อายุ 3 เดือนก็จะเป็นตัวเต็มวัย สามารถผสมพันธุ์และวางไข่ได้ โดยวางไข่ในที่แห้งเหนือน้ำมีสีชมพูเกาะกันเป็นกลุ่ม กลุ่มละ 388-3,000 ฟอง และวางไข่ได้ตลอดปี ไข่ฟักเป็นตัวภายใน 7-12 วัน หลังวางไข่⁵⁰ ซึ่งการป้องกันและกำจัดมีทั้งวิธีกลคือใช้เหยื่อล่อเพื่อจับ ใช้ศัตรูธรรมชาติกำจัด

[FLEPPC], Florida exotic pest plant council invasive plant lists [Online], 22 July 2012. Available from: <http://www.fleppc.org/list/list.htm>

⁴⁸ สำรวล ดอกไม้หอม, “การกำจัดและควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : ประสบการณ์จากประเทศไทย,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 73.

⁴⁹ กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, หน้า 21.

⁵⁰ สำรวล ดอกไม้หอม, “การกำจัดและควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : ประสบการณ์จากประเทศไทย,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความ

หรือวิธีใช้สารเคมีนิโคลชาไมด์ เมทลดีไฮด์ คอปเปอร์ซัลเฟต รวมไปถึงวิธีใช้สมุนไพรที่มีสารซาโปนิน เช่น โสมจีน โสมเกาหลี ย่านสะย้า ดอกเล็บมือนาง เป็นต้น ซึ่งสารเคมีทั้งหลายไม่ว่าจากการสังเคราะห์หรือจากพืชสมุนไพรต่างก็มีผลกระทบต่อมนุษย์และสัตว์น้ำอื่น ๆ ส่วนการป้องกันควบคุม และเยียวยาปัญหายังไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะ มีเพียงพระราชบัญญัติที่กล่าวโดยรวมถึงการป้องกันหรือควบคุมสัตว์น้ำ ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

ปัจจุบันพบว่า หอยเชอร์รี่แพร่ระบาดทั่วประเทศไทย และยังพบการแพร่กระจายในประเทศอื่นอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศกัมพูชา จีน ฮองกง อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม เกาหลี ศรีลังกา สหรัฐอเมริกา ฯลฯ

กรณีศึกษาที่ 2 “ปลาซัคเกอร์ (Suckermouth catfish or Pleco)” ปลาชนิดนี้มีชื่อเรียกภาษาไทยหลายชื่อ เช่น ปลาตเกราะ ปลาตเกราะดำ ปลาตเกราะลาย ฯลฯ ซึ่งชื่อที่ต่างกันจะสื่อถึงสายพันธุ์ที่ต่างออกไป แต่โดยรวมจะเรียกว่าปลาซัคเกอร์หรือปลาตเกราะ สายพันธุ์ที่จัดว่าเป็นชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นที่รุกรานแล้วในประเทศไทย ได้แก่ *Hypostomus plecostomus*, *Liposarcus pardalis* และ *Pterygoplichthys* spp.⁵¹ โดยปลาซัคเกอร์สายพันธุ์ *Hypostomus plecostomus* และ *Liposarcus pardalis* มีแหล่งกำเนิดในทวีปอเมริกาใต้ ส่วนสายพันธุ์ *Pterygoplichthys* spp. มีแหล่งกำเนิดในทวีปอเมริกาใต้และอเมริกาเหนือ ทั้ง 3 สายพันธุ์นั้นไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการนำเข้ามาจากประเทศใด ส่วนวัตถุประสงค์ในการนำเข้ามาเพื่อใช้เลี้ยงเป็นปลาสวยงาม หรือเลี้ยงเพื่อคอยกำจัดเศษอาหารหรือคราบในตู้ปลา จึงทำให้ปลาชนิดนี้มีชื่อที่นิยมเรียกกันอีกชื่อว่า “ปลาเทศบาล”

ลักษณะเด่นของปลาซัคเกอร์ คือ ลำตัวปกคลุมด้วยเกล็ดที่เป็นเกราะแข็ง ปากอยู่ด้านล่างของหัวใช้ยึดเกาะและขูดกินอาหารตามพื้นท้องน้ำ⁵² มีครีบหลังกางออกได้โดยมีก้านเชื่อมต่อกันเป็นครีบ 5-13 ก้าน จะกินอาหารจำพวกพืชน้ำ สาหร่าย กุ้งขนาดเล็ก สัตว์หน้าดิน และไขปลาต่าง ๆ ซึ่งปลาซัคเกอร์นั้นเป็นปลาที่มีความอดทนและทนทานมาก สามารถอยู่ในแหล่งน้ำได้หลากหลาย แม้จะเป็นแหล่งน้ำใกล้เน่าเสียหรือมีก๊าซออกซิเจนต่ำก็ตาม ดังนั้น ปลาชนิดนี้จึงมีความสามารถในการแข่งขันกับปลาและสัตว์น้ำพื้นเมืองอื่น ๆ สูงมาก การรุกรานของปลาซัคเกอร์ก็คือพฤติกรรมการกินไขสัตว์น้ำต่าง ๆ รวมทั้งทำให้ระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำเกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะพืชน้ำถูกทำลาย ตลิ่งถูกกัดเซาะ ตะกอนในน้ำเพิ่มมากขึ้นทำลายสายพันธุ์สิ่งมีชีวิตอีกหลายอย่าง ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำจะกลายเป็นความเสื่อมโทรมอย่างน่าสะพรึงกลัว⁵³ กระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในท้องน้ำที่ปลาชนิดนี้ระบาด

หลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 74.

⁵¹ สผ., มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, หน้า 20.

⁵² กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, หน้า 29-33.

⁵³ พิชิต ไทยยีนวงศ์, “หยุดซื้อขายปลาซัคเกอร์กันเสียที,” เทคโนโลยีชาวบ้าน ฉบับที่ 21

ความสามารถในการอยู่รอดของปลาซัคเกอร์ ประกอบกับลักษณะเด่นของปลาชนิดนี้ที่ ตอนเล็ก ๆ จะตัวไม่ใหญ่ สามารถเลี้ยงในตู้ปลาได้หลายตัวต่อตู้หนึ่งและเลี้ยงร่วมกับปลาสวยงามอื่น ได้ จึงทำให้มีการเพาะพันธุ์กันอย่างกว้างขวางและได้ปลาจำนวนมากจากฟาร์มออกสู่ท้องตลาด แต่ เดิมเป็นปลาจากต่างประเทศที่มีราคาสูงก็เริ่มกลายเป็นปลาราคาถูกและหาซื้อได้ทั่วไป และกลายเป็น ปลาที่นิยมเลี้ยงใส่ตู้ปลาและเลี้ยงกันครวระมาก ๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ปลาชนิดนี้เติบโตและตัว ใหญ่เกินกว่าจะเลี้ยงในตู้ (ตัวเต็มวัยมีความยาวได้ถึง 2 ฟุต) จึงทำให้นักเลี้ยงปลาไม่ยอมเลี้ยงอีก ต่อไปและปล่อยออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาการระบาดตามแหล่งน้ำต่าง ๆ มากมาย ดัง ตัวอย่างรายงานข่าวในประเทศไทยที่ว่า ชาวบ้านตำบลหนองแม่เฒ่า อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ พบปลาซัคเกอร์ในลำน้ำเข็กมีจำนวนมากจนถึงระดับขั้นแพร่ระบาด กระทั่งหวั่นผลกระทบต่อแหล่ง กะพูนน้ำจืด⁵⁴ รวมทั้งมีการแย่งอาหารและที่อยู่อาศัยของปลาในลำน้ำดังกล่าวจนพบว่ามีความ ลดลงกว่าปกติ นอกจากนี้ รายงานข่าวการรับมือกับปลาซัคเกอร์ยังมีตัวอย่างอื่น เช่น กรณีทาง ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดจังหวัดตากได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายไปจับจากแหล่งน้ำ สาธารณะหลายแห่ง ได้ประมาณ 8,000 ตัว และนำไปทำลายฝังกลบ คาดว่ายังเหลืออีกประมาณ 2 ตัน หรือประมาณ 20,000 ตัว จากนั้นนำปลาเศรษฐกิจไปปล่อยลงน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณรวมทั้งได้หารือ กับกลุ่มผู้ขายและเลี้ยงปลาตู้กว่า 300 ราย ในพื้นที่จังหวัดตาก⁵⁵ ความร้ายแรงเช่นนี้จึงทำให้กรม ประมงจัดทำโครงการให้ประชาชนสามารถนำปลาซัคเกอร์ไปติดต่อขอแลกเปลี่ยนปลาสวยงามน้ำจืด อื่นได้ที่สำนักงานประมงจังหวัด ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมง และสถานีประมงทั่วประเทศ ส่วนการ ยุติวงจรการแพร่ขยายพันธุ์ปลาซัคเกอร์ให้ได้ประสิทธิภาพ เชื่อว่าต้องใช้วิธีกำจัดร่วมกันกับต้องขอ ความร่วมมือห้ามนำไปปล่อยลงตามแหล่งน้ำสาธารณะอย่างเด็ดขาด เร่งประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ ประชาชนทั้งผู้ซื้อและผู้ขายปลาซัคเกอร์เข้าใจถึงอันตรายของพันธุ์ปลาชนิดนี้ต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ให้ความสำคัญด้วยว่าเป็นปลาที่กินได้ ไม่มีพิษภัยใด ๆ แม้รูปร่างจะไม่เป็นที่คุ้นเคยหรือเหมาะจะนำมา ปรงอาหารในสายตาของประชาชนก็ตาม

กรณีศึกษาที่ 3 “ผักตบชวา (Water hyacinth)” ชื่อวิทยาศาสตร์ *Eichornia crassipes* (Mart.) Solms เป็นพืชน้ำดั้งเดิมในประเทศบราซิล แต่ไม่ระบาดทำความเสียหายเพราะมี ศัตรูธรรมชาติหลายชนิดควบคุมอยู่ ผักตบชวามีลำต้นสั้น แตกใบเป็นกอลอยไปตามน้ำ ก้านใบกลม อวบน้ำ ตรงกลางพองออก ภายในเป็นช่องอากาศคล้ายฟองน้ำช่วยให้ลอยน้ำได้ มีดอกสีม่วงอ่อน คล้ายช่อดอกกล้วยไม้ ในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการนำผักตบชวาจากประเทศอินโดนีเซียเข้ามาปลูกในวัง สระประทุม เนื่องด้วยดอกผักตบชวามีความสวยงามสามารถใช้ประดับสระน้ำได้ดี แต่ภายหลังเกิดน้ำท่วมวังสระประทุม ผักตบชวาลุดลอยออกไปสู่ลำคลองภายนอก แล้วเริ่มระบาดไปตามที่ต่าง ๆ อย่าง

⁵⁴ สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น., เพชรบูรณ์สั่งลดปลาซัคเกอร์หลังระบาดหนัก [ออนไลน์], 23 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=366785>

⁵⁵ “ลุยฆ่าปลาซัคเกอร์นับหมื่น แพร่เร็ว-กินหลากหลาย,” คม ชัด ลึก.

รวดเร็ว⁵⁶ กลายเป็นวัชพืชที่สร้างความเสียหายที่ร้ายแรง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2456 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 เนื้อหาพระราชบัญญัติมีมาตรการที่ว่า ถ้าผักตบชวาเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ของผู้ใด ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ผู้นั้นจะต้องทำลายผักตบชวา ด้วยวิธีการเผาไฟ รวมทั้งห้ามมิให้ขนย้ายผักตบชวา แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากแม้อกฎหมายกำหนดสภาพบังคับไว้ แต่ก็ไม่สามารถควบคุมการแพร่กระจายของผักตบชวาได้ดีเท่าที่ควร ทางแก้ปัจจุบันจึงต้องประยุกต์ใช้ผักตบชวาที่มีมากเกินไปเป็นประโยชน์ ซึ่งพบว่าสามารถบริโภคดอกอ่อน และก้านใบอ่อนกินเป็นผักลวกจิ้มน้ำพริกหรือทำแกงส้มได้ ใช้เป็นอาหารเลี้ยงสัตว์ ใช้ทำปุ๋ยหมัก เครื่องจักรสานผักตบชวา มีสรรพคุณด้านสมุนไพร ใช้แก้พิษภายในร่างกายและขับลม ใช้ทาหรือพอก แก้แผลอักเสบ และยังใช้ระบบรากเป็นตัวช่วยบำบัดน้ำเสีย ส่วนกรณีที่มีมากเกินไปจำเป็นต้องกำจัด ก็จะสามารถทำได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การใช้ชีววิธีด้วยการใช้แมลงศัตรูตามธรรมชาติมากำจัดออกจากแหล่งน้ำต่าง ๆ ใช้หนอนผีเสื้อผักตบชวาทำลายผักตบชวาขนาดเล็ก ตลอดจนถึงการเผาทำลายทิ้ง

การแพร่ระบาดนั้นรุนแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศแหล่งน้ำในประเทศไทย เพราะผักตบชวามีการแพร่ขยายพันธุ์อย่างรวดเร็ว ใน 1 เดือน ผักตบชวาเพียง 1 ต้นอาจขยายพันธุ์ได้มากถึง 1,000 ต้น⁵⁷ ถึงแม้ว่าจะแห้งจนต้นตายแต่เมล็ดของมันก็มีชีวิตต่อไปได้นานถึง 15 ปีและพื้นที่ที่เมล็ดได้รับน้ำที่เพียงพอมันก็จะแตกหน่อเป็นต้นใหม่ต่อไป ผลคือเป็นปัญหาต่อระบบชลประทาน การประมง การเกษตร การคมนาคม และการขนส่งทางน้ำเป็นอย่างมาก เพราะผักตบชวาทำให้ระบบน้ำด้อยคุณภาพ ขาดออกซิเจนจนทำให้น้ำเน่าเสีย กีดขวางทางไหลของน้ำ ทำให้ทางน้ำตื้นเขิน ผักตบชวาสามารถลดปริมาณความจุของอ่างเก็บน้ำได้ประมาณ 400 ลูกบาศก์เมตรต่อเฮกตาร์ ถ้าเป็นเขื่อนก็จะลดอายุการใช้งานของเขื่อน เพราะทำให้ปริมาณน้ำลดลง เนื่องจากการระเหยน้ำของผักตบชวามากกว่าปกติ โดยผักตบชวาสามารถระเหยน้ำได้สูงถึง 0.35 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ถ้าคิดเป็นพื้นที่ทั่วประเทศ จะสูญเสียน้ำประมาณวันละ 16,000 ล้านลูกบาศก์เมตร⁵⁸ นอกจากนี้ ผักตบชวายังกีดขวางทางเดินเรือและการใช้ตาข่ายจับปลาด้วย ในบางส่วนของแอฟริกาตะวันตก ผักตบชวาซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้าได้เพิ่มจำนวนขึ้นมากจนไม่สามารถทำการประมงในบริเวณนั้นได้⁵⁹

⁵⁶ นพพล เกตุประสาท, ผักตบชวา [ออนไลน์], 23 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา: <http://clgc.rdi.ku.ac.th/index.php/resource/64-weed/374-eichornia>

⁵⁷ “‘ผักตบชวา’ วัชพืชแหล่งน้ำ ... สู่กระดาศรักรักษาสิ่งแวดล้อม,” บ้านเมือง (15 มกราคม 2555).

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ สวัสดิ์ ธรรมบุตร, “การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : กรณีศึกษาจากทั่วโลก,” ใน รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 64.

จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า การนำเข้ามาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีเพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย แต่ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้ามาเพราะคาดว่าจะมีประโยชน์ ซึ่งเป็นการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากธรรมชาติของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นกลับสร้างความเสียหายมหาศาลต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น บทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงสำคัญและจำเป็น ประกอบกับจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างถี่ถ้วน มีการป้องกันและควบคุมที่เหมาะสมเสียก่อนนำเข้าในประเทศ ซึ่งในแง่ของการศึกษาให้เชี่ยวชาญนี้เป็นปัจจัยที่ฝ่ายร่างกฎหมายและประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันนำมาเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการเพื่อให้ใช้ได้ผลอย่างแท้จริง

2.6 มาตรการที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

เมื่อเกิดปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานขึ้น มาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาก็ได้รับการคิดค้นและนำมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยสามารถจำแนกมาตรการที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ ดังนี้

2.6.1 มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ปัญหาสิ่งแวดล้อม ในแง่หนึ่ง หมายถึง “ความเสื่อมสลายในเชิงปริมาณและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์และสภาวะตามธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาวะดั้งเดิมของธรรมชาติจนเกินขนาดที่ระบบธรรมชาติจะรองรับได้”⁶⁰ ฉะนั้น เมื่อมนุษย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม และมีความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อมหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มนุษย์ต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นแหล่งของปัจจัยด้านความต้องการพื้นฐานของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ทรัพยากรต่าง ๆ หากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม มนุษย์ย่อมอยู่ไม่ได้ด้วยความผาสุก ย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนในด้านความเสียหายต่อการดำรงชีพหลายด้าน

ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่เมื่อมีปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว จะต้องรีบหาทางเยียวยาแก้ไข และส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมที่ยังคืออยู่ให้มีความมั่นคงยั่งยืน ทำให้ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีความสำคัญที่จะต้องรีบเยียวยาแก้ไขและจัดการมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงเกินควรเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่มนุษย์ต้องดูแลสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจัดเป็นปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง และก่อผลกระทบอย่างต่อเนื่องได้ กล่าวคือ ก่อผลกระทบในรูปของความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจะปรากฏให้

⁶⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 35.

เห็นในระยะยาว⁶¹ อนึ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักอยู่แล้ว เมื่อปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่แล้วดังกล่าวจึงสามารถใช้จัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้บางส่วน โดยมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถจำแนกได้เป็น มาตรการทางเทคโนโลยี มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

ประการที่ 1 มาตรการทางเทคโนโลยี คือ มาตรการที่นำเอาวิทยาศาสตร์ประยุกต์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ อันที่จริงแล้วเทคโนโลยีต่าง ๆ แต่เดิมที่จะใช้เพื่อเพิ่มผลิตผลทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ในภายหลังกลับกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการถูกทำลายของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลพิษจากกระบวนการผลิตหรือการใช้สารเคมีอันตราย ฯลฯ ฉะนั้นเทคโนโลยีจึงก่อได้ทั้งคุณและโทษขึ้นกับวิธีการและกระบวนการใช้ การนำเทคโนโลยีมากำหนดเป็นมาตรการทางสิ่งแวดล้อมจึงมีความเหมาะสม เพราะเสมือนเป็นการนำรากฐานที่เป็นต้นเหตุมาเป็นฐานในการดูแลปัญหาหลังเกิดเหตุ เสมือนเป็นการสร้างความเท่าเทียมในลักษณะที่ว่าสิ่งใดก่อโทษก็ต้องให้สิ่งนั้นแก้ไขเยียวยา ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การใช้เทคโนโลยีการรีไซเคิลขยะเพื่อลดปัญหาขยะและมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหนึ่งในเรื่อง Green Technology* เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุมเบื้องต้นก่อนเกิดปัญหา เช่น การควบคุมการใช้วัตถุอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในกระบวนการผลิตของโรงงาน เพื่อให้เกิดมลพิษหลงเหลือน้อยที่สุด

ประการที่ 2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ คือ การนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เช่น ให้ผู้ผลิตมีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมในการลดการทำให้เกิดของเสียหรือเกิดมลพิษลง เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดของเสีย (user charges), ภาษีผลิตภัณฑ์ที่นำไปใช้และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (product charges), ค่าธรรมเนียมมลพิษจากการปล่อยมลพิษออกสู่ธรรมชาติ (emission charges), การวางเงินมัดจำสำหรับผลิตภัณฑ์หรือการผลิตที่ทำให้เกิดมลพิษ (deposit-refund systems) และการสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อของเสีย เพื่อให้เกิดการประหยัดและเป็นไปตามกฎหมาย (market creation and marketable permits)⁶²

ประการที่ 3 มาตรการทางสังคม คือ นโยบายของรัฐในภาคปฏิบัติเพื่อดูแลจัดการและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สร้างจิตสำนึกอันดีและการมีส่วนร่วมให้ประชาชนในระดับต่าง ๆ อาจส่งเสริม

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

* Green Technology หมายถึง กลุ่มของวิธีการและเนื้อหาสำหรับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเรื่องเทคนิคการสร้างพลังงานจนถึงผลิตภัณฑ์ที่ปราศจากสารพิษ โดยมีเป้าหมายเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ลดการสร้างขยะด้วยการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ซ้ำได้ ลดการสร้างมลพิษด้วยการเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและการบริโภค พัฒนาเทคนิคใหม่ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อลดปัญหาสารพิษอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม สร้างศูนย์กิจกรรมทางเศรษฐกิจและส่งเสริมอาชีพที่เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม

⁶² ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*, หน้า 290-293.

ด้วยการให้ความรู้ รมรงค์ให้เห็นความสำคัญ เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เปิดกว้างในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ข้างต้น จะเห็นว่า ทุกมาตรการมีความสำคัญต่อเรื่องปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยอธิบายได้ว่า เรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นเกี่ยวพันกับเรื่องของชีววิทยาซึ่งต้องอาศัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าศึกษาวิจัย และยังเป็นเรื่องที่กระทบเศรษฐกิจของประเทศเพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมากมายคือสินค้าและแหล่งผลิต รวมทั้งการรุกรานมากหรือน้อยก็มีปัจจัยจากการกระทำของประชาชนซึ่งก็เป็นเรื่องของสังคม ด้วยเหตุปัจจัยเหล่านี้ย่อมทำให้ทั้ง 3 มาตรการเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเสมอ

นอกจากทั้ง 3 มาตรการข้างต้น ยังมี “มาตรการทางกฎหมาย” ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ทำการวิจัย และเนื้อหาจะปรากฏในบทที่ 3 และบทที่ 4 แต่ในเบื้องต้นจะเห็นว่ามาตรการอื่น ๆ นั้นมีส่วนสัมพันธ์กับกฎหมายด้วย เพราะกฎหมายย่อมก่อสภาพบังคับให้มาตรการอื่น ๆ ทำงานได้ผลเป็นอย่างดี โดยกฎหมายจะรองรับและกำกับให้มาตรการต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวไปตามแนวทางของแต่ละมาตรการข้างต้น

2.6.2 มาตรการโดยตรงที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ทุกมาตรการในข้อ 2.6.1 ต่างก็มีส่วนในการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ โดยมีส่วนเกี่ยวข้องมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป ในทางปฏิบัตินั้นมาตรการต่าง ๆ ได้รับการวิเคราะห์ในรายละเอียดอย่างบูรณาการกันจนสามารถแจ่มแจ้งและกำหนดเป็นมาตรการที่ใช้จัดการในทางปฏิบัติและเป็นมาตรการโดยตรง ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ประการที่ 1 มาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด จากหลักการสำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (h) ที่ได้กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการในการป้องกันการนำเข้า ควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น ทำให้การดำเนินงานของประเทศภาคีและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับมาตรา 8 (h) เพื่อการป้องกัน ควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ แต่เนื่องจากปัญหาการรุกรานของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกัน มาตรการต่าง ๆ จึงมีความแปลกแยกกันออกไปตามความจำเป็นและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้รับมือหลัก ๆ นั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

มาตรการป้องกัน คือ เรื่องป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอย่างเหมาะสมตามหลักวิชาการเท่าที่เป็นได้ จึงมีการห้ามมิให้นำเข้า หรืออนุญาตให้นำเข้าได้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการบางประการ เช่น ผู้นำเข้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรือต้องมีใบอนุญาตในเรื่องความปลอดภัยและสิ่งอันตรายต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งการจะป้องกันได้สัมฤทธิ์ผลจำต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเข้าใจถึงผลกระทบทางลบจึงถือเป็นหลักในเรื่องการป้องกันที่ดีทางหนึ่งเช่นกัน

มาตรการควบคุม คือ การควบคุมชนิดและควบคุมปริมาณก่อนนำเข้า และเมื่อนำเข้าแล้ว ก็ต้องมีมาตรการดูแลอย่างเหมาะสม ทั้งในเรื่องระยะเวลาที่ถูกควบคุม พื้นที่ควบคุม และความรับผิดชอบของผู้นำเข้าหรือเจ้าของ ที่จะต้องไม่ปล่อยให้เล็ดลอดออกสู่ธรรมชาติไม่ว่าโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม หรือปล่อยได้เพียงในสถานที่ที่กำหนดเท่านั้น

มาตรการกักกัน คือ การกักกันมิให้นำเข้าโดยทันที เช่น การตั้งด่านกักกัน การมีสถานกักกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อทดสอบการรุกรานก่อนนำเข้าประเทศ การกักกันไว้มิให้ผ่านไปยังพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ การกักกันไว้มิให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคไปยังพื้นที่อื่น ฯลฯ ซึ่งการกักกันอาจรวมเป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการป้องกันก็ได้กรณีด่านกักสิ่งมีชีวิต หรือในมาตรการควบคุมก็ได้ในกรณีควบคุมการเลี้ยงดูในพื้นที่ต่าง ๆ

ส่วน**มาตรการกำจัด** คือ การลดจำนวนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายมากขึ้น และหมายความรวมถึงการนำชนิดพันธุ์มาประยุกต์เป็นอาหาร เป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งมีประโยชน์มากกว่าการทำให้ตายเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทุกมาตรการพื้นฐานที่ใช้จัดการสิ่งแวดล้อมย่อมนำมาใช้ได้ทุกด้าน และมาตรการต่าง ๆ นั้นจะมีผลในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อมีการบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้ แม้ตัวมาตรการโดยหลักจะมีใช้เรื่องกฎหมาย แต่กฎหมายซึ่งก่อให้เกิดสภาพบังคับนั้นก็เป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับมาตรการเหล่านี้

ประการที่ 2 มาตรการด้านนโยบาย เนื่องจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีความซับซ้อน และในหลายประการไม่แสดงผลเสียหายตั้งแต่ต้น แต่เมื่อแสดงผลแล้วกลับหาทางแก้ได้ยาก การมีนโยบายที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเท่ากับมีแนวคิดหรือวิธีป้องกันไว้เสียแต่ตอนที่ยังกระทำได้ ซึ่งการกำหนดนโยบายที่ดีและเหมาะสมก็คือมาตรการด้านนโยบายที่จะทำให้ประเทศมีแผนรับมือปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีทิศทาง สำหรับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น นโยบายที่สำคัญก็คือ การทำวิธีใดก็ตามให้ประชาชนทุกคนเข้าใจ มีความรู้ ตระหนักถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่น รวมทั้งการมีนโยบายห้ามมิให้มีการกระทำที่ก่อให้เกิดการรุกรานของปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน การมีนโยบายกฎหมายที่ดี การรณรงค์ส่งเสริม การมีอาสาสมัคร การทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความตื่นตัวร่วมกันเพื่อการนี้ ต่างก็เป็นมาตรการขั้นต้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ดีทางหนึ่ง ซึ่งปรากฏมากขึ้นในปัจจุบัน ตรงจุดนี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่ามาตรการทางสังคมเข้ามามีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

ประการที่ 3 มาตรการด้านความรู้และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องติดตาม ตรวจสอบ ประมวลผล และประเมินความเป็นไปได้และความเสียหายในการรุกราน การมีมาตรการในเรื่องนี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญ เพราะหากจะติดตามผลอย่างใดก็ตามจะต้องมีการค้นคว้าวิจัยให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่อำนวยความสะดวกเป็นปัจจัยสำคัญที่ขาด

มิได้ นอกจากนี้ มาตรการด้านนี้ยังเป็นเรื่องของการลงมือปฏิบัติ เป็นต้นว่า การใช้สารเคมีในการควบคุมจำนวนสิ่งมีชีวิต การใช้วิธีการทางชีวภาพในการกำจัดเพื่อควบคุมปริมาณ เช่น การกำจัดหอยเชอร์รี่ด้วยสารเคมี การใช้ยาฆ่าแมลงกำจัดแมลงศัตรูพืชต่างถิ่น การใช้วิธีวิจัยด้วยการทดลองกับสิ่งมีชีวิตเพื่อเข้าใจธรรมชาติให้มากขึ้นและนำมาซึ่งนโยบายที่เหมาะสม ดังนั้น มาตรการทางเทคโนโลยีจึงย่อมมีคุณประโยชน์อย่างมากในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนี้

จากมาตรการในทางปฏิบัติที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีเชื่อมโยงและคาบเกี่ยวกัน และยังเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับมาตรการพื้นฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย การใช้มาตรการด้านความรู้และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ก็เป็นหนึ่งส่วนที่เป็นมาตรการทางเทคโนโลยี การมีนโยบายก็คือส่วนหนึ่งของมาตรการทางสังคม หรือการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด ต่างก็มีรากฐานของทุกมาตรการพื้นฐาน คือต้องใช้เทคโนโลยี ใช้กลวิธีทางเศรษฐศาสตร์ ใช้วิธีการทางสังคมอย่างเหมาะสม โดยให้กฎหมายวางกรอบที่ดีให้ โดยมาตรการทางกฎหมายจะเป็นสิ่งถูกพัฒนาขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการเรื่องอื่น ในทางกลับกันมาตรการเรื่องอื่นก็มักอ้างกฎหมายมาเป็นฐานให้มาตรการที่ใช้อยู่มีประสิทธิภาพขึ้น เรื่องนี้มีใช้ความซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นลักษณะของกลไกเพื่อพัฒนาสังคมอย่างหนึ่งที่ต้องมีวิธีการหลายแบบมาบูรณาการกัน และหัวใจของมาตรการทางกฎหมายก็คือการออกมาเพื่อรองรับมาตรการอื่น ๆ อย่างเหมาะสม รัดกุม ก่อสภาพบังคับโดยแท้จริงและเด็ดขาด

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คอยกำกับดูแลในเรื่องนี้โดยตรง กับทั้งมีคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เห็นชอบมาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย 4 มาตรการ และแนวปฏิบัติ 15 เรื่อง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ รวมทั้งขยายการดำเนินงานตามกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้อาณาเขตทั้ง 4 มาตรการ ดังปรากฏในตารางที่ 4 (หน้า 60)

ตารางที่ 4 มาตรการ 4 ประการและแนวปฏิบัติ 15 ประการ

มาตรการ	แนวทางปฏิบัติ	รายการที่ 1	รายการที่ 2	รายการที่ 3	รายการที่ 4
1. บริหารจัดการ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	1.1 กำหนดหน่วยประสานงานกลางด้านนโยบาย	-	-	-	-
	1.2 จัดทำแผนและควบคุมการแพร่ระบาดและ/หรือกำจัด โดยมีแผนจัดการเฉพาะชนิดพันธุ์ และดำเนินการโดยด่วน	✓	-	-	-
2. ป้องกัน เฝ้าระวัง และติดตาม ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	2.1 สำรวจ/ตรวจสอบ/ติดตามการแพร่กระจาย หากพบว่ระบาดให้ดำเนินการควบคุม/กำจัดจากพื้นที่ และแจ้งหน่วยประสานงาน	-	✓	-	-
	2.2 เฝ้าระวังและติดตาม หากพบว่ามีแนวโน้มจะแพร่กระจาย ให้แจ้งหน่วยประสานงาน เพื่อหาแนวทางป้องกันร่วมกัน	-	-	✓	-
	2.3 ไม่ส่งเสริมการแพร่กระจาย/ขยายพันธุ์/ขยายถิ่นเพาะเลี้ยง/เพาะปลูก/แจกจ่าย	✓	✓	✓	-
	2.4 ไม่นำเข้า/ครอบครอง/เพาะเลี้ยง/เพาะปลูก/ขนส่ง หากเพื่อการศึกษาวจัย ให้ขออนุญาต/ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	-	-	-	✓
	2.5 ป้องกัน ควบคุมการแพร่ระบาด และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย	✓	✓	✓	✓
	2.6 จัดทำแนวทางปฏิบัติและควบคุม ป้องกัน และติดตามตรวจสอบชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากการนำเข้าโดยไม่เจตนา โดยเฉพาะจากการขนส่งและคมนาคม	✓	✓	✓	✓
	2.7 จัดทำทะเบียนการครอบครองและ/หรือการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอื่นที่ไม่ได้อยู่ในรายการ	-	-	-	-
3. สนับสนุนการ ศึกษาวจัยเกี่ยวกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	3.1 สนับสนุนการศึกษาวจัยปัจจัยการแพร่ระบาด/การใช้ประโยชน์/ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ	✓	✓	✓	-
	3.2 สนับสนุนการศึกษาวจัย และการดำเนินการกำจัด ควบคุมโดยชีววิธี อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ	✓	✓	✓	-
	3.3 สนับสนุนการศึกษาวจัยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มากับน้ำอับเฉาและชนิดพันธุ์เกาะติด (biofouling) และปัจจัยการแพร่ระบาด และผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ	✓	✓	✓	✓
	3.4 สนับสนุนการศึกษา กฎหมาย มาตรการ กลไก ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทางทะเล เพื่อวางมาตรการ กลไกในประเทศ ให้สามารถควบคุม และจัดการชนิดพันธุ์ที่มากับน้ำอับเฉา และชนิดพันธุ์เกาะติด	✓	✓	✓	✓
4. เผยแพร่ สร้าง ความตระหนัก และให้ความรู้ใน เรื่องชนิดพันธุ์ ต่างถิ่น	4.1 สนับสนุนการจัดทำ/เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับคู่มือทะเบียนชนิดพันธุ์ต่างถิ่นฯ สำหรับด้านตรวจพืชและด่านกักสัตว์	✓	✓	✓	✓
	4.2 เผยแพร่ความรู้และจัดฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชน เกี่ยวกับทะเบียนชนิดพันธุ์ต่างถิ่นฯ และผลกระทบต่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน	✓	✓	✓	✓

(ที่มา : สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

2.7 บทสรุป

ประเด็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ประชาคมโลกให้ความสนใจอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการนิยามความหมายและจำแนกประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งปัญหาหลักก็คือเรื่องการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้ก่อผลกระทบต่อทางลบในหลายแง่มุม และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วทั่วโลกและยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่อง ผลลัพธ์ก็คือการนำมา

ซึ่งความพยายามเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสำหรับประเทศไทยเองได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับมาตรการที่เป็นหลักสากลเพื่อการจัดการ แต่มาตรการนั้นคือสิ่งที่จะมีประสิทธิภาพสูงสุดได้เมื่อมีสภาพบังคับที่ดี ในจุดนี้เป็นหน้าที่ของมาตรการทางกฎหมายที่จะก่อสภาพบังคับเช่นว่านี้ได้ต่อไป ซึ่งประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบ้าง แต่ไม่ใช่กฎหมายโดยตรง จึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปว่ากฎหมายของประเทศไทยเท่าที่ปรากฏนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 3

มาตรการทางอาญาในการดำเนินการกับปัญหา ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศไทย

3.1 บทนำ

เนื้อหาสำคัญในบทนี้ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก 3 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 หลักการพื้นฐานเรื่องความรับผิดทางอาญาของบุคคลตามหลักทั่วไปเรื่องความรับผิดทางอาญา โดยจะเน้นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ประการที่ 2 ความรับผิดทางอาญาของบุคคลที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยจะยกบทบัญญัติบางส่วนเฉพาะกรณีที่เป็นกฎหมายอาญาสำหรับการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานขึ้นพิจารณาและจัดไว้เป็นหมวดหมู่ และเรื่องที่ 3 บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหรือสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

3.2 โครงสร้างความรับผิดทางอาญาที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษ

หากพิจารณาถึงประเด็นเรื่องข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน จะพบว่าโครงสร้างความรับผิดทางอาญาของบุคคลบางประการนั้นจำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ดังนี้

3.2.1 การกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด

สาระสำคัญของความรับผิดทางอาญามีหลักการที่รับรองกันทั่ว ๆ ไปว่า “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*)” ซึ่งมีผลว่า การกระทำความผิดอาญานั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งการกระทำที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิด และทั้งโทษที่จะพึงมีสำหรับการกระทำต่อกฎหมายนั้น¹ และกฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร หากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิด ผู้กระทำความผิดย่อมไม่มีความผิดและไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด สาระสำคัญนี้เป็นหลักการเดียวกันกับบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องความรับผิด

¹ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2546), หน้า 32.

ทางอาญาของบุคคลตามกฎหมายไทย ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้รับรองหลักการนี้ไว้เช่นกัน ตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ...” ซึ่งทำให้หลักการนี้มีความสำคัญและแก้ไขได้ยากเพราะบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

จากมาตรา 2 และมาตรา 39 ดังกล่าว มีหลักการสำคัญหนึ่งที่ว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบเมื่อมี “การกระทำ” และการกระทำนั้นมี “กฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” อยู่ในขณะที่บุคคลมีการกระทำนั้น เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยทั่วไปจะพบว่ามีข้อกำหนดลักษณะการกระทำบางประการที่หากฝ่าฝืนหรือหากกระทำลงไปก็จะมีโทษตามที่พระราชบัญญัติเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้ เรื่องการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจึงเกี่ยวพันกับความรับผิดชอบทางอาญาอยู่ไม่น้อย หรืออีกนัยหนึ่งคือความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นเป็นหนึ่งในมาตรการทางอาญาสำคัญอันเป็นที่ยอมรับให้ใช้ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยตรงในเรื่องนี้ จึงมีความเสี่ยงในกรณีที่หากการกระทำของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ควรมีกฎหมายห้ามมิให้กระทำ เพราะเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายต่อประชาชน แต่เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้และบุคคลนั้นกระทำลงไป ก็ย่อมเกิดข้ออ้างว่าไม่มีความผิดเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเป็นความผิด เมื่อประกอบกับกฎหมายอาญาจะต้องตีความโดยเคร่งครัดแล้ว กฎหมายที่มีอยู่ก็อาจไม่ครอบคลุมถึงการกระทำที่ก่อความเสียหายอันเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพราะหากไม่แน่ชัดว่าเป็นความผิดหรือไม่ ก็ย่อมต้องยกประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำว่าบุคคลนั้นไม่มีความรับผิดชอบแต่อย่างใด

3.2.2 เจตนาและประมาท

เหตุผลที่ต้องพิจารณาเรื่ององค์ประกอบภายในของการกระทำผิดทางอาญา ซึ่งได้แก่เจตนาธรรมดา และประมาทนั้น เพราะปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสามารถเกิดขึ้นได้จากความตั้งใจของบุคคล หรืออาจเกิดเป็นเรื่องที่ไม่ตั้งใจกระทำ ดังนั้น ความรับผิดชอบที่อาจมีได้จึงเป็นเรื่องของการกระทำโดยเจตนา หรืออาจเป็นเรื่องของการกระทำโดยประมาทได้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องรับผิดชอบได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด จะถือว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นมิได้

กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ...”

บทบัญญัติมาตรา 59 ทั้ง 4 วรรคนี้ แสดงหลักการเรื่ององค์ประกอบภายในของความผิดอาญาโดยทั่วไป ก็คือเรื่อง “เจตนา” ซึ่งเป็นสาระสำคัญทางจิตใจของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีเรื่องของการกระทำโดยไม่เจตนาซึ่งคือเรื่องของการกระทำโดย “ประมาท” ที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าต้องรับผิดชอบได้กระทำโดยประมาท ถือเป็นข้อยกเว้นเรื่องเจตนา

เจตนา โดยหลักทั่วไป บุคคลจะต้องรับผิดชอบได้กระทำโดยเจตนา ซึ่งเจตนาอันนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นหรือสัมผัสได้เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของผู้กระทำ ในการพิจารณาเรื่องเจตนาจึงต้องอาศัยพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้กระทำได้แสดงออกมาภายนอกเป็นหลักในการวินิจฉัยสภาพจิตใจของผู้กระทำในขณะกระทำ² ซึ่งตรงกับภาคีทางกฎหมายที่ว่า “กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา” หรือ “Exterior acts indicate interior secrets” ซึ่งเป็นหลักไว้สำหรับพิจารณาพฤติการณ์ในการกระทำของบุคคลที่ต้องด้วยองค์ประกอบภายนอกของความผิดว่ามีเจตนากระทำความผิดหรือไม่ และยังใช้จำแนกเจตนาของการกระทำผิดฐานต่าง ๆ ออกจากกันได้ เช่น การจำแนกว่าการลงมือของผู้กระทำผิดเป็นเจตนาฆ่าหรือเจตนาทำร้าย ซึ่งฐานความผิดเป็นคนละเรื่องกันและโทษที่ได้รับย่อมแตกต่างกัน หรือใช้จำแนกว่า ผู้กระทำมีเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล หรือแม้แต่กระทำโดยประมาทก็ตาม

จากมาตรา 59 แม้กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำโดยเจตนาได้แก่ “การรู้สำนึก” ด้วย แต่ที่จริงแล้วการรู้สำนึกก็คือส่วนประกอบของการกระทำ หากไม่รู้สำนึกย่อมถือว่าไม่มีการกระทำในทางกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ส่วนองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสภาพจิตใจและแสดงถึงการมีเจตนาในส่วนสำคัญนั้น จะเห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “ประสงค์ต่อผล” หรือ “ยอมเล็งเห็นผล” ของการกระทำ การรู้สำนึกเพียงอย่างเดียวโดยผู้กระทำไม่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมไม่ใช่กระทำโดยเจตนา

การที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น หากพิจารณาตามมาตรา 59 วรรคสองและวรรคสาม จะเห็นได้ว่า “เจตนาประสงค์ต่อผล” หรือ “เจตนาโดยตรง” คือกรณีที่ผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำ รวมทั้งรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดด้วย และผู้กระทำมุ่งหมายให้เกิดผลของการกระทำผิดนั้น ส่วนผลจะเกิดตามที่มุ่งหมายหรือไม่เกิด หาใช่ข้อสำคัญในการวินิจฉัยว่าเป็นการประสงค์ต่อผลหรือไม่ ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าผลไม่เกิดก็

² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินตติ้ง (ประเทศไทย), 2551), หน้า 148.

ต้องรับผิดชอบพยายามกระทำความผิด* ส่วน “เจตนาโดยอ้อมเห็นผล” หรือ “เจตนาโดยอ้อม” คือกรณีผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำ รวมทั้งรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดด้วย แต่ผู้กระทำมิได้ประสงค์ให้ผลนั้นเกิดโดยตรง แต่โดยลักษณะที่ได้กระทำผู้กระทำโดยอ้อมเห็นได้ว่าผลจะเกิดขึ้นได้³ ตามหลักการที่ยกบุคคลขึ้นเทียบเคียงว่า บุคคลในฐานะเดียวกับผู้กระทำนั้นโดยปกติทั่วไปจะเล็งเห็นได้ว่าผลเกิดขึ้นอย่างแน่นอนหรือไม่ ถ้าเล็งเห็นได้ ผู้กระทำโดยอ้อมมีเจตนาประเภทเล็งเห็นผล หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าผู้กระทำรู้เห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ แต่ไม่ได้กระทำการโดยประสงค์ให้เกิดผลแก่บุคคลใดโดยเฉพาะ⁴ มีลักษณะไม่สนใจว่าผลจะเกิดกับใครหรือไม่ ทั้งนี้ ผลจะเกิดตามทีเล็งเห็นหรือไม่เกิด หาใช่ข้อสำคัญในการวินิจฉัยเช่นเดียวกันกับเรื่องเจตนาประสงค์ต่อผล ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าผลไม่เกิดก็ต้องรับผิดชอบพยายามกระทำความผิดในทำนองเดียวกัน และทั้งเจตนาประสงค์ต่อผลและเจตนาเล็งเห็นผลนั้นสามารถเกิดได้ทั้งในความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ**และความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ*** อนึ่ง ในการวินิจฉัยความรับผิดของผู้กระทำในส่วนขององค์ประกอบภายในว่ามีเจตนาหรือไม่ ผู้ใช้กฎหมายมักเริ่มต้นที่ว่าการกระทำความผิดนั้นมีพฤติการณ์เข้าลักษณะเจตนาประสงค์ต่อผลหรือไม่ หากไม่ใช่ก็จะวินิจฉัยต่อไปว่าเป็นเจตนาเล็งเห็นผลหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ทั้ง 2 กรณีก็ต้องถือว่าเป็นไม่ใช่เรื่องการกระทำโดยเจตนา แต่จะต้องรับผิดชอบหรือไม่ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำนั้นต้องด้วยบทบัญญัติเรื่องกระทำโดยประมาทซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด หรือเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่าต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีเจตนาหรือไม่ เป็นลำดับไป

ประมาท ในการกระทำความผิด หากผู้กระทำมิได้ประสงค์ต่อผล หรือโดยอ้อมเล็งเห็นผลของการกระทำ เท่ากับผู้กระทำไม่มีเจตนากระทำความผิด และผู้กระทำไม่มีความรับผิดแต่อย่างใด เพราะถือว่ากระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิด เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยประมาทตามมาตรา 59 วรรคสี่ ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยประมาท

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดลงมือกระทำความผิดแต่กระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้นั้นพยายามกระทำความผิด”

³ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 74.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

** ความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ หมายถึง ความผิดที่ผลของการกระทำนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิด หากมีเพียงการลงมือกระทำ แต่การลงมือนั้นยังไม่เกิดผลตามที่กฎหมายระบุไว้ ถือว่าความผิดยังไม่สำเร็จผลสมบูรณ์ อาจเป็นเพียงพยายามกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ความตายโดยอ้อมเป็นองค์ประกอบความผิด หากผู้ถูกระทำไม่ถึงตาย การกระทำนั้นก็เป็นความผิดแล้วแต่เป็นเพียงพยายามฆ่าผู้อื่นเท่านั้น ฯลฯ

*** ความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ หมายถึง ความผิดที่เพียงกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ก็ได้ชื่อว่ากระทำสำเร็จสมบูรณ์ แม้ยังไม่มีผลอื่นใดเกิดต่างหากจากการกระทำสำเร็จสมบูรณ์ครบองค์ประกอบความผิดนั้น เช่น การแจ้งความเท็จแก่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 เมื่อได้แจ้งความเท็จนั้นให้เจ้าพนักงานทราบ ความผิดย่อมเกิดสมบูรณ์ทันที ไม่ต้องคำนึงผลอื่นใดอีก ฯลฯ

การกระทำโดยประมาทนั้นก็คือการกระทำที่มีได้เจตนา อาจเป็นเพราะผู้กระทำไม่รู้ องค์ประกอบภายนอกของความผิดซึ่งกฎหมายถือว่าไม่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล หรืออาจ เพราะรู้ข้อเท็จจริงนั้นแต่ไม่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นกรณีผู้กระทำได้กระทำโดยมิได้ ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพออย่างบุคคลในภาวะเช่นผู้กระทำนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ในมาตรา 59 วรรคสี่ คำว่า “ภาวะเช่นนั้น” หมายถึง ในขณะที่กระทำการนั้น ๆ เช่น ในขณะที่ขับรถไป ตามถนน หรือในขณะที่หยิบปืนขึ้นมาทำความสะอาด หรือในขณะที่บรรจุวัตถุระเบิดลงหีบห่อ⁵ ส่วน “วิสัย” หมายถึง ความสามารถ⁶ ในที่นี้หมายถึงสภาพภายในของตัวผู้กระทำ โดยแยกพิจารณาได้เป็น วิสัยอย่างคนธรรมดา ซึ่งแตกต่างกันตามเพศ อายุ การศึกษา การอบรม เป็นต้น และวิสัยอย่างบุคคล ผู้มีวิชาชีพ ซึ่งย่อมมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างคนมีวิชาชีพในด้านนั้น ๆ เช่น แพทย์ย่อมต้องมีความ ระมัดระวังอย่างแพทย์ หากไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยถึงเพียงนั้น ย่อมเข้าข่ายกระทำโดย ประมาทได้ ส่วน “พฤติการณ์” หมายถึง เหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่จะเป็นไป, ความเป็นไปในเวลา กระทำการ⁷ หรือก็คือเหตุภายนอกตัวผู้กระทำ เป็นข้อเท็จจริงประกอบการกระทำ เช่น ในถนนยาม กลางคืน สิ่งที่เป็นพฤติการณ์ได้แก่ แสงสว่าง สภาพถนน สภาพรถบนท้องถนน ความพลุกพล่านของ รถบนท้องถนน เป็นต้น ดังนั้น การวิเคราะห์ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่ จึงต้องสมมติ บุคคลขึ้นเปรียบเทียบ โดยให้อยู่ในภาวะ วิสัย และพฤติการณ์ เช่นเดียวกับผู้กระทำ แล้วเทียบกันว่า บุคคลสมมตินี้สามารถใช้ความระมัดระวังให้แก่ไหน เพื่อให้เห็นว่าผู้กระทำได้ใช้ความระมัดระวัง เพียงพอแล้วหรือไม่ หากปรากฏว่าไม่เพียงพอตามระดับบุคคลที่สมมติขึ้นเปรียบเทียบก็ย่อมเข้าข่าย ประมาทได้

อนึ่ง แนวคิดเรื่องประมาทของกลุ่มประเทศระบบกฎหมาย Common Law ได้กำหนดว่า มีการกระทำโดยประมาทที่เกิดจากการกระทำโดยผู้กระทำไม่เพียงแต่ขาดความระมัดระวังเท่านั้น แต่ ได้กระทำโดยรู้สึกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยภัยขึ้นท่าลง โดยคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้ เกิดภัยขึ้นได้ ซึ่งเรียกว่า “ประมาทโดยจงใจ” ประมาทโดยจงใจกับเจตนาในส่วนที่เล็งเห็นผลนั้นมี ลักษณะใกล้เคียงกันมาก⁸ ทั้งนี้ เพราะทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่ผู้กระทำได้กระทำลงโดยรู้ว่าไม่แน่ว่าจะ เกิดผลนั้นได้โดยคาดหมายบางสิ่งไว้เช่นกัน ต่างกันตรงที่เจตนาย่อมเล็งเห็นผลนั้นเป็นเรื่องคาดหมาย ว่าอาจจะเกิดผลขึ้นได้ แต่ประมาทโดยจงใจเป็นเรื่องคาดหมายว่าจะหลีกเลี่ยงผลนั้นได้

การกระทำโดยประมาทไม่มีเรื่องการพยายามกระทำผิดโดยประมาทตามมาตรา 80 เพราะ การพยายามกระทำผิดจะเกิดได้เฉพาะกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาเท่านั้น เนื่องจากสภาพของการ พยายามกระทำผิดคือการลงมือเพื่อให้เกิดผลสมดังความตั้งใจ แต่ผลนั้นมิได้เกิดขึ้น ลักษณะของ ความตั้งใจให้ผลเกิดอย่างนี้จะมีเฉพาะกรณีที่ได้ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลเท่านั้น

⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 278.

⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, “วิสัย,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546), หน้า 1082.

⁷ ราชบัณฑิตยสถาน, “พฤติการณ์,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 768 .

⁸ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 260-261.

3.2.3 ซ้อยกเว้นให้ผู้กระทำรับโทษน้อยลง

หลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดความรับผิดทางอาญานั้นมีประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า รัฐจะพิจารณาให้การกระทำเรื่องใดเป็นความผิดและมีโทษสำหรับความผิดไว้ การกระทำบางเรื่องเป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรม (immoral) และรัฐก็เห็นว่าการผิดศีลธรรมเช่นนั้นสมควรเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งหมายความว่าไม่ใช่ทุกกรณีที่มีการผิดศีลธรรมจะเป็นความผิดอาญาได้ ในอีกด้านหนึ่ง การกระทำบางเรื่องมิใช่การผิดศีลธรรม แต่รัฐกำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดอาญาได้เช่นกัน เพราะเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ควรมีการป้องกันและปราบปรามเพื่อมิให้กระทำซ้ำ มิฉะนั้นจะสร้างความเสียหายแก่ผู้อื่นและประเทศชาติ ดังนั้น การจำแนกประเภทความผิดอาญาจึงมีส่วนสัมพันธ์กับหลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดความรับผิดทางอาญาดังกล่าว แบ่งได้เป็น ประเภทความผิดในตัวเอง (*mala in se*) และประเภทความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*)

“ความผิดในตัวเอง” หรือตรงกับภาษาละตินว่า *mala in se* (evil in itself) หมายถึง ความผิดอันเกิดจากการกระทำที่คนทั่วไปผู้มีโนธรรมของความเป็นมนุษย์เห็นว่าเป็นสิ่งที่ผิด มีความชั่วร้าย ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเกิดในสถานที่และเวลาใด และโดยบุคคลใดก็ตาม ความผิดประเภทนี้มักจะเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนาหรือเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนต่อจารีตประเพณี แต่ถ้าหากมีผู้ใดทำการฝ่าฝืนกระทำผิดขึ้น ทุกกรณีย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกในเชิงศีลธรรมอันดีของสังคม เช่น การฆ่าผู้อื่น การทำร้ายร่างกาย การลักทรัพย์ เป็นต้น

“ความผิดเพราะกฎหมายห้าม” หรือตรงกับภาษาละตินว่า *mala prohibita* (evil because prohibited) หมายถึง ความผิดอันเกิดจากการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดหรือเพราะกฎหมายห้ามมิให้กระทำ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและปัจจัยของแต่ละประเทศ ความผิดประเภทนี้มักไม่ใช่สิ่งที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับศีลธรรมอันดีหรือจารีตประเพณีที่ดั้งเดิม ไม่ใช่สิ่งที่คนทั่วไปทุกคนเห็นว่าชั่วร้ายอยู่ในตัวเอง แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์แก่รัฐเอง เช่น ความผิดฐานค้ากำไรเกินควร เป็นต้น

สำหรับความผิดเพราะกฎหมายห้ามนั้น มักเป็นสิ่งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป ในส่วนของพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน กฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติเหล่านั้นแทบทุกบททุกมาตราคือเรื่องความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) ลักษณะความผิดเพราะกฎหมายห้ามนี้เองจะเกี่ยวพันถึงเรื่องที่ประชาชนมักอ้างถึงความไม่รู้กฎหมายเป็นข้อแก้ตัวเพื่อเป็นเหตุลดโทษเสมอ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 64 บัญญัติว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้นจากความรับผิดในทางอาญาไม่ได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่า ตามสภาพและพฤติการณ์ ผู้กระทำความผิดอาจไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ศาลอาจอนุญาตให้แสดงพยานหลักฐานต่อศาล และถ้าศาลเชื่อว่า ผู้กระทำไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ศาลจะลดโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” จากมาตรา 64 ซึ่งเป็นเหตุลดโทษและเป็นบทบัญญัติทั่วไปซึ่งใช้กับความรับผิดทางอาญาทุกเรื่อง จะเห็นได้ว่า อันที่จริงการอ้าง

ว่าไม่รู้กฎหมายอาญานั้นโดยหลักทำไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจเป็นข้อแก้ตัวได้ตามเนื้อความในมาตรา 64 ดังกล่าว โดยข้อแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายตาม “สภาพ” ก็คือความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) นั่นเอง เมื่อประกอบกับ “พฤติการณ์” อันเป็นเหตุเฉพาะตัวของผู้กระทำในบางเรื่อง เช่น เพิ่งเดินทางกลับประเทศทำให้ไม่ทราบกฎหมายที่เพิ่งประกาศใช้ ฯลฯ จึงทำให้ศาลอาจใช้ดุลพินิจอนุญาตให้แสดงพยานหลักฐานตามข้อแก้ตัวนี้ได้ ซึ่งถ้าศาลเชื่อตามพยานหลักฐานซึ่งพิสูจน์ได้ถึงความรู้กฎหมายของผู้กระทำผิดว่ามีอยู่จริง ศาลย่อมสามารถลดโทษผู้กระทำผิดให้น้อยลงได้ เป็นดุลพินิจของศาลในอีกขั้นตอนหนึ่งว่าจะลดโทษผู้กระทำผิดให้น้อยลงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ศาลจะไม่ลดโทษเลยไม่ได้

ตรงจุดนี้จึงทำให้มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มากน้อยอย่างไรเป็นประเด็นหนึ่งด้วย โดยเฉพาะในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งมีการนำเข้าหรือการแพร่กระจายสู่ท้องตลาดหรือธรรมชาติกันอย่างเป็นปกติวิสัยนั้น หากกำหนดกฎหมายอาญาห้ามการกระทำเรื่องใหม่เรื่องใดที่เกี่ยวข้องขึ้น ข้อต่อสู้เรื่องความรู้กฎหมายจะเป็นคุณหรือเป็นโทษมากกว่า เช่น ในแง่เป็นคุณย่อมทำให้ผู้กระทำผิดปฏิเสธว่าไม่รู้ไม่ได้ หรือถ้าเป็นโทษในกรณีที่ทำให้มีการอ้างกันมากเสียจนคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาความนั้นมากเกินควร เพราะการกระทำหลายประการอาจเป็นเรื่องที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเห็นเป็นเรื่องปกติที่กระทำได้ และกระทำกันทุกเพศทุกวัยในทุกสถานที่

3.3 กฎหมายอาญาในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ในเรื่องความร้ายแรงของปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ประเทศไทยได้มีการตระหนักถึงอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมาเป็นระยะเวลาช้านาน ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 กำหนดมาตรการจัดการต่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นชนิดหนึ่งโดยตรง คือ ผักตบชวา รวมทั้งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ช่วงปี พ.ศ. 2475-2476 มีเหตุการณ์ที่ประเทศศรีลังกาได้ขอให้ประเทศไทยออกหนังสือรับรองปลอดโรคพืชให้กับกล้วยไม้ส่งออก โดยผู้ทำการค้าขายระหว่างประเทศกับประเทศศรีลังกาต้องดำเนินการตามนี้ และประเทศไทยก็ได้ดำเนินการให้มีหนังสือรับรองปลอดโรคพืชเช่นนั้น* เหล่านี้ย่อมแสดงว่าประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้าหรือส่งออกสิ่งมีชีวิตมาเป็นเวลานานแล้ว

* สาระสำคัญในเรื่องนี้มีที่มาจากคำบอกเล่าของนายหว่าง สุขะกุล ผู้เป็นเจ้าของบางกระป๋องเนอร์สเซอร์รี่ ผู้ชายกล้วยไม้ให้กับประเทศศรีลังกา ซึ่งพบว่าประเทศศรีลังกาต้องการให้ทางประเทศต้นทางออกหนังสือรับรองว่าปลอดโรคพืชกำกับไปด้วย จากคำบอกเล่านี้แสดงให้เห็นว่าต่างประเทศในเอเชียเริ่มต้องการหนังสือรับรองปลอดศัตรูพืช ตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2475-2476 เป็นต้น

ปัจจุบันกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เฉพาะที่แตกต่างกันออกไป บางฉบับบัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับอนุวัติการหรือดำเนินพันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศอย่างเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2)) อนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (CITES) หรือพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 อนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืช (IPPC) เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้สามารถนำมาใช้ป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในลักษณะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาและรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) ได้ในระดับหนึ่ง กฎหมายฉบับสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนี้ สามารถจำแนกเป็น 15 ฉบับเรียงตามเวลาที่ประกาศใช้ก่อน-หลัง ได้แก่

พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และ

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

เนื่องจากพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานดังกล่าวข้างต้น แทบทุกบททุกมาตราคือเรื่องความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*)

มา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม สมาคมนักโรคพืชแห่งประเทศไทย, “ประวัติการกักกันพืชของไทย (Plant quarantine history of Thailand),” วารสารโรคพืช 19, 1-2 (มกราคม-ธันวาคม 2548): 57-64.)

ลักษณะเช่นนี้เองทำให้วัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการประกาศใช้ของพระราชบัญญัตินั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นสิ่งที่ทำให้เข้าใจถึงสาเหตุที่มา เข้าใจขอบเขตของกฎหมายว่าครอบคลุมเรื่องใด และกฎหมายได้ให้ความสำคัญกับเรื่องใด รวมถึงกฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพต่อการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นส่วนที่ประมวลและแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่รองรับบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ กับประมวลและแสดงเนื้อหาของกฎหมายอาญาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน พร้อมทั้งแจกแจงรายละเอียดให้เห็นว่า เนื้อหาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานประเภทมาตรการ “ป้องกัน” “ควบคุม” “กักกัน” หรือ “กำจัด” มากน้อยอย่างไรบ้างที่กฎหมายอาญาได้เข้าไปส่งเสริมหรือรองรับ

3.3.1 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความเฉพาะเจาะจงที่แตกต่างกันไป แต่หากพิจารณาอย่างกว้างจะสามารถจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของกฎหมายออกได้เป็นกลุ่มใหญ่ 3 กลุ่ม ถือเป็น การจัดกลุ่มเรื่องวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายบางฉบับอาจจัดเข้าได้มากกว่า 1 กลุ่ม แต่หากพิจารณาถึงสาระสำคัญแล้วอันเป็นหลักแล้ว จะสามารถแยกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

3.3.1.1 วัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม

พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม คือ พระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมเกี่ยวกับเรื่องที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษบางประการ เพื่อให้องค์ประกอบต่าง ๆ ของเรื่องดังกล่าวนั้นมีความเป็นไปอย่างเหมาะสม หรือเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีสวัสดิภาพ

ก. พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มีวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อทำการควบคุมและกำจัดผักตบชวา⁹ สืบเนื่องมาจากการแพร่พันธุ์อย่างรวดเร็วของผักตบชวาที่แพร่กระจายเต็มท้องน้ำ ผลร้ายที่เกิดขึ้นคือการขัดขวางการทำนา ก่ออันตรายแก่การเลี้ยงสัตว์น้ำเพราะทำให้สถานที่เลี้ยงขาดก๊าซออกซิเจนซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพของสัตว์น้ำทุกชนิด ขัดขวางการคมนาคมทางน้ำและการชลประทาน เป็นต้น แม้รัฐบาลจะมีการพยายามกำจัดแต่ก็ไม่สามารถทำได้สำเร็จเพราะการเจริญเติบโตและแพร่พันธุ์ที่รวดเร็วเกินไป และประชาชน

⁹ “พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456,” ราชกิจจานุเบกษา 30 (1 มีนาคม 2456): 452-456.

ไม่ได้สนใจที่จะควบคุมการแพร่พันธุ์เท่าที่ควรเพราะพืชชนิดนี้มิได้มีโทษอย่างเดียวกับมีคุณประโยชน์ ด้วย สามารถใช้ในการบริโภค ใช้เป็นอาหารสัตว์ ใช้ประโยชน์ด้านสมุนไพร ใช้เพื่อการประดับตกแต่ง สร้างความสวยงามเพราะผักตบชวาเป็นไม้ดอกที่ให้สีม่วงอ่อน ทั้งยังเพาะเลี้ยงได้ง่ายจึงเป็นปัจจัยที่ยิ่งเอื้อต่อการกระจายพันธุ์ได้มากจากความไม่ตระหนักรู้ของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพระราชบัญญัติเพื่อทำการควบคุมและกำจัดผักตบชวา โดยเน้นที่การป้องกันมิให้มีการพาไปยังท้องที่อื่นและการขอความร่วมมือจากประชาชน อนึ่ง สภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้มิได้อยู่ต่อไป เพราะได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546 แล้ว แต่เนื้อหามีคุณค่าที่สามารถใช้เป็นกรณีศึกษาเรื่องมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้

ข. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำของประเทศ เพื่อความปลอดภัยของประชาชนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการสัญจรทางน้ำ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและการค้าทางทะเล และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมทางน้ำที่สำคัญของประเทศ มิให้ต้องได้รับผลเสียหายมากเกินไปจากการเดินเรือหรือการขนส่งสินค้าทางน้ำ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย ฉบับล่าสุด คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2550

ค. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 คือกฎหมายที่มีวิวัฒนาการและการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการเก็บภาษีขาเข้าและขาออก และดำเนินการนำหลักเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศตามความตกลงระหว่างประเทศมาปฏิบัติ¹⁰ อันก่อให้เกิดความสะดวกทางการค้าและความปลอดภัยในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเรื่องการควบคุมการจัดเก็บภาษีศุลกากร รวมถึงควบคุมการตรวจสอบสินค้าว่ามีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ หรือไม่โดยผ่านพิธีการศุลกากร

ง. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมงในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำ วิธีการทำการประมง พื้นที่การประมง ฯลฯ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศให้เกิดประโยชน์มากที่สุด บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างการนำมาใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลดีต่อคุณภาพและมาตรฐานด้านสัตว์น้ำ และสุขอนามัยของประชาชนผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากเกินไป พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และควบคุมการประมงให้รัดกุมยิ่งขึ้น

¹⁰ กฤติกา ปั้นประเสริฐ, “หน่วยที่ 6 กฎหมายศุลกากรกับการค้าระหว่างประเทศ,” ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553), หน้า 6.

รวมทั้งแก้ไขอัตราโทษให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน¹¹ ซึ่งในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นที่รุกรานอยู่ไม่น้อย เพราะเรื่องชนิดพันธุ์ต่างสัตว์น้ำต่างถิ่นที่รุกรานนั้นก่อปัญหาต่อการประมงอยู่หลายประการ อันเป็นการกระทบต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองลงไปซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการกระทำอันเกี่ยวข้องกับประมงเพื่อมิให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศ โดยหลักเกณฑ์เหล่านั้นได้รวมถึงป้องกันการนำเข้าและครอบครองชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นไว้ด้วย ซึ่งหากพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ จะทำให้ “สัตว์น้ำ” ตามมาตรา 4 (1) นั้นรวมถึงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในตัวเอง ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.2.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

จ. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมโรคระบาดในสัตว์และซากสัตว์มิให้แพร่กระจายจนก่ออันตรายร้ายแรงต่อประชาชนและสัตว์อื่น ๆ ได้ และเป็นการรวบรวมกฎหมายให้อยู่ในฉบับเดียวกัน¹² ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเอ็มบริโอหรือตัวอ่อนของสัตว์ซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคระบาดสัตว์อย่างหนึ่งได้ รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ สารวัตร และอธิบดี ในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อให้เกิดผลบังคับจริงจัง¹³

ฉ. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อป้องกันไม่ให้พืชที่จัดเป็นศัตรูพืช พืชที่เป็นพาหะโรคระบาดพืช และแมลงศัตรูพืช หรือเชื้อโรคศัตรูพืช เข้ามาระบาดทำความเสียหายต่อประเทศจากการนำเข้าพืชมาในราชอาณาจักร เป็นการขยายการควบคุมและกักพืชให้กว้างขวางออกไปทั้งการนำเข้าและนำผ่านราชอาณาจักรไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ เพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันโรคและศัตรูพืชให้มากกว่าพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2496 ซึ่งมีมาตรการไม่รัดกุมเพียงพอเนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเดิมนำให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการควบคุมพืชได้ต่อเมื่อนำพืชเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วเท่านั้น ทำให้มีช่องว่างให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคและศัตรูพืชในช่วงเวลาระหว่างที่ได้นำเข้ามาแล้วแต่ยังไม่ได้รับการควบคุม จึงได้มีพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่มีมาตรการที่รัดกุมมากกว่า และมีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2496 ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 อนึ่ง พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุเพื่อการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืชให้เหมาะสมและ

¹¹ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496,” ราชกิจจานุเบกษา 70, 61 (29 กันยายน 2496): 1145-1151. และ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 120 (ฉบับพิเศษ) (5 กันยายน 2528): 38-45.

¹² “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499,” ราชกิจจานุเบกษา 73, 78 (2 ตุลาคม 2499): 1063-1089.

¹³ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 30 ก (23 เมษายน 2542): 42.

สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการกักพืชทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์พืช การตรวจสอบและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกใบรับรองปลอดศัตรูพืช ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹⁴ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ด้วยเหตุเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศให้พืช ศัตรูพืช และพาหะเป็นสิ่งต้องห้าม และแก้ไขหลักเกณฑ์การนำเข้า หรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม สิ่งกักต และสิ่งไม่ต้องห้าม รวมทั้งเพิ่มเติมการควบคุมดูแลพืชที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ ตลอดจนแก้ไขอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคและศัตรูพืชให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มเติมค่าธรรมเนียมใบรับรองที่กำหนดขึ้นใหม่¹⁵

ข. พระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐบาลเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าบางประเภทที่จะส่งออกปอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร และอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบการค้ากับต่างประเทศ ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ และก่อให้เกิด ความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้น¹⁶ ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเรื่องเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสม

ข. พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับเปลี่ยนให้บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัยนั้น มีความทันสมัยและใช้คุ้มครองความปลอดภัยประชาชนได้โดยแท้จริง¹⁷ ซึ่งเท่ากับมีหลักเกณฑ์เพื่อการป้องกันและควบคุมการแพร่กระจายของเชื้อโรคพิษจากสัตว์ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับเดิม ปรับปรุงเรื่องใบอนุญาตต่าง ๆ และเพิ่มอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่

¹⁴ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 39 ก (18 พฤษภาคม 2542): 9.

¹⁵ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125, 40 ก (1 มีนาคม 2551): 37.

¹⁶ “พระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96, 74 (9 พฤษภาคม 2522): 1-13.

¹⁷ “พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525,” ราชกิจจานุเบกษา 99, 113 (ฉบับพิเศษ) (16 สิงหาคม 2525): 5-17.

รวมถึงการกำหนดให้สามารถทำลายของที่ยืดหรืออายุขัยได้หากเก็บไว้จะเป็นอันตราย หรือเป็นของเสีย ง่าย หรือการเก็บรักษาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่ามูลค่าสิ่งของ¹⁸

3.3.1.2 วัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา

พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองรักษา จะมีบทบัญญัติที่วางหลักการต่าง ๆ เพื่อดูแลรักษาสิ่งสำคัญในประเทศ เป็นต้นว่าทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการดำรงอยู่อย่างเหมาะสมสืบไป ไม่ให้มีบุคคลใดเข้ากระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่สิ่งที่ได้รับการคุ้มครองรักษาโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ก. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป และเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน¹⁹ โดยมีหลักการกำหนดที่ดินเป็นเขตอุทยานแห่งชาติและบัญญัติมาตรการคุ้มครองรักษาในแง่มุมต่าง ๆ ภายในเขตนั้น มาตรา 4 (2) บัญญัติว่า “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้” ในเวลาต่อมามีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2532 แก้ไขเรื่องสัมปทานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยที่เป็นการฉ้อฉลที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ²⁰

ข. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนป่าไม้อันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ซึ่งกฎหมายที่มีแต่เดิมนั้นไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมเพียงพอในการป้องกันบุคคลผู้ทำการฉวยโอกาสกอบโกยผลประโยชน์จากป่า จนทำให้ป่าถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งโทษที่มีอยู่ก็ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดซัดหาลาบได้²¹ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขและเกิดเป็นกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ไขโทษให้สูงขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และมีพระราชบัญญัติป่าสงวน

¹⁸ “พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544,” ราชกิจจานุเบกษา 118, 86 ก (28 กันยายน 2544): 5.

¹⁹ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” ราชกิจจานุเบกษา 78, 80 (3 ตุลาคม 2504): 1083.

²⁰ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2532,” ราชกิจจานุเบกษา 108, 8 (14 มกราคม 2532): 24.

²¹ “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507,” ราชกิจจานุเบกษา 81, 38 (28 เมษายน 2507): 263-281.

แห่งชาติ²² (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 เพื่อเพิ่มเติมตามที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือราษฎร โดยสามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อนและโดยมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง จึงได้แก้ไขกฎหมายให้ทางราชการมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นคราว ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว²³

ค. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน²⁴ โดยเนื้อหาของบทบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีการบังคับทางแพ่งและความรับผิดทางอาญาบัญญัติกำกับไว้ในหลายกรณี ส่วนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม 3 หน่วยงานคอยควบคุมดูแลเพื่อให้สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยดี ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ

ง. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสม เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหลัก และกรมประมงสำหรับความรับผิดชอบในเรื่องสัตว์น้ำ โดยบทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการห้ามครอบครอง ห้ามค้า ห้ามล่า ห้ามเพาะพันธุ์ ห้ามนำเข้าและส่งออก ห้ามนำผ่าน สัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่า จึงเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมค่อนข้างกว้างและสมบูรณ์ในแง่ประเภทสัตว์และแวงวิธีการ ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 เพื่อให้เจ้าพนักงานสามารถควบคุมดูแลให้ผู้ครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองปฏิบัติตามกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น มีบทบัญญัติยกเว้นโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด²⁵

จ. พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์หลักอย่างหนึ่งคือการคุ้มครองพืชสมุนไพรเพื่อประโยชน์ต่อการแพทย์แผนไทย เนื้อหาภายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดประเภทลักษณะ ชนิด และชื่อของสมุนไพรที่มีค่าต่อการศึกษาหรือวิจัย หรือมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ หรือ

²² “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96, 64 (28 เมษายน 2522).

²³ “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 124 (11 กันยายน 2528).

²⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 50.

²⁵ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 120, 41 ก (12 พฤษภาคม 2546).

อาจจะสูญเสียพันธุ์ ให้เป็นสมุนไพรควบคุมได้ตามมาตรา 44 และรัฐมนตรีสามารถจัดทำ “แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพร” พร้อมดำเนินการคุ้มครองตามแผนและตามกฎหมายได้*

3.3.1.3 วัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน

พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน จะมีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์เพื่อการรณรงค์ ส่งเสริม หรือกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ ที่กฎหมายเข้าเกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นโลกาภิวัตน์และเท่าทันการพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบัน

ก. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้สืบเนื่องจากความตระหนักที่ว่า ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศเกษตรกรรม มีฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนขึ้นกับการเกษตรเป็นสำคัญ แต่การเกษตรของประเทศเมื่อเทียบกับของต่างประเทศแล้วยังไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานเพียงพอที่จะแข่งขันได้ดี สืบเนื่องจากประเทศไทยยังขาดการส่งเสริมและการควบคุมพันธุ์พืชที่ดี ปล่อยให้มีการค้าพันธุ์พืชเสรีไร้การควบคุม มีการนำเข้าพันธุ์พืชจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นพันธุ์พืชนั้นเกิดการปลอมปนและเสื่อมคุณภาพ มีการโฆษณาข้อความอันเป็นเท็จหลอกลวงเรื่องคุณภาพพันธุ์พืชจนเกษตรกรผู้ลงมือซื้อได้รับความเสียหาย ดังนั้น เพื่อการคุ้มครองเกษตรกรและผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืช และเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้มากขึ้นอันจะได้ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจต่อไป จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น²⁶ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังสูญพันธุ์ (CITES) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองพืชป่ามิให้สูญพันธุ์ไปด้วยการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ²⁷ และปี พ.ศ. 2550 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการให้หน่วยงานรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กำหนดคุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออกซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมบางประการให้เหมาะสม รวมถึงการแก้ไขเรื่องฉลากต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักสากล²⁸ หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 โดยรวม จะเห็นว่าแม้ว่าแท้จริงกฎหมายจะเน้น

* พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์ไทย พ.ศ. 2542 นั้น มีหลักการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามชื่อกฎหมายอยู่ด้วย แต่สาระสำคัญหลักคือการคุ้มครองภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย จึงเหมาะสมให้จัดอยู่ในกลุ่มนี้

²⁶ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518,” ราชกิจจานุเบกษา 92, 40 (ฉบับพิเศษ) (19 กุมภาพันธ์ 2518): 36.

²⁷ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 40 (7 เมษายน 2535): 54.

²⁸ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550,” ราชกิจจานุเบกษา 124, 52 ก (7 กันยายน 2550): 27.

เรื่องของการส่งเสริมเกษตรกรรม แต่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพันธุ์พืชต่างถิ่นอยู่ด้วย เพราะพันธุ์พืชต่างถิ่นนั้นสามารถก่อความเสียหายต่อการเกษตรได้หากนำเข้ามา หากจะส่งเสริมเกษตรกรรมจึงต้องคำนึงเรื่องชนิดพันธุ์พืชต่างถิ่นด้วย

ข. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน²⁹ โดยสรุปคือกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการประดิษฐ์คิดค้นพันธุ์พืชใหม่ได้เป็นอย่างดี และขณะเดียวกันก็จะช่วยให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเป็นไปอย่างยั่งยืนด้วย กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยจึงเป็น “ระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ”³⁰ โดยประเทศไทยได้ออกกฎหมายฉบับนี้มาเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีที่มีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า หรือ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) ที่ได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองขั้นต่ำสำหรับทรัพย์สินทางปัญญาหลายด้าน ทั้งลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า*

จากการจำแนกวัตถุประสงค์ของกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่มข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายที่ยกมานั้นมีวัตถุประสงค์อยู่ในกลุ่มป้องกันหรือควบคุมมากที่สุด รองลงมาคือกลุ่มคุ้มครองหรือรักษา และที่น้อยที่สุดคือกลุ่มส่งเสริมหรือสนับสนุน ซึ่งการจำแนกเช่นนี้มีนัยสำคัญต่อความเหมาะสมของกฎหมายในการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วย เพราะถึงแม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้จะเน้นเรื่องการป้องกันหรือควบคุมมากที่สุด ซึ่งตรงกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่สุดก็จริง แต่ก็มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เรื่องอื่นสามารถบังคับใช้ได้ด้วย การจัดการปัญหาเรื่องนี้ของประเทศไทยจึงยังไม่ชัดเจนและขาดความเป็นระบบที่แน่นอน

3.3.2 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่รองรับมาตรการป้องกันปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ได้แก่

²⁹ “พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 118 ก (25 พฤศจิกายน 2542): 35.

³⁰ นันทน อินทนนท์, “กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช : แนวความคิดและบทวิเคราะห์,” บทบัญญัติ 60, 4 (2547): 197-229.

* แม้ชื่อกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 แต่สาระสำคัญคือการดูแลและพัฒนาพันธุ์พืชโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชน จึงเป็นเรื่องส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาทั้งพันธุ์พืชและเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืช จึงเหมาะสมที่จะจัดอยู่ในกลุ่มนี้

3.3.2.1 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27

กฎหมายศุลกากรมีเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษสำคัญอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติใน มาตรา 120 กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายศุลกากรแตกต่างจากกฎหมายอื่นที่มีบัญญัติไว้ในเรื่องเดียวกัน ในส่วนคดีอันเกี่ยวแก่ศุลกากรให้ใช้กฎหมายศุลกากรบังคับ เว้นแต่ถ้ามีกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีความประสงค์จะให้ยกเว้นจากการใช้กฎหมายศุลกากรบังคับ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น³¹

ส่วนกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 27 “ผู้นำหรือพา ... ของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม ... เข้ามาใน พระราชอาณาจักรสยามก็ดี ... หรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ในการนำของเช่นนั้นเข้ามา ... หรือให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นนั้น หรือยอมจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นนั้นก็ดี หรือ เกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำการอย่างใดแก่ของเช่นนั้นก็ดี ... หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของเช่นนั้นก็ดี สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับ เป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”³²

จากมาตรา 27 จะเห็นว่ากฎหมายกล่าวถึง “ของต้องห้าม” ซึ่งหมายถึง ของที่มี กฎหมายบัญญัติห้ามเด็ดขาดมิให้นำเข้ามาหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร³³ และกล่าวถึง “ของ ต้องจำกัดหรือของต้องจำกัด”^{*} ซึ่งหมายถึง ของที่ควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกตามกฎหมายต่าง ๆ โดยจะนำเข้าหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรได้ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้ว³⁴ เช่นนี้ หมายความว่า หากกฎหมายอื่นใดกล่าวถึงการห้ามนำเข้าสิ่งใดเด็ดขาด สิ่งนั้นก็ จะจัดเป็นของต้องห้ามตามมาตรา 27 ด้วย หรือหากกฎหมายอื่นใดควบคุมการนำเข้าของอย่างใดไว้ เช่น ต้องมีใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออก ฯลฯ สิ่งนั้นก็จัดเป็นของต้องจำกัดตามกฎหมายนี้

จากมาตรา 27 สามารถแยกฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันได้ ดังนี้

ฐานที่ 1 การนำหรือพาของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม เข้ามาในราชอาณาจักร

³¹ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469,” ราชกิจจานุเบกษา 43 (13 สิงหาคม 2469): 330.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 287-289.

³³ มาโนช รอดสด, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตรา ศุลกากร (ฉบับปรับปรุง), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: เอสทีซี มีเดีย แอนด์ มาเก็ตติ้ง, 2553), หน้า 169.

* กรมศุลกากรเลือกใช้ถ้อยคำว่า “ของต้องจำกัด”

³⁴ มาโนช รอดสด, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตรา ศุลกากร (ฉบับปรับปรุง), หน้า 170.

ฐานที่ 2 การช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ในการนำของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม เข้ามาในราชอาณาจักร

ฐานที่ 3 การให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อน ของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือยอมจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นนั้น

ฐานที่ 4 การเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำการอย่างใดแก่ของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม

ฐานที่ 5 การหลีกเลียง ข้อห้าม หรือ ข้อจำกัด อันเกี่ยวแก่ ของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม

มีข้อสังเกตว่า การกระทำตามมาตรา 27 นี้ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 บัญญัติให้การกระทำตามมาตรา 27 นั้นเป็นความผิดโดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำความผิดหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ด้วย³⁵ และของใด ๆ อันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 27 ก็ให้ริบเสียทั้งสิ้น โดยมีพักต้องคำนึงว่าผู้ใดจะต้องรับโทษหรือไม่ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482³⁶

นอกจากนี้ มาตรา 27 ยังนำไปใช้กับการนำเข้าทางไปรษณีย์ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นการนำทั้งการกระทำที่เป็นลักษณะของความผิด และนำอัตราโทษมาใช้บังคับด้วย³⁷ จึงเป็นการป้องกันเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้รัดกุมขึ้น เพราะช่วยป้องกันการนำเข้าเมล็ดพันธุ์พืชต่างถิ่น หรือไข่ของสัตว์บางชนิด หรือเชื้อโรคต่าง ๆ ทางไปรษณีย์ได้

ดังนั้น กฎหมายอาญาในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันนี้ จึงเสมือนเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการห้ามนำเข้า โดยจะเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้นั้น จะต้องมีกฎหมายฉบับอื่นห้ามนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเด็ดขาด หรือควบคุมกระบวนการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้ก่อนแล้ว จึงจะเชื่อมโยงมายังกฎหมายฉบับนี้และส่งผลให้เกิดเป็นความรับผิดทางอาญาตามมาตรา 27 ได้

3.3.2.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54

ตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 25 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ผู้มีอาชีพในการประมง การค้าสินค้าสัตว์

³⁵ “พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482,” ราชกิจจานุเบกษา 56 (13 ตุลาคม 2482): 1176.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1176-1177.

³⁷ มาโนช รอดสด, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับปรับปรุง), หน้า 172-173.

น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุไว้ในท้องที่ใด ๆ มาจดทะเบียนได้ และกำหนดให้ผู้มีอาชีพเช่นนี้มาขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนดำเนินอาชีพเช่นว่านั้น ซึ่งปรากฏว่ามีการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้มีอาชีพในการประมง การค้าสินค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ มาจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490” กำหนดให้ผู้มีอาชีพดังกล่าวข้างต้นต้องมาจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 54 “ห้ามมิให้นำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”³⁸

สืบเนื่องจากมาตรา 54 ปรากฏว่ามีการตรา “พระราชกฤษฎีกากระบุสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530” ที่ได้กล่าววิธีการดำเนินการกับกลุ่มปลาปิรันยา โดยมาตรา 4 ได้กำหนดชื่อสกุลสายพันธุ์ปลาปิรันยา 3 สกุล รวมทั้งไขปลาดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำที่ห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลตามมาตรา 5 ที่ว่าสัตว์น้ำดังกล่าวอาจก่ออันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชน มีพิษแหลมคม นิสัยดุร้าย³⁹ เป็นต้น ดังนั้น บุคคลใดที่ได้รับอนุญาตการทำอาชีพในกลุ่มเกี่ยวกับสัตว์น้ำถูกต้องตามกฎหมายแล้วตามนัยของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 25 ก็ยังคงจะต้องไม่นำเข้าปลาปิรันยาสายพันธุ์ต้องห้ามและไขปลาเช่นว่านั้นมาในราชอาณาจักร หากฝ่าฝืนนำเข้ามาย่อมเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54 และต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 62⁴⁰

นอกจากนี้ยังมี “พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547” ซึ่งออกมาปรับปรุงรายชื่อชนิดพันธุ์จากพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม โดยฉบับเดิมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการระบาดของโรคสัตว์และอันตรายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค และเพื่อเป็นการอนุรักษ์สัตว์น้ำบางชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์⁴¹ ส่วนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2547 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถป้องกันอันตรายจาก “ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น” ที่อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรค หรืออาจเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำชนิดอื่นหรืออันตรายต่อผู้บริโภค ให้กว้างขวางและครอบคลุมยิ่งขึ้น และเพื่อรวมกฎหมายให้อยู่ในฉบับเดียวกัน โดยมาตรา 4 แห่งพระราช

³⁸ “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490,” ราชกิจจานุเบกษา 3, 64 (14 มกราคม 2490): 103.

³⁹ “พระราชกฤษฎีกากระบุสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530,” ราชกิจจานุเบกษา 114, 49 ก (ฉบับพิเศษ) (18 มีนาคม 2530): 1-4.

⁴⁰ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 120: 42.

⁴¹ กรมประมง, สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด, ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น, (กรุงเทพฯ: คูณาไทย, 2553), หน้า 6.

กฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำสัตว์น้ำที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีรายชื่อสัตว์น้ำมากถึง 93 ชนิด หากผู้ใดฝ่าฝืนนำเข้ามาย่อมเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54 และต้องระวางโทษตามมาตรา 62 เช่นกัน คือ ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะเห็นได้ว่ากรณีตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2547 นั้นมิได้กำหนดห้ามเด็ดขาดดังเช่นที่ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2530 เรื่องห้ามนำเข้าปลาปิรันยาและไซปลาดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น

3.3.2.3 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 30, 31 และ 32

มาตรา 30 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดท่าเข้าและท่าออก

(2) ห้ามการนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์จากท้องที่ภายนอกราชอาณาจักร ในกรณีปรากฏว่าท้องที่นั้นมีหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด และ

(3) วางระเบียบการยึด ทำลาย หรือส่งกลับซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ โดยไม่มีค่าชดใช้ในกรณี

ก. นำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือ

ข. นำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสัตว์นั้นเป็นโรคระบาด หรือสัตว์หรือซากสัตว์นั้นเป็นพาหะของโรคระบาด ในขณะนั้นหรือภายหลังนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักร”

มาตรา 31 “ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตก็ได้

การนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ตามมาตรา นี้ ให้นำเข้า นำออก หรือนำผ่าน ท่าเข้าหรือท่าออก แล้วแต่กรณี เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะสั่งเป็นอย่างอื่น”

มาตรา 32 “ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”⁴²

⁴² “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499,” ราชกิจจานุเบกษา 73, 78: 1078-1079.

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดเรื่องการห้ามนำเข้าราชอาณาจักรหรือนำผ่านราชอาณาจักร (กฎหมายไม่ได้นิยาม “นำเข้าราชอาณาจักร” หรือ “นำผ่านราชอาณาจักร” ไว้เป็นพิเศษ) ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์* โดยมีข้อยกเว้นว่าจะต้องได้รับอนุญาตและมีใบอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามมาตรา 31 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงด้วยตามมาตรา 32 หากมีกรณีปรากฏว่ามีท้องที่ที่มีหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์จากท้องที่ภายนอกราชอาณาจักรได้ ตามมาตรา 30 (2) ถือเป็นกรเพิ่มความสะดวกและความระมัดระวังเป็นพิเศษในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงของโรคระบาดของโรค

หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ขออนุญาตตามมาตรา 31 วรรคหนึ่งหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 31 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47 และผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 48⁴³

3.3.2.4 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 6 ทวิ, 6 ตริ และ 8-11

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 สามารถแบ่งเรื่องการนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต่าง ๆ เป็น 4 ประการ ได้แก่ สิ่งต้องห้าม สิ่งกักกัก เชื้อพันธุ์พืช และสิ่งไม่ต้องห้าม พิจารณาได้ ดังนี้

* มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้ ‘สัตว์’ หมายความว่า

(1) ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระจง ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์และเอ็มบริโอ (ตัวอ่อนของสัตว์ที่ยังไม่เจริญเติบโตจนถึงขั้นที่มีอวัยวะครบบริบูรณ์) ของสัตว์เหล่านี้ด้วย

(2) สัตว์ปีก จำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และให้หมายความรวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ด้วย และ

(3) สัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

‘ซากสัตว์’ หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุกหรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย”

จากมาตรา 4 หากพิจารณาจากนิยามแล้ว สัตว์ประเภทต่าง ๆ ที่ปรากฏนั้นกฎหมายมิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นสัตว์ที่มีอยู่แล้วในประเทศ จึงย่อมรวมถึงสัตว์ต่าง ๆ ที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งสามารถจัดเข้าในประเภทที่กำหนดในมาตรา 4 ทั้ง 3 อนุมาตราด้วย

⁴³ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 30 ก :

ประกาศที่ 1 กรณีป้องกันเรื่องสิ่งต้องห้าม

มาตรา 8 “บุคคลใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการทดลองหรือวิจัย ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย หรือในกรณีการนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามซึ่งเป็นศัตรูพืชหรือพาหะที่ไม่ใช่พืชต้องมีหนังสือรับรองสิ่งต้องห้ามของหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งสิ่งต้องห้าม นั้นกำกับมาด้วย

(2) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการค้า หรือเพื่อกิจการอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ จะต้องมีการรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย และต้องผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืช และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา 10 “การนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกักกันนั้น จะต้องนำเข้าหรือนำผ่านทางด่านตรวจพืชเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”⁴⁴

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 นั้นมีการกำหนดสิ่งมีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่สำคัญ คือ “สิ่งต้องห้าม” ซึ่งตามมาตรา 4 บัญญัติว่า “‘สิ่งต้องห้าม’ หมายความว่า พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งต้องห้าม” และปรากฏว่า มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หลายฉบับกำหนดให้พืช แมลง และจุลินทรีย์ หลากหลายชนิดที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นสิ่งต้องห้าม

ส่วนมาตรการป้องกันเรื่องสิ่งต้องห้ามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ คือ การนำเข้า* หรือห้ามนำผ่าน**ซึ่งสิ่งต้องห้ามต้องมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไข ดังนี้

ก. ตามมาตรา 8 (1) การนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามที่เป็นพืชเพื่อการทดลองหรือวิจัยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และมี “ใบรับรองสุขอนามัยพืช” ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญที่ออกโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะเพื่อรับรองว่าพืช เชื้อพันธุ์พืช หรือพาหะที่ส่งออกปลอดจากศัตรูพืชตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้า (นิยามในมาตรา 4) กำกับมาด้วย

⁴⁴ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125, 40 ก: 31-32.

* มาตรา 4 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งให้ส่งเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ...”

** มาตรา 4 “‘นำผ่าน’ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะหรือไม่ก็ตาม”

ส่วนในกรณีการนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามซึ่งเป็นศัตรูพืชหรือพาหะที่ไม่ใช่พืช ต้องมี “หนังสือรับรองสิ่งต้องห้าม” ของหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งสิ่งต้องห้ามนั้น กำกับมาด้วย

ข. ตามมาตรา 8 (2) การนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามที่เป็นพืช เพื่อการค้าหรือเพื่อกิจการอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืช จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตรและดำเนินการ ดังนี้

1. มี “ใบรับรองสุขอนามัยพืช” กำกับมาด้วย และ
2. ต้องผ่าน “การวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืช” ซึ่งหมายถึง กระบวนการประเมินหลักฐานด้านชีววิทยา หรือด้านวิทยาศาสตร์อื่น และด้านเศรษฐกิจเพื่อบ่งชี้ว่าศัตรูพืชชนิดใดควรจะต้องมีการควบคุม และระดับความเข้มงวดของมาตรการสุขอนามัยพืชที่จะนำมาใช้ในการควบคุมศัตรูพืชชนิดนั้น (นิยามในมาตรา 4) และ
3. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค. ตามมาตรา 10 การนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามนั้น จะต้องนำเข้าหรือนำผ่านทางด่านตรวจพืชเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ ซึ่งปัจจุบันมีด่านตรวจพืชทั่วประเทศรวมแล้วกว่า 40 แห่ง และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืช และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามตามมาตรา 8 และมาตรา 10 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 21⁴⁵

ประการที่ 2 กรณีป้องกันเรื่องสิ่งกัก

มาตรา 9 “ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งกัก เว้นแต่จะมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย”⁴⁶

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า “‘สิ่งกัก’ หมายความว่า พืช ศัตรูพืช และพาหะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นสิ่งกัก” หากพิจารณาตามบทนิยามย่อมเห็นว่า บทนิยามตามพระราชบัญญัติเช่นนี้ไม่บ่งบอกว่าแท้จริงแล้วสิ่งกักคืออะไร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กำหนดว่าสิ่งมีชีวิตใดเป็นสิ่งกัก⁴⁷ เปรียบเทียบกับประกาศที่กำหนดว่าสิ่งมีชีวิตใดเป็นสิ่ง

⁴⁵ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125, 40 ก: 35.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁴⁷ “ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งกัก ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2550,” ราชกิจจานุเบกษา, 124, 66 ง (ฉบับพิเศษ) (1 มิถุนายน 2550): 5.

ต้องห้าม⁴⁸ พร้อมทั้งพิจารณาประกอบมาตรการในพระราชบัญญัติกักพืชซึ่งมีความเข้มงวดในเรื่องสิ่งกีดกัมน้อยกว่าเรื่องสิ่งต้องห้าม จึงอนุมานได้ว่าสิ่งกีดกัคือสิ่งมีชีวิตประเภทพืชที่ไม่ได้สร้างปัญหาร้ายแรงเท่าสิ่งต้องห้าม และส่วนใหญ่เป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญอันเป็นที่ต้องการของตลาดผู้บริโภค เป็นต้น

ส่วนมาตรการป้องกันเรื่องสิ่งกีดกัที่ปรากฏ คือ

ก. ตามมาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งกีดกั เว้นแต่จะมี “ใบรับรองสุขอนามัยพืช” กำกับมาด้วย หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท ตามมาตรา 20 ตรี⁴⁹

ข. ตามมาตรา 10 การนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งกีดกันั้น จะต้องนำเข้าหรือนำผ่านทางด่านตรวจพืชเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืช และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นทำนองเดียวกันกับเรื่องสิ่งต้องห้าม หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 21

ประกาศที่ 3 กรณีป้องกันเรื่องเชื้อพันธุ์พืช

มาตรา 6 ทวิ “เพื่อควบคุมและป้องกันการระบาดของศัตรูพืช ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดชื่อเชื้อพันธุ์พืชที่จะควบคุม

ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งเชื้อพันธุ์พืชที่รัฐมนตรีประกาศตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี และในการนำเข้าจะต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชมักับมาด้วย

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด”

มาตรา 6 ตรี “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในแหล่งปลูกพืช สถานที่รวบรวมหรือเก็บรักษาเชื้อพันธุ์พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 ทวิ วรรคหนึ่ง ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบและศึกษาการใช้ประโยชน์ของเชื้อพันธุ์พืช ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกใบอนุญาตหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งปลูกพืชหรือสถานที่นั้นได้”⁵⁰

⁴⁸ “ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553,” ราชกิจจานุเบกษา, 127, 60 ง (ฉบับพิเศษ) (17 พฤษภาคม 2553): 62-63.

⁴⁹ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 39 ก: 7.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า “‘เชื้อพันธุ์พืช’ หมายความว่า กลุ่มเซลล์ที่มีหน่วยพันธุกรรมหลากหลาย ซึ่งถ่ายทอดได้ที่รวมตัวกันเป็นชิ้นส่วนของพืชที่ยังมีชีวิตและขยายพันธุ์ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเมล็ด เนื้อเยื่อ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช และให้หมายความรวมถึงสารพันธุกรรม ซึ่งสามารถถ่ายทอดลักษณะที่สารพันธุกรรมนั้นควบคุมอยู่ได้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์” โดยมาตรการป้องกันเรื่องเชื้อพันธุ์พืชซึ่งอาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ แยกพิจารณาดังนี้

ก. ตามมาตรา 6 ทวิ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดชื่อเชื้อพันธุ์พืชที่จะควบคุมได้ เพื่อควบคุมและป้องกันการระบาดของศัตรูพืช จากนั้นห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งเชื้อพันธุ์พืชที่รัฐมนตรีประกาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และในการนำเข้าจะต้องมี “ใบรับรองสุขอนามัยพืช” กำกับมาด้วย เป็น 2 เดือนไซตามมาตรา 6 ทวิ และหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท ตามมาตรา 20 ตรี

ข. ตามมาตรา 6 ตรี กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในแหล่งปลูกพืชสถานที่รวบรวมหรือเก็บรักษาเชื้อพันธุ์พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 ทวิ วรรคหนึ่ง เพื่อตรวจสอบและศึกษาการใช้ประโยชน์ของเชื้อพันธุ์พืช รวมทั้งมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกใบอนุญาตหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งปลูกพืชหรือสถานที่นั้นได้ หากผู้ใดขัดขืนหรือขัดขวางมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 6 ตรี ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 20 จัตวา⁵¹

ประการที่ 4 กรณีป้องกันเรื่องสิ่งไม่ต้องห้าม

มาตรา 11 “ผู้ใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งไม่ต้องห้ามต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย และต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด”⁵²

ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า “‘สิ่งไม่ต้องห้าม’ หมายความว่า พืชอย่างอื่นที่ไม่เป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกัก” โดยมาตรา 11 กำหนดว่าผู้ใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งไม่ต้องห้ามต้องมี “ใบรับรองสุขอนามัยพืช” กำกับมาด้วย และต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับการนำเข้าหรือนำผ่านพืชทุกชนิด ที่กล่าวเช่นนี้เพราะ “พืช” ตามมาตรา 4 หมายถึง พรรณพืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่น รวมทั้งส่วนใดของพืช ฯลฯ กรณีชนิดพันธุ์พืชที่ไม่ใช่สิ่งที่ระบุว่าเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกัก ผู้นำเข้าหรือนำผ่านก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดด้วย เพียงแต่มีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดน้อยกว่าเรื่องอื่นที่กล่าวข้างต้น แต่แม้ว่าหลักเกณฑ์จะเข้มงวดน้อยกว่า ก็ยังถือว่าเป็นสิ่งที่ช่วยประกันความเสี่ยงในการระบาดของศัตรูพืชให้ครอบคลุมได้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁵² “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125, 40 ก: 32.

อยู่ในตัว มิใช่ให้มีการนำเข้าหรือนำผ่านโดยไร้ซึ่งการตรวจสอบ ส่วนผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 นี้จะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 4,000 บาท ตามมาตรา 22⁵³

นอกเหนือจากทั้ง 4 ประการข้างต้น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ยังมีกลไกเสริมในส่วนการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการป้องกันเรื่องพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการเกษตรและผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งให้ปฏิบัติการนั้น สามารถตรวจสอบตรวจ คลังสินค้า ยานพาหนะ ตรวจตัวบุคคล ในเขตด่านตรวจพืช เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการนำเข้าหรือนำผ่านอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ด้วยตามมาตรา 12 (1) หรือตรวจค้นสถานที่ บุคคล หรือ ยานพาหนะใด ๆ นอกเขตด่านตรวจพืชหรือนอกเขตควบคุมศัตรูพืชในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่า พืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก หรือสิ่งไม่ต้องห้ามที่อยู่ในความครอบครองเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมากตามมาตรา 12 (2) เป็นต้น รวมทั้งเก็บหรือนำเก็บหรือนำพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่าง เพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมากตามมาตรา 12 (3) หากผู้ใดขัดขืนหรือขัดขวางมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 23⁵⁴

3.3.2.5 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 12, 14, 29 ตรี, 32 และ

33

ประการที่ 1 กรณีป้องกันเรื่องพืชต้องห้าม

มาตรา 3 “‘พืชต้องห้าม’ หมายความว่า พืชที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นพืชต้องห้าม ...”

มาตรา 32 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นพืชต้องห้าม”

มาตรา 33 “ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าซึ่งพืชต้องห้าม”⁵⁵

จากบทบัญญัติแปลความได้ว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิดและ

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁵⁴ “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 39 ก: 8.

⁵⁵ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 40: 40, 48.

ชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นพืชต้องห้ามได้ และพืชต้องห้ามนั้นห้ามมิให้มีการนำเข้า*ตามมาตรา 33 แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับพืชต้องห้าม ตามที่กำหนดในมาตรา 4 (3) หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 33 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 62⁵⁶

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดชนิดของพืชใดเป็นพืชต้องห้าม บทบัญญัติโดยเฉพาะบทกำหนดโทษทางอาญาที่กล่าวข้างต้นจึงยังไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใดในความเป็นจริง ทั้งที่การประกาศเรื่องพืชต้องห้ามตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 นั้นน่าจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการป้องกันและควบคุมพืชต่างถิ่นที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อคน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นว่าหากประกาศพืชต้องห้ามจริงแล้ว จะมีการเข้าซ้อนกันกับเรื่อง “สิ่งต้องห้าม” ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 หรือไม่ ถือเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกชั้นหนึ่งด้วย

ประการที่ 2 กรณีป้องกันเรื่องเมล็ดพันธุ์ควบคุม

มาตรา 3 “‘เมล็ดพันธุ์ควบคุม’ หมายความว่า เมล็ดพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม ...”

มาตรา 12 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม”

มาตรา 14 “ห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก หรือหรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมไว้ในสถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ปลูกเมล็ดพันธุ์ควบคุมซึ่งขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมที่ตนปลูกเองให้แก่ผู้รับใบอนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า หรือผู้รับใบอนุญาตส่งออกซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า หรือผู้ปลูกเมล็ดพันธุ์รายอื่นเพื่อใช้เพาะปลูกเองโดยมิได้มีการโฆษณา”⁵⁷

บทบัญญัติเหล่านี้สามารถใช้ป้องกันการนำเข้าและนำผ่าน**ชนิดพันธุ์พืชต่างถิ่นได้ เพราะเมล็ดพันธุ์ควบคุมคือส่วนของพืชที่สามารถแพร่พันธุ์ได้อย่างกว้างขวาง สมควรต้องมีการ

* มาตรา 3 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร”

⁵⁶ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518,” ราชกิจจานุเบกษา 92, 40 (ฉบับพิเศษ): 32.

⁵⁷ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 40: 40, 42.

** มาตรา 3 “‘นำผ่าน’ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ”

ป้องกัน และตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดเมล็ดพันธุ์ของพืชต่างถิ่นบางชนิดเป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมแล้ว ซึ่งเรื่องของใบอนุญาตจะมีประเภทใบอนุญาตในการต่าง ๆ สำหรับเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าตามที่กำหนดประเภทไว้ (มาตรา 17) ในการนำเข้าก็ต้องมี “ใบอนุญาตนำเข้าซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า” ส่วนการนำเข้าก็ต้องมี “ใบอนุญาตนำเข้าซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า” ผู้ใดฝ่าฝืนนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 56⁵⁸ อนึ่ง จากบทบัญญัติในเรื่องนี้ทำให้เกิดข้อควรพิจารณาที่ว่า หากเป็นการนำเข้าหรือนำผ่านโดยกรณีอื่นที่มีใช้เพื่อการค้า ก็ย่อมสามารถนำเข้าหรือนำผ่านโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตแต่อย่างใดใช่หรือไม่ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้

ส่วนผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดนำเข้าซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมภายหลังที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยมีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับวันละไม่เกิน 100 บาท ตลอดเวลาที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และผู้รับใบอนุญาตผู้ใดยังขึ้นประกอบกิจการตามใบอนุญาตที่สิ้นอายุแล้ว ภายหลังที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 57⁵⁹

นอกจากนี้ ภายหลังจากการเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า ผู้รับใบอนุญาตจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ตรงตามประเภทของใบอนุญาตด้วย หากไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

ประการที่ 3 กรณีป้องกันเรื่องพืชอนุรักษ์

มาตรา 3 “‘พืชอนุรักษ์’ หมายความว่า พืชชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ...”

มาตรา 29 ตรี “ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การออกหนังสืออนุญาต และการปฏิบัติในการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

หนังสืออนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ ให้ใช้ได้ไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ออกหนังสืออนุญาต”⁶⁰

⁵⁸ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518,” ราชกิจจานุเบกษา 92, 40 (ฉบับพิเศษ): 31.

⁵⁹ “พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 40: 51.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40, 48.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หลายฉบับได้ประกาศเพิ่มเติม แก้ไข เปลี่ยนแปลงพิธีอนุรักษตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา CITES หลายครั้ง ซึ่งสรุปได้ว่า พิษอนุรักษตาม กฎหมายฉบับนี้คือชนิดพันธุ์พืชต่างถิ่นจำนวนมาก การนำเข้าและนำผ่านพิธีอนุรักษรวมทั้งซากของ พืชดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตรด้วย และการขออนุญาต การ ออกหนังสืออนุญาต และการปฏิบัติในการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพิธีอนุรักษ ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด เช่น ในการนำเข้าพิธีอนุรักษต้องมีหนังสือ อนุญาตจากประเทศต้นทางกำกับมาด้วย โดยเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบชนิดพันธุ์พืชอนุรักษว่า ตรงหรือไม่กับที่ระบุในหนังสือจากประเทศต้นทางนั้น หากถูกต้องตรงกันจึงจะออกหนังสืออนุญาต การนำเข้าต่อไป ฯลฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 29 ตรี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 3,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 61 ตรี⁶¹

3.3.2.6 พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 และ 7

มาตรา 5 “ในกรณีที่เป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอัน ดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

(1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออก หรือในการ นำเข้า

...

(5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่น กำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรอง อื่นใดตามความตกลงหรือประเพณี ทางการค้าระหว่างประเทศ

...”

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง “เมื่อได้มีประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขอ อนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา 5 (2) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่ง

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

สินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย”⁶²

กฎหมายฉบับนี้มีการป้องกันการนำเข้า*สินค้าบางประการ ขึ้นกับว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะประกาศว่าสินค้าใดเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าซึ่งต้องขอใบอนุญาตเสียก่อนตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 7 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันต่อองค์การการค้าโลกและความตกลงเขตการค้าเสรีต่าง ๆ ประเทศไทยไม่สามารถใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมาจำกัดการนำเข้าได้ เว้นแต่กรณีที่ เป็นข้อยกเว้น อาทิเช่น เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันชีวิต สุขอนามัย มนุษย์ พืช และสัตว์ หรือเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และไม่ต้องด้วยกรณีกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการกักพืช กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ฯลฯ จึงจะใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้⁶³ ซึ่งเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นที่รุกรานคือสิ่งที่ต้องป้องกันการนำเข้าให้เหมาะสม เพราะเป็นสิ่งที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยอยู่แล้ว ดังนั้น หากไม่เข้ากฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นใด บทบัญญัติเหล่านี้ย่อมส่งเสริมหรือรองรับมาตรการในเรื่องการป้องกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้

โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 5 (1) และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง คือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือ ปรับเป็นเงิน 5 เท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ริบสินค้ารวมทั้งสิ่งที่ ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด รวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูง พาหนะบรรทุกสินค้านั้นเสียตามมาตรา 20 ส่วนผู้ที่ไม่ฝ่าฝืนมาตรา 5 (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 22⁶⁴

3.3.2.7 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 13

มาตรา 13 “ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาต

(1) ผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งเชื้อโรคหรือพิษ จากสัตว์ไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

⁶² “พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96, 74: 3-4.

* มาตรา 4 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า”

⁶³ ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กฎหมาย ควบคุมการนำเข้าและปกป้องการค้าของไทย [ออนไลน์], 24 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา: <http://apecthai.org/apec/th/intertrade.php?tid=163&intertradeid=63#>

⁶⁴ “พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96, 74: 8-10.

(2) ผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งเชื้อโรคหรือพิษ จากสัตว์นอกสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่เป็นการจำหน่ายตรงต่อผู้รับใบอนุญาตรายอื่น”⁶⁵

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 ได้กล่าวถึง เชื้อโรค*ซึ่งรวมถึง “เชื้อจุลินทรีย์” ด้วย ซึ่งคำว่า “จุลินทรีย์” หมายความว่า สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กมาก มองด้วยตาเปล่าไม่เห็น ต้องดูด้วยกล้องจุลทรรศน์ ส่วนมากมีเซลล์เดียว⁶⁶ หากพิจารณาจาก บทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวถึงเรื่องนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งเชื้อโรคต่าง ๆ ประกอบกับที่ กฎหมายระบุถึงการก่อให้เกิดโรค จึงสามารถอนุมานได้ว่า “เชื้อโรค” ตามมาตรา 4 ได้หมายความ รวมถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว ส่วนมาตรการภายใต้กฎหมายฉบับนี้แยกพิจารณาได้ ดังนี้

ตามมาตรา 13 จะเห็นว่า ผู้ใดจะนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคจะต้องขออนุญาต และได้รับใบอนุญาตเป็นรายชนิดของเชื้อโรคจากอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์เสียก่อน และต้อง แยกเป็นใบอนุญาตนำเข้ากรณีหนึ่ง และใบอนุญาตนำผ่านอีกกรณีหนึ่ง หากนำเข้า**หรือนำผ่าน*** ชนิดพันธุ์ที่ไม่ตรงตามที่อนุญาตไว้เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 13 (1) และหากผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 (1) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 22

นอกจากนี้ภายในใบอนุญาตจะระบุสถานที่ไว้ เป็นสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการ นำเข้าหรือนำผ่านด้วย หากมีการกระทำการนอกสถานที่ที่ระบุไว้ก็เท่ากับฝ่าฝืนมาตรา 13 (2) และ หากผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืน 13 (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 23⁶⁷

⁶⁵ “พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525,” ราชกิจจานุเบกษา 99, 113 (ฉบับพิเศษ): 11.

* มาตรา 4 “‘เชื้อโรค’ หมายความว่า

(1) เชื้อจุลินทรีย์

(2) เชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) ผลิตผลจาก (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ เฉพาะที่ทำให้เกิดโรคในคน ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ...”

⁶⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, “จุลินทรีย์,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 319.

** มาตรา 4 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร”

*** มาตรา 4 “‘นำผ่าน’ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่าย หรือเปลี่ยนพาหนะ”

⁶⁷ “พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525,” ราชกิจจานุเบกษา 99, 113 (ฉบับพิเศษ): 14.

3.3.2.8 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 23 และ
24

มาตรา 17 “ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง”

มาตรา 18 “ห้ามมิให้ผู้ใดเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองเว้นแต่

(1) เป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 โดยได้รับใบอนุญาตให้เพาะพันธุ์จากอธิบดี

(2) เป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้ง และดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 ซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์แก่กิจการสวนสัตว์สาธารณะของตน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เพาะพันธุ์สัตว์ตามวรรคหนึ่ง และการได้มาซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการเพาะพันธุ์ของผู้รับใบอนุญาตตาม (1) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

ใบอนุญาตตาม (1) และ (2) ให้สิ้นอายุลงเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งการเลิกการดำเนินการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าที่ได้รับอนุญาตต่ออธิบดีตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 23 “ภายใต้บังคับมาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 24 “การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”⁶⁸

จากบทบัญญัติในมาตรา 23 และมาตรา 24 แยกพิจารณาเนื้อหาออกได้ ดังนี้

ประการที่ 1 กรณีป้องกันเรื่องสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 23 วรรคหนึ่ง จะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดกรณีห้ามนำเข้า*สัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าที่มีไข่หรือสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง แต่เป็นการห้ามนำเข้า “สัตว์ป่าที่รัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดควบคุมการนำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรหรือส่งออกไปในนอกราชอาณาจักร” ฉะนั้น โดยเนื้อหาแล้วกฎหมายกำหนดห้ามนำเข้าโดยเสรีซึ่งสัตว์ป่าประเภทที่ประกาศกำหนด ถ้าประสงค์จะนำเข้าต้องผ่านการตรวจสอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีกรมป่าไม้ หรืออธิบดีกรมประมง แล้วแต่กรณี ด้วยการขออนุญาต หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47⁶⁹

ส่วนการนำเข้าผ่าน**สัตว์ป่าที่รัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดควบคุมการนำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรหรือส่งออกไปในนอกราชอาณาจักรนั้น กฎหมายมิได้กำหนดห้ามแต่อย่างใด จึงมีการนำเข้าผ่านได้โดยไม่ต้องขออนุญาต อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่สัตว์ป่าดังกล่าวเป็นชนิดเดียวกันกับที่กำหนดให้ตรงกับบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา CITES ซึ่งการนำเข้าต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา 24 ดังจะกล่าวต่อไปในประการที่ 3

ประการที่ 2 กรณีป้องกันเรื่องสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ถ้าเป็นการนำเข้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว จะต้องห้ามนำเข้าตามมาตรา 23 วรรคสอง เว้นแต่เป็นการนำเข้าซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) (ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 และได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้เพาะพันธุ์ได้) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ดังกล่าว โดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีในการนำเข้าด้วย บทบัญญัติมาตรา 23 วรรคสอง ส่วนนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า การนำเข้าสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) จะกระทำได้อย่างไร ในเมื่อสัตว์ป่าคุ้มครองดังกล่าวเกิดจากการเพาะพันธุ์ในประเทศไทยอยู่แล้ว แต่มีผู้ให้ความเห็นว่าอาจเป็นไปได้ ในกรณีที่มีการส่งออกสัตว์คุ้มครองนั้นไปก่อน เพื่อการแสดงหรือเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ได้แล้วแต่ แล้ว

⁶⁸ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 6-8.

* มาตรา 4 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร”

⁶⁹ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15: 13.

** มาตรา 4 “‘นำเข้า’ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร”

ภายหลังมีการนำสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นกลับเข้ามาประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง⁷⁰ ส่วนซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์นั้น กฎหมายมิได้ระบุว่าต้องเป็นกรณีตามมาตรา 18 (1) ดังนั้น แม้เป็นซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ในต่างประเทศก็สามารถนำเข้าได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 48⁷¹

ส่วนการนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว กฎหมายก็ห้ามมิให้กระทำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามความในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47

นอกจากนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้นำเข้าหรือนำผ่านได้ หากจะมีการเคลื่อนที่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ผ่านด่านตรวจสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีตั้งไว้ตามมาตรา 27 ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจสัตว์ป่า โดยแสดงใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 28 หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 52⁷² ส่วนการเคลื่อนที่อย่างอื่นที่ไม่ผ่านด่านตรวจสัตว์ป่า หรือการเคลื่อนที่สัตว์ป่าอื่นจะไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องแจ้งตามมาตรา 28 นี้

ประการที่ 3 กรณีป้องกันเรื่องสัตว์ป่าซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า กรณีนี้คือเรื่องการนำรายชื่อสัตว์ป่าตามที่ปรากฏในอนุสัญญา CITES มาบัญญัติไว้ การนำเข้าหรือนำผ่านสามารถทำได้โดยต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีแล้วแต่กรณี ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดชนิดสัตว์เช่นนี้สามารถป้องกันเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้อย่างกว้างขวาง โดยผ่านการกลั่นกรองเมื่อนำเข้าหรือนำผ่าน อย่างไรก็ตาม กรณีนี้มีปัญหาว่ากฎหมายมิได้บัญญัติบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนไว้ อาจเป็นช่องว่างให้เกิดการนำเข้าหรือนำผ่านได้โดยการตรวจสอบกลับกรอง ตรงจุดนี้ปรากฏว่า สัตว์ป่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดควบคุมการนำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 23 ก็คือการนำรายชื่อสัตว์ป่าตามที่ปรากฏในอนุสัญญา CITES มาบัญญัติไว้ในตัว แต่มิใช่ทุกชนิดพันธุ์ ดังนั้น จึงเป็นทางแก้ให้กับกรณีที่กฎหมายมีจุดบกพร่องเช่นนี้ได้บ้าง แต่ไม่ครอบคลุมชนิดพันธุ์ได้ครบถ้วนเพราะมีกรณีที่รายชื่อสัตว์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา CITES มิได้อยู่ในประกาศดังกล่าว และไม่ครอบคลุมเรื่องการนำผ่าน เพราะตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งมิได้กำหนดห้ามเรื่องการนำผ่านสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีประกาศไว้ด้วย

⁷⁰ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), หน้า 279.

⁷¹ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15: 13.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8, 13.

3.3.3 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม

3.3.3.1 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 7

มาตรา 7 “ผู้ใดพาผักตบชวาเข้าไปในเขตท้องที่ซึ่งใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ดี ปลุกหรือเลี้ยงหรือปล่อยให้ผักตบชวางอกงามในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี หรือเอาผักตบชวาทิ้งลงในแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนองใด ๆ ก็ดี ผู้นั้นมีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษให้ปรับครั้งหนึ่ง เป็นเงินไม่เกินกว่า 100 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำคุกทั้งสองสถาน”

จากมาตรา 7 ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบความผิดทางอาญาไว้ จะเห็นว่าเป็นเรื่องของมาตรการควบคุมในด้านต่าง ๆ ซึ่งจำแนกได้เป็น

ประการที่ 1 กรณีควบคุมด้วยการห้ามมิให้นำเข้าพื้นที่ องค์ประกอบภายนอกของความผิดตามมาตรา 7 นั้นกำหนดว่า ผู้ใดพาผักตบชวาเข้าไปในเขตท้องที่ซึ่งใช้พระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษตามกฎหมาย ซึ่งในสมัยที่พระราชบัญญัตินี้ยังมีผลใช้บังคับ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจตามความในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัตินี้ ในการกำหนดเขตท้องที่ซึ่งจะใช้พระราชบัญญัติโดยประกาศลงราชกิจจานุเบกษา ปรากฏว่าพระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศท้องที่ต่าง ๆ ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ซึ่งสมัยนั้น ได้แก่ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลร้อยเอ็ด เป็นต้น* ประชาชนจึงต้องไม่ฝ่าฝืนนำผักตบชวาเข้าไปยังท้องที่ที่ประกาศไว้

ประการที่ 2 กรณีควบคุมด้วยการห้ามมิให้เลี้ยงดู ตามมาตรา 7 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดปลุกหรือเลี้ยงให้ผักตบชวางอกงามในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ต้องระวางโทษตามกฎหมาย

ประการที่ 3 กรณีควบคุมด้วยการห้ามมิให้ปล่อยปลະละลายหรือปล่อยออกสู่ธรรมชาติ ตามมาตรา 7 ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดปล่อยให้ผักตบชวางอกงามในที่ห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี หรือเอาผักตบชวาทิ้งลงในแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนองใด ๆ ก็ดี ผู้นั้นต้องระวางโทษตามกฎหมาย จากเนื้อความตามมาตรา 7 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนที่จะต้องดำเนินการกับผักตบชวา โดยไม่ปล่อยปลະละลายจนให้ไปเจริญงอกงามในท้องที่ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืนยอมมีโทษทางอาญา กรณีนี้จึงเป็นเรื่องของการกระทำโดยละเว้นสำหรับความรับผิดชอบทางอาญา**

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 บางเมืองบางมณฑล,” ราชกิจจานุเบกษา 30 (21 มีนาคม 2456): 456-458.

** “การกระทำโดยละเว้น” หรือ “การละเว้นกระทำ” คือ องค์ประกอบภายนอกของความผิดบางประการที่เกิดขึ้นแต่โดยกฎหมายบัญญัติว่าการไม่กระทำอย่างใดเป็นความผิด เป็นกรณีที่กฎหมายอาญาได้บัญญัติหน้าที่ของบุคคลไว้ และบุคคลละเว้นไม่กระทำตามที่เหล่านั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม จิตติ ดิงศรีทิพย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 170-172.)

3.3.3.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ

มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”⁷³

จากบทบัญญัติในมาตรา 119 ทวิ จะเห็นว่าเป็นเรื่องข้อกำหนดที่สามารถใช้ควบคุมไม่ให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจติดมากับกรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา แพร่กระจายสู่แหล่งน้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะอับเฉาเรือ่นั้นสามารถมีสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กจำพวกจุลชีพต่าง ๆ หรือสาหร่ายติดมาเป็นจำนวนมาก กฎหมายนี้จึงใช้ควบคุมการรุกรานผ่านการติดมากับอับเฉาเรือได้โดยตรง และหากผู้ใดฝ่าฝืนกระทำการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวเข้าสู่แหล่งน้ำโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะมีความผิดและต้องระวางโทษตามกฎหมาย

3.3.3.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ

มาตรา 27 ทวิ “ผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจําหน่าย หรือรับไว้โดยประการใดซึ่ง ... ของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยง ... ข้อจำกัดหรือข้อห้ามอันเกี่ยวแก่ของนั้นก็มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ตามมาตรา 27 คือลักษณะของการกระทำที่เป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกภายหลังการกระทำผิดตามมาตรา 27 สำเร็จแล้ว ซึ่งองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 27 ทวิ ชัดเจนอยู่แล้วว่าต้องมีเจตนาเป็นองค์ประกอบในการกระทำความผิด⁷⁴ ทั้งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ

⁷³ “พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 44 (9 เมษายน 2535): 24.

⁷⁴ มาโนช รอดสด, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับปรับปรุง), หน้า 174.

ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ก็มีได้รวมการกระทำตามมาตรา 27 ทวิ ว่าให้ต้องรับผิดชอบโดยไม่ว่าคำนี้ถึงเรื่องเจตนาหรือประมาทหรือไม่ด้วย

มาตรา 27 ทวิ ถือได้ว่าส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้จากสภาพการกระทำอันเป็นองค์ประกอบความผิด เพราะการช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจํานำ หรือรับไว้ด้วยประการใด ๆ หากเกิดกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ก็อาจทำให้มีการแพร่กระจายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นออกไปได้มาก จึงจำเป็นต้องควบคุมให้เหมาะสม ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นจะต้องเป็นของต้องห้าม หรือของต้องกักตุน ซึ่งผูกโยงอยู่กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย เช่นเดียวกับกรณีมาตรา 27 ตามที่ได้กล่าวในข้อ 3.3.2.1 แล้ว

อนึ่ง อตราโทษปรับตามมาตรา 27 ทวิ มิได้บัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา 27 ที่ใช้ถ้อยคำว่า “สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วย” แต่จากนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5399/2553 โทษนี้ก็ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 คือ สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ นั้นเอง*

3.3.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 และ 55

ในแง่การเลี้ยงดูและการปล่อยสู่ธรรมชาติ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 และมาตรา 55 บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นลำดับ ดังนี้

มาตรา 53 “ห้ามมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งเกินจำนวนหรือปริมาณ หรือเล็กกว่าขนาดที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่สัตว์น้ำที่ห้ามบุคคลมีไว้ในครอบครองเป็นชนิดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชน ให้กำหนดลักษณะของสัตว์น้ำนั้นว่าจะมีอันตรายอย่างไร และกำหนดเวลาสำหรับผู้ซึ่งมีสัตว์น้ำนั้นในครอบครองอยู่แล้วส่งมอบสัตว์น้ำนั้นให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งด้วย

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5399/2553 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาตรา 27 ทวิ กำหนดให้ลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว ซึ่งแม้มาตรา 27 ทวิ จะมีได้บัญญัติข้อความเจาะจงลงไปว่า สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเช่นเดียวกับมาตรา 27 ก็ตาม แต่มาตรา 27 ทวิ เป็นบทบัญญัติต่อท้ายและเป็นความผิดต่อเนื่องจากมาตรา 27 ดังนั้น ในเรื่องโทษนี้ก็ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ นั้นเอง ไม่ใช่ให้ปรับสำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ แล้วแบ่งปรับเป็นรายบุคคลคนละเท่า ๆ กัน

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

บุคคลใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในวันที่พระราชกฤษฎีกาออกตามความในวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำนั้นต่อไป ต้องยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสามภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ เว้นแต่ในกรณีสัตว์น้ำตามวรรคสองจะขออนุญาตหรืออนุญาตมิได้ และในระหว่างเวลาที่กำหนดไว้ สำหรับการขออนุญาตจนถึงวันที่ได้รับคำสั่งไม่อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่มิให้นำ มาตรา 67 ทวิ มาใช้บังคับ

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสี่ยื่นคำขออนุญาตแล้วแต่ไม่ได้รับอนุญาต อธิบดีมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

ในกรณีมีการส่งมอบสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำตามวรรคสองหรือวรรคห้า ให้กรมประมงคิดราคาสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำดังกล่าวตามสมควรแก่ผู้ส่งมอบ

ความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก มิให้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นเฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”⁷⁵

มาตรา 55 “ห้ามมิให้บุคคลใดนำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดตามทีระบุในพระราชกฤษฎีกาไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”⁷⁶

ซึ่งปรากฏว่าพระราชกฤษฎีการะบุงสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530 มาตรา 4 ได้กำหนดชื่อสกุลสายพันธุ์ปลาปรีนยา 3 สกุล รวมทั้งไข่ปลาดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเป็นชนิดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชนตามมาตรา 5 ดังนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนมีสัตว์น้ำที่ระบุไว้ในครอบครองย่อมเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 67 ทวิ⁷⁷ ชื่อน่าสังเกตก็คือ หากบุคคลใดมีไว้ในครอบครองย่อมถือว่าได้กระทำความผิดสำเร็จแล้ว แม้ปลาปรีนยาและไข่ปลาที่กำหนดไว้จะพ้นจากการครอบครองของผู้กระทำผิดแล้วไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการลักลอบนำเข้าปลาปรีนยามาเลี้ยง มีผู้พบปลาดังกล่าวจึงนำ

⁷⁵ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 120: 40-42.

⁷⁶ “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490,” ราชกิจจานุเบกษา 3, 64: 103.

⁷⁷ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 120: 40-44.

ปลาทั้งหมดไปฆ่าทิ้งเสียจนสิ้น เช่นนี้ ผู้ลักลอบนำเข้าก็ยังคงมีความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 53 และมาตรา 67 ทวิ อยู่⁷⁸

ผู้ใดฝ่าฝืนปล่อยสัตว์น้ำที่ระบุไว้ในที่จับสัตว์น้ำยอมเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 55 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 62 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 53 วรรคสองและวรรคสี่ยอมเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติห้ามการมีปลาปรี้นยาไว้ในครอบครองอย่างเด็ดขาด และเมื่อพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2530 ประกอบมาตรา 55 จะเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติห้ามปล่อยปลาปรี้นยาอย่างเด็ดขาดเช่นกัน

3.3.3.5 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16

มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสามารถอธิบายได้ ดังนี้

มาตรา 16 “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

...

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

...

(7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

...

(11) นำหรือปล่อยปลุกสัตว์เข้าไป

(12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

...”⁷⁹

⁷⁸ ป. วิมล, สาระความรู้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์น้ำและการทำประมง Laws on marine lifes and piscatory in concise, (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินตติ้ง, 2547), หน้า 44-45.

จากมาตรา 16 (11) และ (12) กฎหมายห้ามมิให้นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ และห้ามนำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปด้วย โดยส่วนหลังนี้มีข้อยกเว้นว่ากระทำได้หากปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี เมื่อปศุสัตว์ สัตว์เลี้ยง หรือสัตว์พาหนะ ทุกกรณีล้วนมีโอกาสเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ทั้งสิ้นแล้ว บทบัญญัตินี้จึงช่วยส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุมได้ กล่าวคือ เป็นเรื่องการควบคุมมิให้มีการแพร่กระจายซึ่งชนิดพันธุ์ในเขตท้องที่ที่กำหนด อันเป็นการลดความเสี่ยงต่อปัญหาการรุกรานที่อาจมีขึ้นในอนาคต

สำหรับกรณีมาตรา 16 (12) ปรากฏว่าได้มีระเบียบกรมป่าไม้ ฉบับที่ 1/2506 เรื่อง การนำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ วันที่ 16 พฤษภาคม 2506 ออกใช้บังคับ ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้ระบุให้เฉพาะกลุ่มสัตว์เลี้ยงและสัตว์พาหนะบางประเภทเท่านั้นที่ให้นำเข้าไปได้ ได้แก่ ม้า ลา ล่อ เพื่อใช้เป็นพาหนะ สุนัข เป็ดและไก่ที่นำไปใช้บริโภค และสัตว์ชนิดอื่นที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีเป็นหนังสือ หากจะนำชนิดอื่นเข้าไปต้องขออนุญาตเพื่อให้มีการตรวจสอบเป็นรายกรณี และระเบียบดังกล่าวยังวางข้อกำหนดเรื่องระยะเวลาการนำเข้าและนำออกมา การควบคุมดูแลต้องอยู่ในเขตจำกัด ความรับผิดชอบในค่าเสียหายต่าง ๆ จากสัตว์ต่อเจ้าหน้าที่⁸⁰

หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (11) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 25 และผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (12) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ตามมาตรา 27⁸¹

ส่วนมาตรา 16 (2), (3), (4), (7) และ (8) ทุกกรณีจะมีถ้อยคำว่า “ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย” ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายอย่างกว้าง เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการตีความของศาลว่าจะได้แก่กรณีใดบ้าง หากพิจารณาถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งได้ก่อความเสียหายต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมาก การทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายย่อมสามารถรวมถึงการกระทำทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานประเทศแล้ว ซึ่งได้กระทำภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า การเลี้ยงดู หรือการส่งเสริมด้วยประการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมากขึ้น ย่อมมีโอกาสเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ดังที่กำหนดในมาตรา 16 ได้

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (2), (3) หรือ (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 24 ส่วนผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (7) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 25 ซึ่งมาตรา 26 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าผู้ฝ่าฝืนมาตรา 16 (2), (3), (4) หรือ (7) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่

⁷⁹ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” ราชกิจจานุเบกษา, 78, 80: 1076-1077.

⁸⁰ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ระเบียบกรมป่าไม้ ฉบับที่ 1/2506 เรื่อง การนำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ วันที่ 16 พฤษภาคม 2506 [ออนไลน์], 9 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.dnp.go.th/law/>

⁸¹ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” ราชกิจจานุเบกษา, 78, 80: 1081.

เกิน 500 บาท และผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ตามมาตรา 27⁸² อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่คือในทางปฏิบัติ ข้อมูลความรู้ที่จำกัดของเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยเฉพาะกรณีที่ยังไม่รุกรานอย่างเห็นได้ชัด ยังมีปัญหาว่าจะสามารถตีความให้ต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เป็นอย่างดีหรือไม่

โทษที่กำหนดตามมาตรา 25 และ 27 มีข้อสังเกตว่า โทษที่กำหนดเช่นที่กล่าวนี้ น่าจะเบาเกินกว่าที่ควรจะใช้ลงโทษผู้กระทำผิดได้แล้วในปัจจุบัน เพราะรูปแบบของการกระทำผิดตามมาตรา 16 นั้นอาจก่อความเสียหายร้ายแรงต่อเนื้อได้ หากไม่ได้รับการควบคุมอย่างเหมาะสม ประกอบกับผู้กระทำผิดมักใช้ความชำนาญในพื้นที่เพื่อลบลอบกระทำโดยไม่ให้เจ้าหน้าที่จับพิรุณได้ ทำให้การกระทำผิดยังคงดำเนินต่อไป

3.3.3.6 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 และ 18

กฎหมายฉบับนี้ได้ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม ปรากฏในมาตรา 14 และ มาตรา 18 ดังนี้

มาตรา 14 “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ...”

มาตรา 18 “อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง

(2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการ อำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้น ตั้งอยู่”⁸³

มาตรา 14 จะห้ามการกระทำของบุคคลในประการต่าง ๆ ตามที่มาตรานี้กำหนดไว้ โดยห้ามทั้งการกระทำของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ห้ามทั้งประชาชนและส่วนราชการ⁸⁴ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้ใช้พื้นที่ได้โดยชอบตามกฎหมายฉบับนี้ในบางกรณี เนื้อหาของกฎหมายที่แสดงถึงการช่วยควบคุมมิให้เกิดการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายในป่าสงวนแห่งชาติได้ คือ ส่วนถ้อยคำ ว่า “กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งหมายถึง การทำให้

⁸² เรื่องเดียวกัน.

⁸³ “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 124.

⁸⁴ ยืนหยัด ไจสมุท, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า 43.

ธรรมชาติของป่าสงวนได้รับความเสียหายโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง⁸⁵ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความครอบคลุมการกระทำทุกประเภทที่อาจก่อความเสียหายได้ ทั้งนี้ ก็ขึ้นกับดุลพินิจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และดุลพินิจในการตีความกฎหมายของศาลว่าจะตีความไปมากน้อยอย่างไร ซึ่งที่จริงแล้วการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจก่อให้เกิดการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนได้ก็คือการนำเข้าหรือปล่อยไปในป่าสงวน ทำให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง (2) ที่ได้ระบุว่า ให้อธิบดีซึ่งคืออธิบดีกรมป่าไม้ออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเรื่องการนำเข้าหรือปล่อย “สัตว์เลี้ยง” เข้าไป ดังนั้น ถ้าเป็นสัตว์ประเภทอื่นที่ไม่ใช่สัตว์เลี้ยงจึงน่าจะอยู่ในภายใต้บังคับมาตรา 14 แต่ถ้าเป็นเรื่องสัตว์เลี้ยงก็จะอยู่ภายใต้มาตรา 18

อย่างไรก็ตาม ชื่อน่าห่วงใยกลับอยู่ที่ว่า ความรู้ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีจำกัด แม้มีกฎหมายจริง แต่ก็อาจไม่เกิดสภาพบังคับที่ดีเพื่อการนี้ก็เป็นได้ เพราะความเข้าใจผิดว่าสัตว์นั้นอาจไม่เป็นอันตรายหรือไม่ก่อความเสียหายเมื่อปล่อยไปในป่าสงวน ข้อเท็จจริงเช่นนี้อาจทำให้การตีความกฎหมายไม่ก่อประสิทธิภาพในเรื่องควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน และความเข้าใจของผู้เลี้ยงสัตว์และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในมาตรา 18 มักเป็นไปในทางที่ว่า ระเบียบที่รัฐมนตรีได้ออกมานั้นคือเรื่องการควบคุมสัตว์เลี้ยงประเภทสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมขนาดใหญ่ เช่น ช้าง ม้า วัว ควาย ฯลฯ มิให้มีการต้อนเข้าไปกินพืชพันธุ์ในป่าสงวนนอกเขตที่อนุญาตให้นำเข้าหรือปล่อยได้ ซึ่งไม่รวมพวกสัตว์เล็ก ๆ ที่เดินทางหากินได้เอง เช่น ไก่ เป็ด ห่าน นก ฯลฯ แต่ที่จริงแล้ว สัตว์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก ก็อาจก่อความเสียหายจนเกินคาดคิดได้ ทั้งที่เป็นชนิดพันธุ์ในท้องถิ่นที่ไม่เคยอยู่ในป่าสงวนมาก่อน หรือเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรก็ตาม

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 50,000 บาท ตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง และในกรณีความผิดตามมาตรา 14 นี้ก็มีเหตุการณ์จริงว่า ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ (1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สน เขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ (2) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกิน 20 ต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกิน 4 ลูกบาศก์เมตร หรือ (3) ต้นน้ำลำธาร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และ ปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 150,000 บาท ตามมาตรา 31 วรรคสอง⁸⁶

3.3.3.7 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 14

จากบทบัญญัติมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3.3.2.5 ประการที่ 2 กรณีป้องกันเรื่องเมล็ดพันธุ์ควบคุม) จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้รวบรวมหรือผู้ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุม (ซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมอาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁸⁶ “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96, 64.

รุกรานได้) ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ด้วย หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 รวมทั้งยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ตรงตามประเภทของใบอนุญาต หากไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นอันควรพิจารณา เช่นเดียวกับเรื่องการนำเข้าหรือนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าดังกล่าวแล้ว คือ ในเรื่องเมล็ดพันธุ์ควบคุมจะต้องมีองค์ประกอบ “เพื่อการค้า” อยู่เสมอ ถ้าเป็นเรื่องการขายก็ย่อมไม่มีปัญหา เพราะการขายก็คือการกระทำเพื่อการค้าในตัว จึงต้องห้ามตามมาตรา 14 แต่เรื่องการรวบรวม ซึ่งหมายถึง รวบรวมเมล็ดพันธุ์เพื่อคัดเลือกหรือบรรจุในภาชนะบรรจุ (นิยามในมาตรา 3) จะมีปัญหา เพราะแม้จะสันนิษฐานได้ว่าผู้รวบรวมประสงค์กระทำเพื่อการค้าเป็นหลักอยู่แล้วสำหรับการมีเมล็ดพันธุ์ควบคุมเช่นนี้ แต่ก็มีได้แปลว่าผู้รวบรวมจะกระทำเพื่อการค้าเสมอไป อาจครอบครองด้วยจุดประสงค์อื่นที่มีใช้เพื่อการค้าก็ได้ ซึ่งน่าจะสงสัยว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ เพราะบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กล่าวแยกต่างหากเอาไว้ ทำให้เกิดช่องว่างเป็นข้อต่อสู้ของผู้กระทำผิดได้ว่าตนมิได้รวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า จึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งที่จริงได้กระทำเพื่อการค้าอยู่นั่นเอง

3.3.3.8 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 13

ในทำนองเดียวกันกับเรื่องการนำเข้าหรือนำผ่าน (ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3.3.2.7) กฎหมายได้กำหนดกรณีผู้ใดทำการผลิต ครอบครอง จำหน่าย ก็จะต้องมีใบอนุญาตผลิต ใบอนุญาตครอบครอง หรือใบอนุญาตจำหน่ายเช่นกัน โดยมาตรา 4 บัญญัติว่า “ผลิต’ หมายความว่า เพาะผสม ปุ๋ย แปรสภาพ แบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุ” และ “จำหน่าย’ หมายความว่า ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้ สูญหาย เสียหาย ทิ้งหรือทำลาย” หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 (1) หรือ 13 (2) ก็ต้องระวางโทษตามกฎหมาย ตามมาตรา 22 หรือมาตรา 23 แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ผลิต สถานที่ครอบครอง สถานที่จำหน่าย หรือสถานที่เก็บซึ่งเชื้อโรคหรือพิษจากสัตว์ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ยึดหรืออายัดเชื้อโรคหรือพิษจากสัตว์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนภาชนะหรือหีบห่อบรรจุและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกลไกในการควบคุมได้อย่างหนึ่ง

3.3.3.9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43, 44, 99 และ 100

มาตรา 43 “ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 44 “ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้ผลกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

...”

มาตรา 99 “ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 100 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 44 ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁸⁷

จากบทบัญญัติทั้งหลายข้างต้นจะเห็นว่า กฎหมายอาญาได้ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวงกำหนด “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” พร้อมด้วยมาตรการต่าง ๆ ภายในกฎกระทรวงด้วย โดยภายในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากผู้ใดเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ ซึ่งการกระทำเกี่ยวกับการครอบครอง เลี้ยงดู หรือปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ย่อมอยู่ในความหมายของการกระทำใด ๆ ดังกล่าวได้ ผู้นั้นต้องระวางโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 99

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจตามความในมาตรา 43 ออกกฎกระทรวงกำหนดห้ามการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือ

⁸⁷ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 37 (4 เมษายน 2535): 18-19, 38-39.

ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศและศิลปกรรม ตามนัยมาตรา 44 (2) ได้ ซึ่งย่อมรวมถึงการกระทำอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอยู่ในตัวแล้ว เพราะปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานส่วนใหญ่จะก่อผลกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศเสมอ แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติก็จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการให้เฉพาะเจาะจงลงไป ในอันที่จะป้องกันและควบคุมปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพื่อไม่ให้เกิดข้อสงสัยว่าสิ่งใดห้ามหรือสิ่งใดให้กระทำได้ ส่วนผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องระวางโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100

ข้อสังเกตของกฎหมาย คือ จากมาตรา 99 และมาตรา 100 จะเห็นว่า โทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดนั้นมีอัตราโทษที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาฉบับอื่น

3.3.3.10 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 17, 18, 25, 28 และ 33

ประกาศที่ 1 กรณีควบคุมเรื่องการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว จากมาตรา 17 และมาตรา 18 จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดห้ามเรื่องการเพาะพันธุ์ ซึ่งมาตรา 4 บัญญัติว่า “‘เพาะพันธุ์’ หมายความว่า ขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงไว้โดยวิธีผสมพันธุ์สัตว์ป่า และหมายความรวมถึงขยายพันธุ์สัตว์ป่าโดยวิธีผสมเทียมหรือการย้ายฝากตัวอ่อนด้วย” ถือเป็นกรณียุตินิยามให้มีความทันสมัยรับกับความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 18 นี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็คือเรื่องสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยกฎหมายห้ามมิให้มีการเพาะพันธุ์เว้นแต่จะกระทำได้เฉพาะกรณีตามมาตรา 18 (1) หรือ (2) เท่านั้น กล่าวคือ มาตรา 18 (1) จะเป็นกรณีเพาะพันธุ์ได้เฉพาะสัตว์ป่าคุ้มครองที่ถูกระทรวงกำหนดให้เพาะพันธุ์ได้เท่านั้น ส่วนมาตรา 18 (2) จะเป็นเรื่องการเพาะพันธุ์ของผู้อนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 48⁸⁸

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตว่า ข้อยกเว้นที่ให้เพาะพันธุ์ได้ตามมาตรา 18 (2) นั้น ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดใดบ้าง เพราะกฎหมายมิได้ระบุเฉพาะเจาะจงชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองดังเช่นมาตรา 18 (1) ทำให้ผู้ดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 สามารถเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองได้อย่างกว้างขวาง หรือแม้แต่เพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนก็ได้

นอกจากนี้หากพิจารณามาตรา 18 โดยละเอียดจะพบว่า กฎหมายกล่าวถึงเรื่องการห้ามเพาะพันธุ์ “สัตว์ป่าสงวน” หรือ “สัตว์ป่าคุ้มครอง” เท่านั้น จึงตีความได้ว่าสัตว์ป่าอื่นนอกเหนือจากสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากของสัตว์ป่านั้น หากไม่ต้องห้ามเพาะพันธุ์

⁸⁸ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15:

ตามกฎหมายอื่นย่อมสามารถกระทำได้ ซึ่งมีประเด็นว่า หากสัตว์ป่าอื่นเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ย่อมจะไม่ต้องห้ามเพาะพันธุ์ด้วยเช่นกัน

ประการที่ 2 กรณีควบคุมเรื่องการครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว

มาตรา 19 “ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว และโดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีและต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่

(1) การครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองของผู้รับใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) ที่มีไว้เพื่อการเพาะพันธุ์หรือได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว

(2) การครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 และได้จัดแสดงไว้ในสวนสัตว์สาธารณะที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น”⁸⁹

คำว่า “ครอบครอง” มิได้บัญญัตินิยามไว้ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม หากตีความจากความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ที่แปลคำว่า “ครอบครอง” ให้หมายความว่า “ยึดถือไว้, มีสิทธิปกครอง”⁹⁰ ครอบครองในที่นี้จึงควรหมายถึงการยึดถือไว้โดยมีอำนาจเหนือทรัพย์สินด้วย ไม่ว่าจะเจตนายึดถือเพื่อตนหรือเจตนายึดถือเพื่อผู้อื่นก็ตาม มิใช่เพียงยึดถือไว้เฉย ๆ หรือยึดถือเพียงชั่วคราวชั่วคราว

ตามมาตรา 19 นี้ กฎหมายห้ามมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว และต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี รวมทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หากผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, “ครอบครอง,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 220.

10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 49⁹¹ ส่วนสัตว์ป่าอื่นรวมทั้งซากของสัตว์ป่านั้น หากไม่ต้องการครอบครองตามกฎหมายอื่นย่อมสามารถกระทำได้ สัตว์ป่าอื่นที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก็ย่อมจะไม่ต้องห้ามครอบครองด้วยเช่นกันทำนองเดียวกับมาตรา 18 ข้างต้น อนึ่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้บัญญัติเหตุยกเว้นโทษไว้ กล่าวคือ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองโดยยังมิได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมาแจ้งรายการเกี่ยวกับชนิดและจำนวนของสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในหนึ่ง 120 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายตามมาตรา 19 นี้มีข้อยกเว้นว่า ผู้มิใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) ย่อมไม่ต้องห้ามในการครอบครองเพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 19 วรรคสาม (1) แต่ถ้าผู้ครอบครองโดยชอบตามมาตรา 19 ได้เลี้ยงดูจนสัตว์นั้น ๆ จนเจริญเติบโตเพียงพอจะเพาะพันธุ์ได้ ก็จะต้องได้รับอนุญาตเพาะพันธุ์จากอธิบดีตามมาตรา 18 (1) อีกครั้งหนึ่งต่างหากด้วย นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 และได้จัดแสดงไว้ในสวนสัตว์สาธารณะที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น ย่อมไม่ต้องห้ามครอบครองเช่นกันเพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 19 วรรคสาม (2)

ประกาศที่ 3 กรณีควบคุมเรื่องการค้าและการเคลื่อนที่เพื่อการค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว

มาตรา 20 “ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่เป็นการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ ซากของสัตว์ป่าดังกล่าว หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ทั้งนี้ โดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 25 “การนำสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเคลื่อนที่เพื่อการค้าของผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 20 ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”⁹²

จากบทบัญญัติจะเห็นว่า กฎหมายห้ามค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่านั้น และรวมถึงตลอดถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว มาตรา 4 บัญญัติว่า “ค้า” หมายความว่า ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่าย แจก หรือโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในทาง

⁹¹ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15: 13.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

การค้า และหมายความรวมถึงมีหรือแสดงไว้เพื่อขายด้วย” ข้อยกเว้นก็คือการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ รวมทั้งซากและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าวสามารถทำได้ โดยต้องขออนุญาตจากอธิบดี หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47⁹³ ทั้งนี้ สัตว์ป่าอื่น รวมทั้งซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่านั้น หากไม่ต้องห้ามค้าตามกฎหมายอื่นย่อมสามารถกระทำได้ สัตว์ป่าอื่นที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ย่อมจะไม่ต้องห้ามค้าด้วยเช่นกันทำนองเดียวกับมาตรา 18 และมาตรา 19 ดังที่กล่าวในประกาศที่ 1 และประกาศที่ 2

ส่วนการเคลื่อนที่เพื่อการค้าก็คือการเคลื่อนที่จากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่ง โดยที่มาตรา 25 กำหนดการนำเคลื่อนที่โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อการค้าเท่านั้น ถ้าเป็นการนำเคลื่อนที่เพื่อเหตุอื่น เช่น นำไปกินหญ้า นำไปเก็บรักษา นำไปยกให้สวนสัตว์สาธารณะ นำสัตว์ป่าไปรักษาพยาบาล หรือนำไปจัดแสดงตามปกติธุระ ก็ไม่ต้องรับใบอนุญาตจากอธิบดีแต่อย่างใด⁹⁴

บุคคลผู้อยู่ในบังคับมาตรา 25 ที่จะต้องรับใบอนุญาตจากอธิบดีในการนำเคลื่อนที่สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการค้าคือผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 20 หากบุคคลดังกล่าวนี้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 52⁹⁵ ส่วนบุคคลอื่นที่มีใ้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 20 ย่อมไม่อยู่ภายใต้มาตรานี้โดยสภาพ เพราะย่อมไม่สามารถไปขอรับใบอนุญาตให้นำเคลื่อนที่เพื่อการค้าได้อยู่แล้ว หากกระทำไปจะไม่มีผลผิดตามมาตรา 52 อย่างไรก็ตาม ผู้ไม่มีใบอนุญาตให้ค้าตามมาตรา 20 ก็ถือว่า กฎหมายไม่เปิดช่องให้ค้าหรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องได้โดยเสรีอยู่แล้ว ส่วนการเคลื่อนที่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่อนุญาตให้เพาะพันธุ์ได้ และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว กฎหมายไม่เปิดช่องให้ค้าได้โดยชอบ การขออนุญาตนำเคลื่อนที่เพื่อการค้าตามมาตรา 20 ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน⁹⁶

ส่วนผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งได้รับอนุญาตให้ค้าได้ตามมาตรา 20 นั้น กฎหมายมิได้ห้ามการนำเคลื่อนที่เพื่อการค้าไว้ จึงไม่ต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เคลื่อนที่เพื่อการค้าได้ หากจะมีการเคลื่อนที่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ผ่านด่านตรวจสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีตั้งไว้ตามมาตรา 27 ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจสัตว์ป่า โดยแสดงใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 28 หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 52 ส่วนการเคลื่อนที่อย่างอื่นที่ไม่ผ่านด่านตรวจสัตว์ป่า หรือการเคลื่อนที่สัตว์ป่าอื่นจะไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องแจ้งตามมาตรา 28 นี้ ทำนองเดียวกับกรณีผู้มีใบอนุญาตให้นำเข้าหรือนำผ่านที่กล่าวแล้ว

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁹⁴ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า 280.

⁹⁵ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15: 13.

⁹⁶ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า 281.

ประกาศที่ 4 กรณีควบคุมเรื่องการปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 33 ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็คือ กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตาม มาตรา 38 หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง⁹⁷ ดังนั้น บทบัญญัติเหล่านี้จึงสามารถใช้ป้องกันปัญหาเรื่อง การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในเขตใดเขตหนึ่งซึ่งการรุกรานเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ได้ ถือเป็น การควบคุมมิให้ชนิดพันธุ์ที่เข้ามาในประเทศแล้วสามารถก่อความเสียหายในเขตพื้นที่สำคัญของ ประเทศ

3.3.3.11 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33

กฎหมายอาญาภายใต้พระราชบัญญัตินี้จะเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ในแง่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม โดยอาจจำแนกได้ตามมาตรา 33 ดังนี้

มาตรา 33 “ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมิไว้เพื่อ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ ...”⁹⁸

ตามมาตรา 33 จะเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ซึ่ง มาตรา 3 ได้นิยามไว้ว่า “‘พันธุ์พืช’ หมายความว่า กลุ่มของพืชที่มีพันธุกรรมและลักษณะทาง พฤกษศาสตร์เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน มีคุณสมบัติเฉพาะตัวที่สม่ำเสมอ คงตัว และแตกต่างจากกลุ่ม อื่นในพืชชนิดเดียวกัน และให้หมายความรวมถึงต้นพืชที่จะขยายพันธุ์ให้ได้กลุ่มของพืชที่มีคุณสมบัติ ดังกล่าวข้างต้น” ซึ่งการคุ้มครองคือกฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ประกาศรายชื่อชนิดของพืชให้เป็น พันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครอง เมื่อบุคคลใดจะขอจดทะเบียนเพื่อรับความคุ้มครอง ก็ต้อง ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยพันธุ์พืชใหม่ที่จะขอรับความคุ้มครองได้ ต้องมีรายชื่อในประกาศดังกล่าวด้วย เมื่อจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่แล้ว ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มี สิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก หรือมิไว้เพื่อการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว ซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ สิทธิเช่นนี้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด (exclusive rights) ของผู้ทรงสิทธิ

⁹⁷ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109, 15: 14.

⁹⁸ “พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 118 ก: 26.

โดยผู้ทรงสิทธิจะได้รับความคุ้มครองเป็นเวลาระหว่าง 12 ถึง 27 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของพืช⁹⁹ หากผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 33 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 64¹⁰⁰

การที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษมาตรา 33 ไว้ เป็นการคุ้มครองผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ และขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการควบคุมมิให้มีการนำเข้าพันธุ์พืชใหม่ตามอำเภอใจได้ ซึ่งมีกรณีที่พันธุ์พืชใหม่อาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้รวมอยู่ด้วย จึงถือเป็นการควบคุมทางอ้อมโดยอาศัยประโยชน์จากกฎหมายเรื่องสิทธิในพันธุ์พืชของบุคคล มิให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเกิดการแพร่กระจายรวดเร็วเกินควร เพราะอย่างน้อยจะต้องผ่านการตรวจสอบกลั่นกรองเสียก่อนว่ามีการละเมิดสิทธิบุคคลใดหรือไม่

มีข้อสังเกตว่า สิทธิของผู้ทรงสิทธิดังกล่าวนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะการกระทำใด ๆ ต่อส่วนขยายพันธุ์พืชที่ได้รับการจดทะเบียนเท่านั้น สิทธิในลักษณะเช่นนี้จึงมีขอบเขตที่แคบ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวโดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิไว้หลายประการ เช่น การกระทำเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นส่วนขยายพันธุ์ การศึกษาวิจัย หรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับพันธุ์พืชใหม่โดยสุจริต หรือโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า ตลอดจนการขายหรือจำหน่ายด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับส่วนขยายพันธุ์พืชที่ถูกจำหน่ายโดยผู้ทรงสิทธิหรือด้วยความยินยอมของผู้ทรงสิทธิ รวมทั้งการให้สิทธิแก่เกษตรกรในการนำส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิตไปใช้ในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ต่อได้ หลักการเช่นนี้ถือเป็นสิทธิพิเศษของเกษตรกร (farmers' privilege)¹⁰¹ เมื่อการควบคุมผูกติดกับการตัดสินใจของบุคคลผู้ทรงสิทธิ จึงเห็นได้ว่า การหวังพึ่งแต่กฎหมายนี้เพียงฉบับเดียวเพื่อควบคุมชนิดพันธุ์พืชต่างถิ่นจึงไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสม กล่าวคือ ข้อเสียของมาตรการควบคุมในลักษณะนี้คือไม่มีความชัดเจนตายตัว เพราะบุคคลผู้ทรงสิทธิแต่ละคนย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจตามแต่ความต้องการของตน การตัดสินใจที่แตกต่างกันย่อมทำให้การควบคุมมีความแตกต่างกันไปตามแต่การเป็นผู้ทรงสิทธิของพันธุ์พืชชนิดใดชนิดหนึ่งของบุคคลนั้น

3.3.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 57 และ 60-63

มาตรา 57 “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมุนไพรและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุนไพรที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่ายในเขตพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขต

⁹⁹ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า 281.

¹⁰⁰ “พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 118 ก: 34.

¹⁰¹ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า, หน้า 281.

อนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า ‘แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรมะ’ เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ...”

มาตรา 60 “ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ใด ถ้าปรากฏว่ามีการจัดการพื้นที่โดยไม่ถูกต้องหรือมีสภาพปัญหาการจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรมะโดยไม่ถูกต้อง หรือมีการทำลายสมุนไพรมะ หรือถิ่นกำเนิดของสมุนไพรมะอย่างรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงสาธารณสุขเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองตามแผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรมะตามมาตรา 57 เท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาได้”¹⁰²

จากมาตรา 57 จะเห็นถ้อยคำว่า “ความหลากหลายทางชีวภาพ” ซึ่งเท่ากับกฎหมายได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ด้วยในเมื่อจะกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองพืชสมุนไพรมะ ทำให้ประเด็นปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานซึ่งกระทบความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการดูแลจากกฎหมายนี้ไปโดยปริยาย ส่วนการกำหนดให้มีแผนจัดการดังกล่าว มาตรการภายใต้แผนอาจเป็นเรื่องป้องกัน ควบคุม หรือมาตรการอื่นใดก็ได้เพื่อคุ้มครองพืชสมุนไพรมะให้เหมาะสมตามแต่ชนิดสมุนไพรมะและตามแต่ละเขตพื้นที่อนุรักษ์

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีเรื่อง “เขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรมะ” ด้วย ดังนี้

มาตรา 61 “ในกรณีที่พื้นที่ใดเป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพรมะที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือการเข้าไปใช้ประโยชน์จากสมุนไพรมะอันมีลักษณะเป็นการเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์หรือการลดลงของพันธุกรรม หรือทางราชการมีวัตถุประสงค์จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการบริหาร การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากสมุนไพรมะในพื้นที่นั้น และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรมะ”

มาตรา 62 “ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๖๑ ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

...

(2) ห้ามกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสมุนไพรมะ

...”

¹⁰² “พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 120 ก (29 พฤศจิกายน 2542): 62-63.

มาตรา 63 วรรคหนึ่ง “ในพื้นที่คุ้มครองสมุนไพร ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลอื่นหรือทำลายความหลากหลายทางชีวภาพหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือขุดหาแร่ หิน ดิน หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันเหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสมุนไพร เว้นแต่การดำเนินการใด ๆ เพื่อจัดการบริหารพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรหรือใช้ประโยชน์จากสมุนไพรโดยได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต”¹⁰³

ตามมาตรา 61 มาตรา 62 (2) และมาตรา 63 วรรคหนึ่ง จะเห็นว่า มาตรการคุ้มครองพืชสมุนไพรด้วยการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรดังกล่าวนั้นจะช่วยดูแลเรื่องการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายในเขตได้ เพราะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า เลี้ยงดู ปล่อย หรือการกระทำอย่างไรให้เกิดการแพร่กระจายรวดเร็ว ย่อมก่อผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในบริเวณนั้น ๆ หลักเกณฑ์ในมาตรา 62 (2) และมาตรา 63 จึงมีส่วนในเรื่องการป้องกันและควบคุมการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจเป็นอันตรายได้ แม้มิได้ระบุเฉพาะในเรื่องประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นรายกรณี แต่ก็เป็มาตรการที่มีกำหนดอย่างกว้างโดยยึดการกระทำของบุคคลเป็นหลัก ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากน้อยอย่างไรก็ขึ้นกับการตีความกฎหมายของนักกฎหมายหรือผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

ส่วนบทลงโทษ คือ หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรการคุ้มครองตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 62 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 80 และผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 78¹⁰⁴

3.3.4 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกัน

3.3.4.1 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 11-13, 33 และ 35

ประกาศที่ 1 กรณีกักกันเรื่องเขตปลอดโรคระบาด

มาตรา 11 “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดสำหรับสัตว์ชนิดใดในท้องที่ใด ก็ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเป็นเขตปลอดโรคระบาด ประกาศนี้ให้ระบุชนิดของสัตว์และโรคระบาดไว้ด้วย”

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

มาตรา 12 “เมื่อได้ประกาศเขตปลอดโรคระบาดตามมาตรา 11 แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าในหรือผ่านเขตนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือสัตวแพทย์ซึ่งอธิบดีมอบหมาย”

มาตรา 13 “ภายในเขตปลอดโรคระบาด ให้เจ้าของสัตว์มีหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 8 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่และสารวัตรมีอำนาจตามมาตรา 9 และให้สัตวแพทย์มีอำนาจตามมาตรา 10 และมาตรา 18”¹⁰⁵

ในกรณีที่มีโรคระบาดสัตว์ลูกกลม รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดท้องที่ใดทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีเขตที่มีโรคระบาดเป็น “เขตปลอดโรคระบาด” และผู้ใดจะเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าในหรือผ่านเขตปลอดโรคระบาดไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือตามมาตรา 12 หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 42¹⁰⁶

ในเขตปลอดโรคระบาด มาตรา 13 กำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าของสัตว์ด้วย มาตรา 4 บัญญัติว่า “‘เจ้าของ’ หมายถึงผู้ครอบครอง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เมื่อไม่ปรากฏเจ้าของ ให้หมายความรวมถึงผู้เลี้ยงและผู้ดูแลควบคุมด้วย” ส่วนหน้าที่ของเจ้าของคือการดำเนินการตามมาตรา 8 ได้แก่ กรณีตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง เจ้าของต้องดำเนินการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ท้องที่ ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตายเพราะโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยปัจจุบันอันไม่อาจคาดเห็นได้ว่าป่วยหรือตายโดยเหตุใด หรือในหมู่บ้านเดียวกัน บริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ตั้งแต่สองตัวขึ้นไปป่วยหรือตาย มีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 7 วัน และกรณีตามมาตรา 8 วรรคสอง ห้ามเจ้าของเคลื่อนย้ายสัตว์ป่วยไปจากบริเวณ และถ้าสัตว์ตายก็ให้เจ้าของควบคุมซากสัตว์ให้คงอยู่ ณ ที่ที่สัตว์ตาย ห้ามบุคคลใดข้องเกี่ยวกับซากสัตว์นั้น เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามมาตรา 43 ที่ให้นำระวางโทษตามมาตรา 39 มาใช้ และผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 ประกอบมาตรา 8 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน ปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 43 ที่ให้นำระวางโทษตามมาตรา 40 มาใช้¹⁰⁷

นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสารวัตร มีอำนาจตามมาตรา 9 ได้แก่ การออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการกักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วยตามวิธีการที่กำหนด ให้ฝัง เผา หรือทำลายซากสัตว์ ตามวิธีการที่กำหนด และให้กักขัง แยก หรือย้าย ซึ่งสัตว์ที่รวมฝูงหรือเคยรวมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตายภายในเขต หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 ประกอบมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน ปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 43 ที่ให้นำระวางโทษตามมาตรา 40 มาใช้

¹⁰⁵ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499,” ราชกิจจานุเบกษา 73, 78: 1071.

¹⁰⁶ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 30 ก: 37.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นทั้งหลาย จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถใช้กักกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ใน 2 แง่มุม ประการที่ 1 คือ ใช้กักกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นพาหะนำโรค มิให้แพร่โรคไปยังท้องที่อื่นได้โดยง่าย และประการที่ 2 ใช้กักกันเชื้อโรคต่างถิ่นที่ก่อให้เกิดโรคระบาดไม่ให้ลุกลามแพร่กระจายโดยง่าย ดังนั้น แม้กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แต่เมื่อปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างหนึ่งคือการนำโรคระบาดมาสู่ประชาชนหรือสัตว์เลี้ยงได้ กลไกที่ได้รับการสนับสนุนโดยกฎหมายเช่นนี้ ย่อมก่อประโยชน์ในการรับมือกับการรุกรานในเรื่องการกักโรคของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อยู่ในตัว

ประการที่ 2 กรณีกักกันเรื่องด่านกักสัตว์

มาตรา 33 “ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

...

(2) กำหนดด่านกักสัตว์และสถานีขนส่งสัตว์

...”¹⁰⁸

มาตรา 35 “ผู้ได้นำสัตว์ผ่านด่านกักสัตว์ ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”¹⁰⁹

ตามมาตรา 33 (2) กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสามารถกำหนดด่านกักสัตว์และสถานีขนส่งสัตว์ได้ และถ้ามีการนำสัตว์ผ่านด่านกักสัตว์ ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมักกำหนดว่าสัตว์ประเภทใดที่จะต้องขออนุญาตในการขนส่งลำเลียง และการขออนุญาตต้องกระทำอย่างไรบ้าง หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 35 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 48¹¹⁰

3.3.4.2 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 12, 13 และ 17

ประการที่ 1 กรณีกักกันเรื่องสิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม หรือเชื้อพันธุ์พืช พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 12 (4) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรือกักไว้ซึ่งพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกำหนดเวลาที่เห็นจำเป็น เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นหรือมีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมาก และมาตรา 13 (2) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับพืช สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม หรือเชื้อพันธุ์พืชที่นำเข้ามาหรือนำผ่านยึดหรือกักไว้ ณ สถานกักพืช หรือ ณ ที่ใดๆ ตามกำหนดเวลาที่เห็นว่าจำเป็น

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

¹⁰⁹ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499,” ราชกิจจานุเบกษา 73, 78: 1080.

¹¹⁰ “พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 30 ก:

เพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 14 ที่ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลได้นำสิ่งต้องห้าม สิ่งกักัด หรือเชื้อพันธุ์พืช ออกไปจากด่านตรวจพืช สถานกักพืช หรือยานพาหนะในกรณีนำผ่านราชอาณาจักร หรือจากที่ใด ๆ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่สงสัยหรือกักไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

หากผู้ใดผู้ใดขัดขืนหรือขัดขวางมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 12 (4) และมาตรา 13 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 23 ส่วนผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 21

ประการที่ 2 กรณีกักกันเรื่องศัตรูพืช ตามมาตรา 17 เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้นในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด ให้อธิบดีมีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืชและประกาศระบุชื่อชนิดของพืช ศัตรูพืช และพาหะที่ควบคุม และให้กำหนดสถานตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้นเท่าที่จำเป็น ซึ่งมาตรา 4 บัญญัติว่า “ศัตรูพืช” หมายความว่า สิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น เชื้อโรคพืช แมลง สัตว์ หรือพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืช” และเมื่อได้มีการประกาศกำหนดท้องที่แล้ว มาตรา 18 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลได้นำพืช ศัตรูพืช หรือพาหะออกไปนอกหรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืชตามที่ประกาศระบุไว้ เว้นแต่จะได้ผ่านการตรวจและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท ตามมาตรา 20 ตี

สำหรับกรณีประกาศเขตศัตรูพืช และระบุชนิดของพืช ศัตรูพืช และพาหะที่ควบคุมดังกล่าวข้างต้น หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในมาตรา 12 และมาตรา 13 นั้นสามารถนำมาใช้กับกรณีเหล่านี้ด้วยโดยอนุโลมตามความในมาตรา 19

3.3.5 กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักัด

3.3.5.1 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 มาตรา 3-5

สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 6 เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในท้องที่ใดและในท้องที่นั้นมีสถานที่ของผู้ใดที่มีผักตบชวาขึ้น ผู้นั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องทำลายผักตบชวาด้วยการเก็บขึ้นบกเพื่อฝังให้แห้งและทำการเผาทิ้งตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 5 ถ้าพื้นที่ใดมีมากเกินกำลังผู้ใด ก็ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่เรียกให้ประชาชนร่วมกันกำจัดหรือทำลายทิ้งตามมาตรา 4 หากผู้ใดฝ่าฝืนหน้าที่หรือคำสั่งตาม มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 ผู้นั้นมีความผิดลหุโทษเป็นโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำและปรับตามมาตรา 6 ซึ่งโดยเนื้อความแล้วจะเห็นว่าคือเรื่องของการกระทำโดยละเว้นอีกกรณีหนึ่งเช่นเดียวกับมาตรา 7 ในเรื่องการห้ามปล่อยปละละเลยหรือปล่อยออกสู่ธรรมชาติ

3.3.5.2 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 13 และ 19

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 13 (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำลายเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงมากและไม่อาจดำเนินการแก้ไขโดยวิธีตาม 13 (1) ได้ โดยวิธีการตามมาตรา 13 (1) ให้อำนาจตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช รมยา พ่นยา หรือใช้วิธีการอื่นใดตามที่เห็นว่าจำเป็นโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แปลว่าขั้นตอนแรกเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการในขอบเขตของมาตรา 13 (1) เสียก่อน กล่าวคือ มิใช่ทำลายพืชชนิดต่าง ๆ ทั้งเสียทั้งหมดแต่แรก ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการใช้วิธีการเช่น รมยา พ่นยา หรือวิธีอื่นใดที่ควรเป็นทำนองเดียวกันนั้นไม่อาจแก้ไขการระบาดของศัตรูพืชได้แล้ว จึงจะดำเนินการกำจัดหรือทำลายทั้งตามความในมาตรา 13 (4) และหากผู้ใดขัดขืนหรือขัดขวางมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 13 (1) หรือ (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 23

นอกจากนี้ มาตรา 19 ยังกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในมาตรา 13 ให้ใช้บังคับในกรณีพืช ศัตรูพืช และพาหะตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17 ภายในเขตควบคุมศัตรูพืช หรือที่จะนำออกไปนอกหรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืชที่โดยอนุโลมด้วย ซึ่งเขตควบคุมศัตรูพืชคือท้องที่ที่มีการประกาศไว้ตามมาตรา 17 และถ้าในกรณีที่มีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงมาก และหากไม่รีบทำลายเสียอาจจะระบาดลุกลามทำความเสียหายได้มาก พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของจัดการทำลายพืช ศัตรูพืช และพาหะนั้นเสีย หรือในกรณีจำเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดการทำลายเสียเอง โดยอธิบดีกรมวิชาการเกษตรจะสั่งให้เจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการทำลายเท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริงก็ได้

3.4 วิเคราะห์สาระสำคัญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

จากเนื้อหากฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้ ซึ่งส่งผลให้เนื้อหาบทบัญญัติบทลงโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความแตกต่างกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายอย่างเกี่ยวเนื่องกันกับประเด็นปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่กล่าวในบทที่ 2 กลับพบว่า กฎหมายทุกฉบับมีความสัมพันธ์กันในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญอันควรวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงกันของกฎหมายแต่ละฉบับกับข้อเท็จจริง เห็นถึงความเหมาะสมของบทบัญญัติ รวมทั้งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น โดยบทวิเคราะห์สาระสำคัญสามารถจำแนกได้ ดังนี้

3.4.1 วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 กฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างครบถ้วน

จากเนื้อหาพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่กล่าวในข้อ 3.3 รวมทั้งสิ้น 15 ฉบับ จะเห็นว่า มีเพียงพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 เท่านั้น ที่มีวัตถุประสงค์จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง กรณีพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 แม้จะกล่าวถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเฉพาะเพียง “ผักตบชวา” ก็ตามกฎหมายอาญาและโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมใช้ดูแลเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง เพียงแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้สิ้นผลบังคับแล้ว ส่วนพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 นั้น มีวัตถุประสงค์ป้องกันไม่ให้พืชที่จัดเป็นศัตรูพืช พืชที่เป็นพาหะนำโรคพืช แมลงศัตรูพืช และเชื้อโรคที่เป็นศัตรูพืช เข้ามากระบาดทำความเสียหายในประเทศ ซึ่งจากนิยามคำว่า “พืช” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ทำให้มาตรการในกฎหมายนั้นสามารถใช้ได้กับพืชทุกชนิด จึงเท่ากับในขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมายนี้เพียงฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับอื่นไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรง แต่หาได้ตัดความสำคัญที่จะใช้จัดการกับปัญหาได้ออกไปไม่ เพราะปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจำเป็นต้องใช้มาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด เพื่อรับมือกับปัญหา สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “มาตรการป้องกัน ควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” เมื่อบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับอื่นยังคงมีการส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด มากน้อยแตกต่างกันแล้ว จึงสามารถปรับใช้เพื่อรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ เพียงแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือจะใช้ได้เพียงพอหรือไม่

หากพิจารณาเรื่องความเพียงพอแล้ว จะพบว่า ผลของการไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไม่ดีเท่าที่ควร เพราะสาเหตุต่าง ๆ เช่น กฎหมายอาญามีได้มีสภาพบังคับครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานทุกประเภท ดังที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กล่าวถึงเรื่องสัตว์น้ำที่ห้ามนำเข้า ซึ่งสัตว์น้ำเหล่านี้จะก่ออันตรายต่อการประมง จำต้องได้รับการดูแลเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กฎหมายต้องคุ้มครองการประมง ดังนั้น สัตว์น้ำหรือสัตว์อื่นที่อยู่ในน้ำซึ่งไม่ก่อปัญหาต่อการประมง แต่อาจก่อปัญหาด้านอื่น ก็ย่อมไม่ได้รับการป้องกันหรือควบคุมไปโดยปริยาย อย่างกรณีลูกน้ำยุงลาย ซึ่งเป็นพาหะนำโรคเมื่อโตเต็มวัย เป็นต้น ทำให้ต้องพิจารณากฎหมายอื่นต่อไป

หรือกรณีพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แม้จะได้นิยาม “สัตว์” ไว้หลายประเภท แต่สัตว์ที่จะได้รับการควบคุมโดยแท้จริงนั้นผูกโยงอยู่กับเรื่องที่ว่า สัตว์นั้นมีโรคระบาดหรือไม่ หากสัตว์ผ่านการตรวจสอบเรื่องโรคระบาด ก็มีแนวโน้มได้รับอนุญาตให้นำเข้าได้โดยมิได้พิจารณาอันตรายเรื่องอื่น เช่น ไม่ได้พิจารณาว่าสัตว์ชนิดนั้นโดยลำพังสามารถสร้างความเสียหายต่อ

สิ่งแวดล้อมได้แม้มิใช่พาหะนำโรค ฯลฯ ทั้งนี้ เว้นเสียแต่จะต้องด้วยบทบัญญัติกฎหมายเรื่องอื่น ซึ่งก็ ไม่เป็นการแน่นอน เพราะกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เรื่องสินค้าต้องห้าม หรือสินค้าที่ต้องขออนุญาต การดำเนินการ ยังคงต้องรอประกาศกระทรวงพาณิชย์ต่อไป ซึ่งอาจเป็นการล่าช้าหรือสายเกินกว่าเหตุ

โดยสรุป พระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่มีไว้วัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นโดยตรง หากแต่เกี่ยวข้องบ้างนั้น ทำให้กฎหมายอาญาที่มีไม่เข้าถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน อย่างเต็มที่ เพราะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ด้านหนึ่ง ย่อมทำให้บทบัญญัติมุ่งเน้นที่ด้านนั้นเป็นสำคัญ ครอบคลุมแต่ที่ยังไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการจัดการปัญหา ครอบคลุมกฎหมายอาญาซึ่งต้องตีความโดย เคร่งครัด จะตีความนอกเหนือจากบทบัญญัติไม่ได้ ก็ย่อมส่งเสริมหรือรองรับบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอยู่เพียงนั้น ส่วนพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง ก็ไม่ได้ครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทุกชนิด เพียงแค่ชนิดพันธุ์พืชเท่านั้น ประเทศไทยจึงไม่มีกฎหมายที่ มีวัตถุประสงค์จัดการโดยตรงได้อย่างครบถ้วน

ประการที่ 2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับสามารถจัดกลุ่มได้ แต่ทำให้ เห็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้จัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน แต่มีสิ่งที่เชื่อมโยงกันอยู่ กล่าวคือ มีแนวทางของวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกัน จึงสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม วัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม กลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา และกลุ่ม วัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน โดยปกติกฎหมายในกลุ่มวัตถุประสงค์เชิงป้องกันหรือ ควบคุม จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมากกว่าเรื่องอื่น ๆ เพราะเป็นการมุ่งตรงไป ยังเรื่องที่ต้องป้องกันหรือควบคุม แม้ว่าสิ่งที่กฎหมายป้องกันหรือควบคุมจะไม่ใช่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ รุกรานก็ตาม แต่ก็เชื่อมโยงถึงได้ ดังแสดงในตารางที่ 5 (หน้า 120)

ตารางที่ 5 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

กฎหมาย	สิ่งที่กฎหมายป้องกันหรือควบคุม	มาตรการ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เชื่อมโยงถึง
พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 (สิ้นผลบังคับ)	ผักตบชวา	ควบคุมการนำเข้าพื้นที่ การเลี้ยงดู การปล่อย : ผักตบชวา
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	เรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำ	ควบคุมการทำให้แพร่กระจาย : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใด ๆ ที่อาจติดมากับกรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา
พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469	การภาษีศุลกากร, ความสะดวกและความปลอดภัยในทางการค้าระหว่างประเทศ	ป้องกันการนำเข้า : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จัดเป็นของต้องห้าม หรือของต้องจำกัด
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	การประมง	ป้องกันการนำเข้า : สัตว์น้ำต่างถิ่น
		ควบคุมการครอบครองและปล่อย : ปลาปิรันยา
พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499	โรคระบาดสัตว์	ป้องกันการนำเข้าหรือนำผ่าน : สัตว์หลายชนิด รวมทั้งซากสัตว์
		กักกัน : สัตว์ที่เป็นพาหะนำโรคและเชื้อโรค
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507	พืชที่เป็นศัตรูพืช พืชพาหะนำโรค แมลงศัตรูพืช เชื้อโรคที่เป็นศัตรูพืช	ป้องกันการนำเข้าหรือนำผ่าน : พืชและศัตรูพืช
		กักกัน : พืชและศัตรูพืช
		กำจัด : พืชและศัตรูพืช
พระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522	การค้าขายสินค้ากับต่างประเทศ	ป้องกันการนำเข้า : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าหรือสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า ที่ไม่อยู่ในการดูแลของกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น
พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525	เชื้อโรคที่ทำให้เกิดโรค	ป้องกันการนำเข้าหรือนำผ่าน : เชื้อโรค
		ควบคุมการผลิต ครอบครอง จำหน่าย : เชื้อโรค

อย่างไรก็ตาม กฎหมายในกลุ่มวัตถุประสงค์เชิงคุ้มครองหรือรักษา และกลุ่มวัตถุประสงค์เชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน ต่างก็มีหลักการที่ช่วยจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ เพราะมีความเชื่อมโยงถึงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เช่นเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ 6 และ ตารางที่ 7

ตารางที่ 6 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษากับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

กฎหมาย	สิ่งที่กฎหมายคุ้มครองหรือรักษา	มาตรการ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เชื่อมโยงถึง
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ	ควบคุมการทำให้แพร่กระจายในเขตท้องที่ : ปศุสัตว์ สัตว์เลี้ยง สัตว์พาหนะ
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ป่าไม้ในเขตป่าสงวน	ควบคุมการทำให้แพร่กระจายในเขตท้องที่ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใด ๆ ที่อาจทำให้เสื่อมเสียต่อป่าสงวนแห่งชาติ
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	สิ่งแวดล้อม	ควบคุมการกระทำที่อาจทำลายทำให้สูญหาย เสียหาย ซึ่งสิ่งแวดล้อม : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใด ๆ ที่อาจทำลาย ทำให้สูญหาย เสียหายซึ่งสิ่งแวดล้อม
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	สัตว์ป่า	ป้องกันการนำเข้าหรือนำผ่าน : สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากสัตว์เหล่านั้น ควบคุมการเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า การเคลื่อนที่ การปล่อยผ่าน : สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากสัตว์เหล่านั้น
พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542	แพทย์แผนไทย โดยเฉพาะพืชสมุนไพรต่าง ๆ	ควบคุมการทำให้แพร่กระจายในเขตท้องที่ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใด ๆ ที่อาจก่อผลร้ายต่อพืชสมุนไพร

ตารางที่ 7 ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุนกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

กฎหมาย	สิ่งที่กฎหมายส่งเสริมหรือสนับสนุน	มาตรการ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เชื่อมโยงถึง
พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518	เกษตรกรรม	ป้องกันการนำเข้าหรือนำผ่าน : พืช ควบคุมการรวบรวมและขาย : เมล็ดพันธุ์ควบคุม
พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542	การปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์พืช, เกษตรกรรม	ควบคุมการกระทำตามหลักการเป็นผู้ทรงสิทธิ : พันธุ์พืชใหม่

จากตารางที่ 5 ตารางที่ 6 และตารางที่ 7 มีข้อสังเกต คือ

ก. ความเชื่อมโยงของกฎหมายในแต่ละกลุ่มกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน อยู่บนพื้นฐานเหตุผลคนละเรื่องกัน ทำให้น้ำหนักในการดำเนินการต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมนั้น จะเชื่อมโยงด้วยเหตุผลที่ว่า มีเรื่องสำคัญที่จะต้องป้องกันหรือควบคุม เรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องสำคัญนั้นได้ การให้น้ำหนักปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจึงมีอยู่มากและตรงประเด็น แตกต่างกับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา ที่มีเหตุผลว่า เมื่อสิ่งใดจะต้องได้รับการคุ้มครองหรือรักษา สิ่งอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งคุ้มครองหรือรักษาย่อมจะกระทำไม่ได้ หรือยุ่งเกี่ยวไม่ได้ ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายกลุ่มนี้ไม่ได้มุ่งโดยตรงยังปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแต่แรก แต่มีเงื่อนไขก่อนที่จะต้องกระทบต่อสิ่งที่คุ้มครองหรือรักษา ทำให้ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคือเรื่องที่ได้รับ ความสนใจอย่างอ้อม ๆ น้ำหนักในการดำเนินการก็จะไม่มากเท่ากลุ่มเชิงป้องกันหรือควบคุม ทำนองเดียวกัน ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคือเรื่องที่ได้รับ ความสนใจโดยอ้อมเช่นกัน เพราะกฎหมายมุ่งตรงต่อการส่งเสริมหรือสนับสนุนเรื่องบางอย่าง ไม่ได้มุ่งตรงต่อการส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน กฎหมายจะเข้าจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก็ต่อเมื่อ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นสิ่งที่อาจเข้าขัดขวางสิ่งที่กฎหมายส่งเสริมหรือสนับสนุนได้ น้ำหนักในการดำเนินการจึงมีน้อยกว่ากลุ่มแรกเช่นกัน ความแตกต่างเรื่องน้ำหนักในการดำเนินการที่กล่าวทั้งหมดนี้ ย่อมทำให้ความจริงจึ่งของการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายมีความแตกต่างกัน ไม่สม่ำเสมอ ทั้งที่กฎหมายต่างวัตถุประสงค์นั้นก็ยังมีมาตรการคล้ายคลึงกันดังที่เห็นในตาราง

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้อาตราการคล้ายคลึงกัน แต่ก็ดูแลคนละเรื่อง จึงน่าจะเป็นสิ่งที่สนับสนุนกันเอง แบ่งรับข้อดีข้อเสียในกระบวนการจัดการซึ่งกันและกัน แต่ปรากฏว่าการดูแลคนละเรื่องยังคงมีปัญหาความไม่ครบถ้วนอยู่นั่นเอง ดังจะได้กล่าวต่อไปในส่วนวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย

ข. กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์กระจายได้หลายกลุ่มมีความชัดเจนต่อปัญหาต้อยกว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพียงหนึ่งเดียว จากตารางจะเห็นว่า กฎหมายแม้จะต่างกลุ่มกัน แต่ก็มีการป้องกันการป้องกันหรือควบคุมซึ่งใช้ในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ทั้งสิ้น การอ้างว่ากฎหมายประเทศไทยก็มีเรื่องการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานย่อมกระทำได้ แต่ความชัดเจนต่อปัญหาต้อยกว่าการมีกฎหมายวัตถุประสงค์หนึ่งเดียว เพราะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพียงหนึ่งเดียวจะมีขอบเขตที่ชัดเจนว่า จะใช้กับเรื่องใด ในสถานที่ใด และใช้อย่างไร ส่วนเรื่องที่ถูกกฎหมายไทยให้ความสนใจนั้นจะกระจายกระจาย บางเรื่องไม่ชัดเจนและมีช่องโหว่

ตัวอย่างเช่น หากมีสัตว์น้ำที่ต้องห้ามนำเข้าตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ประกอบพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 แต่มีผู้ลักลอบนำเข้ามา การควบคุมเรื่องการเลี้ยงดูและปล่อยจะไม่มีกฎหมายเกี่ยวข้องแต่อย่างใด เว้นแต่เป็นกรณีปลาปรีณยาที่ห้ามทั้งนำเข้า เลี้ยงดู หรือปล่อย หรือเว้นแต่จะปล่อยเข้าไปยังอุทยานแห่งชาติ เข้ายังป่าสงวน หรือต้องตีความการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ว่าเป็นการปล่อยสัตว์น้ำอันอาจเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือตีความว่าการเลี้ยงดูหรือปล่อยสัตว์น้ำเช่นว่านั้นอาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อยังต้องตีความเช่นนี้ จึงเห็นว่ากฎหมายยังไม่มีมาตรการควบคุมสัตว์น้ำที่ชัดเจน และมีช่องโหว่ให้ผู้นำเข้าปล่อยออกสู่ธรรมชาติได้ ฯลฯ

3.4.2 วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย

หลักกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ส่วนมากคือเรื่องการใช้ระบบอนุญาตสำหรับการกระทำ กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติห้ามการกระทำบางอย่าง จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตโดยชอบจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานตามพระราชบัญญัติ ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนจะมีความผิดทางอาญา แต่เมื่อเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ระบบอนุญาตและกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องตามที่ได้ประมวลจากพระราชบัญญัติมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประการที่ 1 ความครอบคลุมในประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่กฎหมายเข้าเกี่ยวข้องในการจัดการป้องกัน ควบคุม กักกัน หรือกำจัด หากจำแนกตามประเภทสิ่งมีชีวิต จะมีข้อพิจารณาความครอบคลุม ดังนี้

ก. ประเภทพืช

- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 และมาตรา 27 ทวิ เรื่อง “ของต้องห้าม” และ “ของต้องกักต” หมายถึง ของตามกฎหมายอื่น ๆ

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 ได้นิยามว่า “สัตว์น้ำ” หมายความว่ารวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ¹¹¹ ปรากฏว่ายังไม่มีรายชื่อพันธุ์ไม้น้ำชนิดใดที่ได้ระบุชื่อในพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2), (3), (4), (7) และ (8) ยังต้องมีการตีความว่า พืชชนิดใดที่จะก่ออันตรายต่อสัตว์และผลิตผลในอุทยานแห่งชาติ

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีมาตรการจัดการกับพืชทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นพืชบก พืชน้ำ หรือพืชประเภทอื่น เพราะนิยามคำว่า “พืช” และ “สิ่งไม่ต้องห้าม” ประกอบกันทำให้รวมถึงพืชได้ครบถ้วน

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาว่า พืชชนิดใดที่อาจทำให้เป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มีมาตรการจัดการกับ “เมล็ดพันธุ์ควบคุม” และ “พืชอนุรักษ์” ซึ่งเป็นพืชต่างถิ่นบางชนิดตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (CITES) และต้องเป็นสิ่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

- พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ยังคงต้องมีการพิจารณาต่อไปว่า พืชชนิดใดจะเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตนำเข้า ที่ไม่ต้องด้วยบทกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น และต้องมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ระบุสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตด้วย

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังคงต้องมีการตีความกฎหมายต่อไปเพื่อพิจารณาว่า พืชชนิดใดสามารถทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่คุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในกฎกระทรวง

- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มีมาตรการจัดการกับ “พันธุ์พืชใหม่” ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา*

- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ยังต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาว่า พืชชนิดใดที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบใน

¹¹¹ “พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา 102, 120 (ฉบับพิเศษ): 39.

* ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 จนถึงปี พ.ศ. 2554 ทั้งสิ้น 11 ฉบับ รวมเป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ 62 ชนิด (“ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 11),” ราชกิจจานุเบกษา 128, 64 ง (ฉบับพิเศษ) (8 มิถุนายน 2554): 36.)

การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามธรรมชาติ อันจะกระทบต่อพืชสมุนไพรในเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสมุนไพร

จากเนื้อหาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นประเภทพืชนั้น แม้กฎหมายหลายฉบับจะกล่าวถึง แต่ยังมีกรณีที่ไม่ครบถ้วนทุกชนิด และยังมีกรณีต้องตีความว่าหมายถึงพืชชนิดใดบ้าง แต่ทั้งนี้ก็ถือว่ากฎหมายไทยสามารถเข้าจัดการทั่วถึงทุกประเภทแล้ว ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

ข. ประเภทสัตว์

- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 และมาตรา 27 ทวิ เรื่อง “ของต้องห้าม” และ “ของต้องกักตัก” หมายถึง ของตามกฎหมายอื่น ๆ

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีมาตรการสำหรับสัตว์ที่อาจติดมากับอับเฉาเรือ เช่น ปลา หอยกะพงเทศ¹¹² และสัตว์หน้าดินอื่น ๆ โดยมาตรา 119 ทวิ ที่ป้องกันการเททิ้ง ทำด้วยประการใด ๆ กับน้ำอับเฉาเรือ นั้น ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสัตว์ใดเฉพาะเจาะจง

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องระบุ “สัตว์น้ำ” เพียงปลาปรี้นยา 3 สายพันธุ์ และสัตว์น้ำอื่นอีก 93 ชนิด ส่วนสัตว์น้ำต่างถิ่นอื่น ๆ จะต้องมีพระราชกฤษฎีกาบัญญัติเพิ่มเติมเสียก่อน

- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้แก่ “สัตว์” ตามที่นิยามในมาตรา 4 ซึ่งได้แก่ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมบางประเภท สัตว์ปีกบางประเภท และสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น

- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กล่าวเฉพาะ “ปศุสัตว์” “สัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะ” ที่ห้ามนำเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่กรณีสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะซึ่งนำเข้าไปได้ตามระเบียบของอธิบดี ซึ่งกรณีนี้เช่นนี้กฎหมายมิได้นิยามไว้ จึงไม่อาจระบุชัดเจนว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ถึงสัตว์ชนิดใดบ้าง อีกทั้งกฎหมายดูแลเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทุกพื้นที่ จึงทำให้ต้องไปพิจารณากฎหมายเรื่องอื่นอีก

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 กล่าวถึงสัตว์ที่เป็น “ศัตรูพืช” ซึ่งหมายรวมถึง แมลง สัตว์ ที่อาจก่อความเสียหายแก่พืช ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตามมาตรา 18 ได้กล่าวถึงระเบียบเรื่องการนำหรือปล่อย “สัตว์เลี้ยง” เข้าไป ซึ่งจะต้องเป็นสัตว์เลี้ยงตามที่ระบุในระเบียบเท่านั้น สัตว์ชนิดอื่นยังต้องตีความกฎหมายว่า เป็นสัตว์ที่จะก่อให้เกิดการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 14 หรือไม่

¹¹² “หอยกะพงเทศบุกทะเลสาบสงขลา,” ไทยโพสต์ (15-16 กุมภาพันธ์ 2553): 1-3.

- พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ยังคงต้องมีการพิจารณาต่อไปว่า สัตว์ชนิดใดจะเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตนำเข้า ที่ไม่ต้องด้วยบทกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น และต้องมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ระบุสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตด้วย

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังคงต้องมีการตีความกฎหมายต่อไปเพื่อพิจารณาว่า สัตว์ชนิดใดสามารถทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่คุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในกฎกระทรวง

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กล่าวถึง “สัตว์ป่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก” “สัตว์ป่าสงวน” หรือ “สัตว์ป่าคุ้มครอง” เท่านั้น

- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ยังต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาว่า สัตว์ชนิดใดที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบ ในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามธรรมชาติ อันจะกระทบต่อพืชสมุนไพรในเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสมุนไพร

จากเนื้อหาข้างต้นสรุปได้ว่า ในเรื่องสัตว์นั้นยังมีกฎหมายอาญาดูแลไม่ครอบคลุมประเภทสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำ สัตว์บก สัตว์ปีก ฯลฯ เพราะจะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อระบุว่าสัตว์เหล่านั้นได้แก่อะไรบ้าง หรือบางกรณีก็ยังคงตีความกฎหมายให้รวมถึงก่อน บางกรณีก็ซ้ำซ้อนกันในกฎหมายต่างฉบับซึ่งสืบเนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ดูแลคนละด้าน อีกทั้งกฎหมายบางฉบับยังจำกัดการดูแลสัตว์ที่ระบุไว้แล้วเฉพาะในพื้นที่ที่กฎหมายเกี่ยวข้องเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากเป็นสัตว์อันตรายอื่นที่อยู่นอกเหนือจากกฎหมาย ก็คงจะมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ คอยดูแลป้องกันการนำเข้าหรือแพร่กระจาย แต่ก็จะไม่เกี่ยวข้องกันกับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติที่กล่าวข้างต้น

ค. ประเภทสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์

- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 และมาตรา 27 ทวิ เรื่อง “ของต้องห้าม” และ “ของต้องจำกัด” หมายถึง ของตามกฎหมายอื่น ๆ

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีมาตรการสำหรับสิ่งมีชีวิตเล็ก ๆ ที่อาจติดมากับอับเฉาเรือ เช่น แผลงตอน แบคทีเรีย ไวรัส สาหร่าย ฯลฯ โดยมาตรา 119 ทวิที่ป้องกันการเททิ้ง ทำด้วยประการใด ๆ กับน้ำอับเฉาเรือ นั้น ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิ่งมีชีวิตใดเฉพาะเจาะจง

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 ได้นิยามว่า “สัตว์น้ำ” หมายความรวมถึงสาหร่ายทะเลด้วย แต่ยังคงมีการระบุให้เจาะจงไปว่าสาหร่ายชนิดใดบ้างที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 กล่าวถึงสัตว์ที่เป็น “ศัตรูพืช” ซึ่งหมายรวมถึง เชื้อโรคพืชที่อาจก่อความเสียหายแก่พืช ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

- พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ยังคงต้องมีการพิจารณาต่อไปว่า สิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ชนิดใดจะเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตนำเข้า ที่ไม่ต้องด้วยบทกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น และต้องมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ระบุสินค้าต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าต้องขออนุญาตด้วย

- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 13 กล่าวถึง “เชื้อโรค” ที่กำหนดในใบอนุญาต และตามมาตรา 4 ได้นิยามรวมถึงเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังคงต้องมีการตีความกฎหมายต่อไปเพื่อพิจารณาว่า สิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ชนิดใดสามารถทำลายทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่คุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในกฎกระทรวง

- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ยังต้องมีการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาว่า สิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ชนิดใดที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามธรรมชาติ อันจะกระทบต่อพืชสมุนไพรในเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสมุนไพร

จากเนื้อหาข้างต้นสรุปได้ว่า กฎหมายที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ ยังคงไม่ครอบคลุมทุกประเภท เพราะกฎหมายไม่ได้กล่าวอย่างเจาะจง และหลายกรณีต้องมีกฎหมายลำดับรองกำหนดชนิดหรือประเภทให้ชัดเจนเสียก่อน อย่างไรก็ตาม โดยสภาพตามธรรมชาติ สิ่งมีชีวิตกลุ่มนี้มีลักษณะรูปร่างที่เล็กมาก หลายชนิดมีการแพร่กระจายได้โดยง่ายและกว้างขวางเกินกว่าที่จะควบคุมให้เจาะจง และสามารถกลายพันธุ์ได้อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะเชื้อโรคต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นปกติธรรมดาที่กฎหมายไม่สามารถระบุให้เจาะจงลงไปได้

ประการที่ 2 ความครอบคลุมในมาตรการ

เนื่องจากมาตรการในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม มาตรการกักกัน และมาตรการกำจัด ซึ่งสามารถใช้ได้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทุกชนิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงสมควรครอบคลุมมาตรการเหล่านี้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการป้องกัน และมาตรการควบคุมหรือกักกัน ต่างคือสิ่งจำเป็นที่กฎหมายต้องกำหนดไว้เสมอ

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยทั้ง 14 ฉบับรวมกัน (ไม่รวมพระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 ซึ่งสิ้นผลบังคับแล้ว) พบว่า มีมาตรการครบทั้ง 4 เรื่อง แต่เมื่อพิจารณาประกอบเรื่องความครอบคลุมในชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานดังกล่าวในประการที่ 1 จะเห็นว่า กฎหมายไทยมีมาตรการในรายละเอียดไม่ทั่วถึง ดังนี้

ก. กฎหมายฉบับเดียวกันมีมาตรการไม่ครบถ้วน ตัวอย่างความไม่ครบถ้วน เช่น กฎหมายที่กล่าวคลุมเรื่องการนำเข้าเสมือนเป็นกฎหมายแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ทั้ง 2 ฉบับมีมาตรการป้องกันการนำเข้าเป็นหลักเท่านั้น แต่ไม่กล่าวถึงมาตรการควบคุมอย่างการห้ามเลี้ยงดู ห้ามครอบครอง หรือห้ามจำหน่าย จะเกี่ยวข้องบ้างก็เพียงแต่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ ที่กล่าวถึงความผิดในการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำผิด ในลักษณะช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสีย เป็นต้น แต่ก็มีได้กล่าวโดยตรงในการห้ามเลี้ยงดูหรือห้ามปล่อยซึ่งเป็นหลักสำคัญในมาตรการควบคุม เพราะกฎหมายมิได้มุ่งเน้นในเรื่องสิ่งมีชีวิตแต่เน้นที่การภาษีศุลกากรเป็นหลัก ทั้งนี้ มาตรการควบคุมมีความสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ เพราะมีกรณีของหรือสินค้าประเภทสิ่งมีชีวิตที่สามารถผ่านการตรวจสอบการนำเข้าได้ ไม่ว่าจะนำเข้าโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็ตาม ซึ่งในที่สุดอาจกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้

นอกจากนี้ เรื่องมาตรการกักกันสัตว์ในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องนั้น ก็ไม่ได้กล่าวชัดเจนดังเช่นที่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้เกี่ยวกับพืชชนิดต่าง ๆ เพราะแม้จะมีด่านศุลกากรตามกฎหมายศุลกากร แต่ก็เน้นเรื่องป้องกันการนำเข้าเป็นหลัก แต่เรื่องกักกันภายหลังนำเข้าเพื่อป้องกันอันตรายต่าง ๆ ยังคงไม่ครอบคลุมถึง ทำให้กฎหมายอาญาซึ่งน่าจะเกี่ยวข้องได้ไม่สามารถเข้าช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนกับกรณีกักกันสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น

รวมทั้งกฎหมายหลายฉบับยกเว้นพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ยังคงต้องมีกฎหมายลำดับรองออกมารองรับว่าจะรวมชื่อชนิดพันธุ์ชนิดใดบ้าง เมื่อกฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์จัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นดังกล่าวแล้ว จึงเป็นที่น่าสงสัยว่ารายชื่อชนิดพันธุ์ที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติไว้เพียงพอแล้วหรือไม่ ทำให้มาตรการที่มีอยู่ย่อมไม่สามารถดูแลปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างครบถ้วน

ข. กฎหมายหลายฉบับรวมกันมีมาตรการไม่ครบถ้วน

กฎหมายที่ระบุชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตเป็นประเภทหรือเป็นกลุ่มอย่างกว้างแล้ว ยังคงต้องพึงพิงกฎหมายฉบับอื่นอีก ซึ่งกฎหมายฉบับอื่นมีมาตรการไม่ครบถ้วน ตัวอย่างเช่น เรื่องสัตว์บก ถ้าเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ย่อมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีทั้งมาตรการป้องกันการนำเข้าและควบคุมการกระทำต่าง ๆ ครบถ้วน แต่หากไม่ใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ก็ต้องดูว่าต้องด้วยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือไม่ เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่า มาตรการตามกฎหมายอื่นมีเพียงแค่มาตรการป้องกันหรือมาตรการควบคุมอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่ครอบคลุมในบางชนิดพันธุ์ บางชนิดพันธุ์ห้ามนำเข้าแต่ไม่ห้ามการเลี้ยงดูหรือปล่อย บางชนิดพันธุ์ห้ามเลี้ยงดูหรือปล่อยแต่ไม่ได้ห้ามนำเข้า จึงเห็นได้ว่ามาตรการที่มีต่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดนั้นไม่ครบถ้วน

ค. ความคลุมเครือเมื่อใช้มาตรการในทางปฏิบัติ

กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เหล่านี้เป็นกฎหมายที่ไม่ได้กล่าวประเภทหรือชนิดของสิ่งมีชีวิตไว้ ไม่ว่าจะกล่าวเจาะจงหรือกล่าวอย่างกว้างก็ตาม จึงต้องปรับและตีความกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก่อน ทั้งการตีความยังต้องดูวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งก็มีใช้เรื่องการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง ดังนั้น ความไม่แน่นอนว่ากฎหมายจะรวมถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดบ้างหรือไม่ เพราะกฎหมายไม่ได้กล่าวชัดเช่นนี้ ทำให้มาตรการที่มีเมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัตินั้นมีความคลุมเครือว่าจะใช้ได้กับเรื่องใด เปรียบได้กับการมีเครื่องมืออยู่ แต่ไม่ทราบว่าจะเครื่องมือนี้จะใช้กับสิ่งใดได้บ้างจนกว่าจะลงมือใช้จริงเพื่อทดสอบว่า เครื่องมือกับสิ่งที่ต้องใช้เครื่องมือเหมาะสมกันจริง ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้ามากกว่าการระบุให้ชัดเจนถึงเรื่องที่จะต้องแก้ไขหรือต้องใช้มาตรการนั้น

ประการที่ 3 กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มากกว่า 1 ฉบับ ได้บัญญัติเรื่องเดียวกันไว้ ดังนั้น การกระทำหนึ่งที่เป็นกรกระทำ “กรรมเดียว” จึงอาจเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้มากกว่า 1 ฉบับ หรือที่เรียกว่า “ผิดกฎหมายหลายบท” ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90* ตัวอย่างเช่น

สัตว์น้ำหลายชนิด เช่น ปลาตะพัด วาฬประเภทต่าง ๆ และโลมาประเภทต่าง ๆ ฯลฯ เป็น “สัตว์น้ำ” ตามพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ขณะเดียวกันก็เป็น “สัตว์ป่าคุ้มครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับต่างก็ห้ามนำเข้าโดยมิได้รับอนุญาต และหลักเกณฑ์การขอมิได้อนุญาตก็แตกต่างกัน ดังนั้น หากบุคคลใดจะนำเข้าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายทุกฉบับให้ถูกต้องครบถ้วน หากนำเข้าโดยไม่ได้มีการขออนุญาตแต่อย่างใดเลย ย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ดังกล่าว ต้องระวางโทษบทหนัก คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 48 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หรือตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (3) ห้ามนำสัตว์ออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 4 (4) “สัตว์” หมายความว่ารวมถึงสัตว์ทุกชนิด ตลอดจนส่วนต่าง ๆ ของสัตว์ สิ่งที่เกิดจากสัตว์และสิ่งที่สัตว์ทำขึ้น¹¹³ ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 “เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด”

¹¹³ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” ราชกิจจานุเบกษา, 78 80: 1072.

สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 25 กล่าวเรื่องการห้ามนำสัตว์ป่าคุ้มครองเคลื่อนที่เพื่อการค้า เว้นแต่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หากมีกรณีลักลอบนำสัตว์ป่าคุ้มครองในเขตอุทยานแห่งชาติออกมาเพื่อการค้า ผู้กระทำจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ และต้องระวางโทษบทหนัก คือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 24 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ซ้ำซ้อนกันในเรื่องพืช หรือกรณีซ้ำซ้อนกันเมื่อตีความกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้รวมถึงการป้องกันหรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ด้วย หรือมีการนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดตามกฎหมายศุลกากรซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับอื่นอยู่ก่อน ทำให้เห็นว่า การมีกฎหมายหลายฉบับ ย่อมมีมาตรการที่ซ้อนทับกันควบคู่กับชนิดพันธุ์ที่ซ้อนทับกัน ส่งผลให้ผู้กระทำผิดกรรมเดียวอาจผิดกฎหมายหลายบท แม้ในทางอาญาจะตัดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนนี้ได้ เพราะสามารถลงโทษบทหนักแก่ผู้กระทำผิด แต่อีกแง่หนึ่งกฎหมายที่ซ้ำซ้อนย่อมทำให้ไม่สะดวกเมื่อจะนำมาใช้ และอาจก่อความสับสนหรือผิดพลาดได้สำหรับผู้บังคับใช้หรือผู้ตีความกฎหมาย ในเมื่อจะต้องหยิบยกบทบัญญัติใดขึ้นใช้อย่างครบถ้วน

ประการที่ 4 ความรับผิดโดยเคร่งครัด

ความรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 16 บัญญัติให้การกระทำตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 นั้นเป็นความผิดโดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งมาตรา 27 แบ่งเป็นการกระทำความผิดได้หลายฐาน ความผิดฐานหลักคือการนำหรือพาของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดเข้ามาในประเทศ ส่วนความผิดฐานอื่นจะเป็นลักษณะสนับสนุนก่อน ขณะ และหลังการนำหรือพาเข้ามา ซึ่งก็ต้องรับโทษเท่าตัวการ

การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ จึงเป็น “ความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability)” หรืออาจเรียกว่า “ความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา”¹¹⁴ กล่าวคือ เป็นความรับผิดที่ไม่คำนึงสภาวะจิตใจของผู้กระทำในขณะที่ลงมือกระทำผิด จึงไม่ต้องพิสูจน์เรื่องเจตนาหรือประมาทของผู้กระทำผิด* ดังนั้น ในการกระทำหนึ่งในมาตรา 27 แม้ผู้กระทำไม่รู้ว่าสิ่งของที่ตนนำหรือพาเข้าประเทศนั้นเป็นของต้องห้ามหรือของต้องจำกัด ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด ถือว่าผู้กระทำไม่มีเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม แต่ผู้กระทำก็

¹¹⁴ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 286.

* แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด มีที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับการชดใช้เสียหายในทางละเมิดที่เน้นความเสียหายโดยไม่เน้นความผิด หรือเรียกอีกอย่างว่า “ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (strict liability)” กล่าวคือ บุคคลผู้กระทำละเมิดจะมีความรับผิดโดยไม่ต้องอาศัยการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลนั้น แนวคิดหรือทฤษฎีนี้อาจเรียกชื่ออื่นได้ว่า absolute liability หรือ no fault liability (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2553), หน้า 8-9.)

ต้องรับโทษเพราะเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้กระทำโดยไม่มีเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคหนึ่ง* ประกอบพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 16 หรือผู้กระทำไม่ได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้กระทำจะพึงมีตามวิสัย และพฤติการณ์ ซึ่งเข้าลักษณะการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ ผู้กระทำก็มีความผิดตามมาตรา 27 ประกอบพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 16 เช่นกัน

ส่วนพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ต่างก็ไม่ได้บัญญัติให้ต้องรับผิดโดยไม่คำนึงถึงเรื่องเจตนาหรือประมาท ดังนั้น จึงต้องมีการกระทำโดยเจตนาตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปถึงจะเป็นความผิด อย่างไรก็ตาม หากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ห้ามนำเข้าตามกฎหมายฉบับอื่น สามารถจัดเป็นของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดตามกฎหมายศุลกากรได้ เมื่อผู้กระทำผิดกระทำการนำเข้าโดยเจตนาที่ย่อมเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประมาทนำเข้า หรือการกระทำโดยไม่มีเจตนาและไม่ประมาทนำเข้า ก็ต้องรับผิดตามกฎหมายศุลกากร

ตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ การที่บุคคลใดนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดโดยไม่จงใจหรือไม่ตั้งใจ เช่น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ต้องห้ามตามกฎหมายติดมากับสัมภาระ ติดมากับสินค้า หรือติดมาอย่างปรสิต เหล่านี้ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายศุลกากรได้อย่างกว้างขวางหากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นของต้องห้ามหรือของต้องจำกัด

ประการที่ 5 โทษในกฎหมายแต่ละฉบับ

โทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ แต่มีอัตราโทษที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 8 (หน้า 132)

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคหนึ่ง “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำความโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา”

ตารางที่ 8 ตัวอย่างอัตราโทษในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

กฎหมาย	เนื้อหาโดยย่อ	โทษจำคุก	โทษปรับ
พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469	ห้ามนำเข้าของต้องห้ามหรือของ ต้องจำกัด	10 ปี	4 เท่าของราคา ของที่รวมค่า อากร
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	ห้ามนำเข้าสัตว์น้ำ	6 เดือน	10,000 บาท
พระราชบัญญัติโรคระบาด สัตว์ พ.ศ. 2499	ห้ามนำเข้าสัตว์หรือซากสัตว์	2 เดือน	40,000 บาท
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507	ห้ามนำเข้า/นำผ่านสิ่งต้องห้าม	1 ปี	20,000 บาท
	ห้ามนำเข้า/นำผ่านสิ่งจำกัด	-	20,000 บาท
	ห้ามนำเข้าเชื้อพันธุ์พืช	-	20,000 บาท
	ห้ามนำเข้า/นำผ่านสิ่งไม่ต้องห้าม	-	4,000 บาท
พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518	ห้ามนำเข้าซึ่งพืชต้องห้าม	3 ปี	4,000 บาท
	ห้ามนำเข้าเมล็ดพันธุ์ควบคุม	2 ปี	4,000 บาท
	ห้ามนำเข้าพืชอนุรักษ์	3 เดือน	3,000 บาท
พระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522	ห้ามนำเข้าสินค้าต้องห้ามหรือ สินค้าที่ต้องขออนุญาต	10 ปี	เงิน 5 เท่าของ สินค้าที่นำเข้า
พระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	สัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศฯ	4 ปี	40,000 บาท
	สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง	3 ปี	30,000 บาท

นอกเหนือจากตารางข้างต้น ยังมีโทษริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 17 ที่ให้ริบของใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องด้วยความผิดทั้งสิ้น* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 69** พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการ

* มาตรา 17 “ของใด ๆ อันเนื่องด้วยความผิดตาม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ประกอบด้วย มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ท่านให้ริบเสียสิ้นโดยมิพักต้องคำนึงว่าบุคคลผู้ใดจะต้องรับโทษหรือไม่”

** มาตรา 69 “... สัตว์น้ำ และสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะริบเสียก็ได้ ...”

นำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 20* บัญญัติให้รับสินค้ารวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุ และพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 26** บัญญัติให้รับพืช ศัตรูพืช หรือพาหะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายเฉพาะ มิได้บัญญัติไว้ ศาลย่อมดุลพินิจพิพากษาลงโทษรับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ในการรับทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจรับตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้รับทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ
- (2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด

เว้นแต่ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด”

ทั้งนี้ การรับทรัพย์สินตามมาตรา 33 นั้น ศาลจะพิพากษาหรือสั่งเองโดยโจทก์มิได้ ฟ้องหรือมีคำขอมาในฟ้องมิได้ เพราะเป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง***

ส่วนกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม หรือกฎหมายอาญาที่ ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกัน ต่างก็มีลักษณะโทษที่กระจัดกระจายเช่นเดียวกัน เพียงแต่มี ข้อสังเกตจากเรื่องส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม ข้อ 3.3.3.5 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 ในเรื่องความผิดโทษสำหรับการนำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไปในเขตอุทยาน แห่งชาติตามมาตรา 16 (11) ประกอบมาตรา 25 ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท และความผิดและโทษสำหรับการนำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปในเขตอุทยาน แห่งชาติตามมาตรา 16 (12) ประกอบมาตรา 27 ที่มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ลักษณะอัตราโทษ เช่นที่กล่าวมานี้ถือว่าอัตราโทษที่เบาเกินกว่าจะใช้ควบคุมการกระทำของคุณคนมิให้มีการกระทำความผิด

* มาตรา 20 “ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าต้องห้ามตามมาตรา 5 (1) หรือฝ่าฝืน มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษ ... ให้รับสินค้ารวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุก สินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดรวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกสินค้านั้นเสีย”

** มาตรา 26 “บรรดาพืช ศัตรูพืช หรือพาหะภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ที่มีได้ นำเข้ามาทางด่านตรวจพืชก็ดี หรือนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้ ด้วยประการใด ๆ ก็ดี หรือพืช ศัตรูพืช หรือพาหะ ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับเขตควบคุม พืชตามที่ระบุไว้ในมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 14 หรือมาตรา 18 ให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ...”

*** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง “ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอหรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง”

ขึ้นได้ในปัจจุบัน และไม่อาจเทียบได้กับสัดส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้หากว่าเป็นกรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปรุกรานในเขตอุทยานแห่งชาติ

จากตารางจะเห็นว่า โทษตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นกระจัดกระจายไม่สม่ำเสมอ หากหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้ว่าอัตราโทษเช่นไรเหมาะสมกับการกระทำเกี่ยวกับเรื่องใด ทั้งที่เป็นมาตรการเรื่องเดียวกัน แต่อัตราโทษไม่ควรแตกต่างกันมากเช่นนั้น อนึ่ง โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ลงโทษเช่นใดหรือมากน้อยเพียงไร เรื่องนี้ทำให้มีข้อพิจารณาได้ 2 แง่มุม แง่มุมที่ 1 คือ ศาลย่อมสามารถกำหนดโทษที่เหมาะสมได้ในแต่ละคดี ซึ่งจะมีความสอดคล้องตามแนวคิดทฤษฎีการลงโทษ* เพราะสำหรับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิด (deterrence) อันเป็นการยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำหรือการกระทำความผิดขึ้นใหม่ หรือการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) อันจะทำให้ผู้กระทำความผิดตระหนักรู้ถึงผลเสียของความผิด และแก้ไขปรับปรุงตัวได้อย่างเหมาะสม เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ศาลจะต้องพิจารณาประกอบการพิพากษาลงโทษด้วยอย่างรอบคอบที่สุด ส่วนแง่มุมที่ 2 หากขอบเขตของโทษที่มีอยู่ยังไม่เหมาะสม การใช้ดุลพินิจของศาลซึ่งต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายก็มีแนวโน้มที่จะไม่เหมาะสมตามไปด้วยได้

ประการที่ 6 หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

การมีพระราชบัญญัติหลายฉบับ ทำให้มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ข้อดีคือการดูแลโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะแบ่งส่วนกันไป ซึ่งมีความเหมาะสมตามชนิดหรือประเภทของสิ่งมีชีวิต เพราะมาตรการสำหรับสิ่งมีชีวิตต่างประเภทกันจำเป็นต้องมีวิธีการดูแลที่ต่างกัน หน่วยงานต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านย่อมดูแลปัญหาได้ถูกต้องตรงตามหน้าที่ เช่น กรมศุลกากรดูแลเรื่องของที่ต้องผ่านพิธีการศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, กรมประมงดูแลเรื่องสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดูแลเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกรมปศุสัตว์ดูแลเรื่องโรคระบาดสัตว์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเพียงพอ ทำให้ขาดพื้นฐานความรู้ที่ตรงกับสภาพปัญหามากที่สุดสำหรับการดำเนินการใด ๆ ที่

* แนวคิดทฤษฎีการลงโทษคือสิ่งที่มีพัฒนาการเรื่อยมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นสิ่งที่อธิบายวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา อาจจำแนกได้เป็นทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution), ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิด (deterrence) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) นอกจากนี้ ตำรากฎหมายบางเล่มอาจจำแนกเป็นแนวคิดเพิ่มเติมว่า การลงโทษนั้นเพื่อให้สังคมได้เรียนรู้ (educational approach), การลงโทษเพื่อขจัดความสามารถหรือโอกาสในการกระทำความผิด (incapacitation) หรือการลงโทษในลักษณะเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)

เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน และหน่วยงานต่าง ๆ ล้วนมีหน้าที่อื่นซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอีกหลายประการ จึงมีความเป็นไปได้ที่ทำให้การจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไม่ได้รับความใส่ใจที่เพียงพอ

3.5 บทสรุป

แม้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง แต่ก็มีพระราชบัญญัติฉบับสำคัญที่เกี่ยวข้องถึง 14 ฉบับ ที่ใช้ดูแลปัญหาเรื่องนี้ในปัจจุบัน ซึ่งแต่ละฉบับล้วนมีโทษทางอาญาที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนมาตรการในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยกฎหมายจะเน้นที่มาตรการป้องกันและควบคุมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่ทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ซึ่งความคล้ายคลึงกันทำให้จัดกลุ่มวัตถุประสงค์ได้ แต่ความแตกต่างก็ทำให้เห็นถึงการขาดเสถียรภาพเมื่อนำกฎหมายไปใช้กับปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน รวมทั้งเมื่อบังคับใช้กฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ อย่างบูรณาการก็ยังคงมีปัญหาคความไม่ครอบคลุม ความซ้ำซ้อนกัน โทษที่กระจัดกระจาย แม้มีจุดที่น่าสนใจเรื่องครอบคลุมการกระทำโดยไม่คำนึงเจตนาหรือประมาท แต่ก็ไม่ใช่สำหรับทุกเรื่องทุกกรณี และเรื่องกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทก็ยังน่าสงสัยว่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่

บทที่ 4

มาตรการทางอาญาในการดำเนินการกับปัญหา ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศ

4.1 บทนำ

เนื้อหาสำคัญในบทนี้ประกอบด้วยเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ และเนื้อหากฎหมายต่างประเทศที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลสำหรับการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ได้แก่ กฎหมายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น โดยจะกล่าวถึงความเป็นมาและเนื้อหาสำคัญของกฎหมาย และบทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหรือสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศ

4.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

เมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือระดับโลกและในระดับภาคพื้นทวีปจะพบว่า มีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับได้กำหนดแนวทางหรือหลักการสำหรับปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน นำมาซึ่งแนวทางปฏิบัติมากมายแก่ประเทศภาคีสมาชิกที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาในแต่ละแง่มุม กฎหมายระหว่างประเทศโดยมากจะอยู่ในรูปของอนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งฉบับที่สำคัญจำแนกได้ ดังนี้

4.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biological Diversity : CBD) มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือของประชาคมโลกในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม และนับเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ โดย CBD นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการ

ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม¹

ความเป็นมาของ CBD เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) ที่ได้มีการยกย่องอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นโดยองค์การสิ่งแวดล้อมโลก United Nations Environment Program (UNEP) ต่อมาในระหว่างวันที่ 5-14 มิถุนายน พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพก็ได้รับการลงนามจาก 157 ประเทศในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ ริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ภายหลังจากนั้น CBD ได้เปิดให้ลงนามจนถึงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ซึ่งมี 168 ประเทศและสหภาพยุโรปได้ลงนามรับรองในอนุสัญญา² ปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกกว่า 190 ประเทศ

เนื่องจาก CBD กล่าวถึงเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งปัจจุบันความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ต่าง ๆ มากมายทั่วโลกได้รับผลกระทบอย่างมากจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ดังนั้น ประเด็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจึงเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในอนุสัญญา โดยมาตรา 8 (h) ได้กำหนดกรอบการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ไว้ ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกที่มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์ไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ

มาตรา 8 (h) “ประเทศภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาจะต้องดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสมในการป้องกันการนำเข้า ควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น”

ผลจากพันธกรณีตามมาตรา 8 (h) นำไปสู่การประชุมสมัชชาภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพหลายครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งก็จะได้ข้อตัดสินใจหรือข้อมติที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ ในด้านกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการที่ประเทศภาคีสมาชิกพึงต้องกระทำหรือยอมรับบังคับตาม

อันที่จริง CBD จัดเป็นเครื่องมือระดับโลกเพียงหนึ่งเดียวที่ได้กำหนดรวบรวมพื้นฐานมาตรการเพื่อปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน³

4.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora :

¹ กรมป่าไม้, กลุ่มงานความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ [ออนไลน์], 3 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: http://chm.forest.go.th/th/?page_id=42

² เรื่องเดียวกัน.

³ Mick N. Clout and Peter A. Williams, *Invasive species management : A handbook of principles and techniques*, (New York: Oxford University Press, 2009), p. 112.

CITES) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศก่อกวนคุกคามความอยู่รอดของชนิดพันธุ์ในธรรมชาติ โดยเฉพาะสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ ซึ่ง CITES นับเป็นอนุสัญญาด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่นานาชาติกล่าวกันว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยมีการให้ความคุ้มครองแก่สัตว์และพืชแล้วกว่า 3 หมื่นชนิด ตั้งแต่เสือโคร่ง ช้างป่า ไปจนถึงไม้มะฮอกกานีและกล้วยไม้ เป็นต้น ด้วยการกำหนดรายชื่อสัตว์และพืชเหล่านี้ในบัญชีของ CITES⁴

หน้าที่ของประเทศภาคี คือ ต้องมีมาตรการในการบังคับใช้ CITES มิให้มีการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าผิดระเบียบ โดยมีมาตรการลงโทษผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลางและส่งของกลางกลับแหล่งกำเนิดกรณีทราบถิ่นกำเนิด ต้องตั้งด่านตรวจสอบสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และการขนส่งที่ปลอดภัยตามระเบียบ CITES และต้องส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถิติการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าของประเทศตนแก่สำนักเลขาธิการ⁵

ความเป็นมาของ CITES เริ่มต้นด้วยการยกร่างอนุสัญญาขึ้นในการประชุมสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุม 88 ประเทศ และมีผู้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ทันที 21 ประเทศเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) โดย CITES มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าอนุสัญญาวอชิงตัน (Washington Convention)⁶

ความเกี่ยวข้องของ CITES กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น สืบเนื่องจาก CITES มีกลไกควบคุมเรื่องการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์และพืชที่ระบุไว้ในบัญชี โดยจำแนกออกเป็น 3 บัญชีตามระดับความจำเป็นเพื่อคุ้มครองที่สิ่งมีชีวิตที่แตกต่างกัน เพื่อดำเนินการตามระบบใบอนุญาตในการควบคุมการค้าสัตว์และพืชชนิดต่าง ๆ ซึ่งตามบัญชีเหล่านี้ได้ครอบคลุมการนำเข้าและส่งออกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมากมาย

ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ได้มีการจัดประชุม CITES CoP ครั้งที่ 13 นำเสนอเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพื่อให้ประเทศภาคีตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้ในเมื่อจะมีการตรากฎหมายหรือกฎข้อบังคับใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนสิ่งมีชีวิต รวมทั้งประเทศภาคีควรต้องหารือกับผู้มีส่วนดำเนินการแห่งประเทศนำเข้าเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสมเสียก่อน หากว่าชนิดพันธุ์ที่จะส่งออกนั้นมีความเป็นไปได้ว่าจะกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน⁷

⁴ “การค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย สงครามไม่รู้จบ,” สารคดี 20, 236 (ตุลาคม 2547).

⁵ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://teenet.tei.or.th/Knowledge/cites.html>

⁶ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, About CITES (CITES คืออะไร) [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://www.citescop16thai.com/about-cites/6.html>

⁷ Mick N. Clout and Peter A. Williams, *Invasive species management : A handbook of principles and techniques*, p. 114.

4.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention : IPPC) เป็นอนุสัญญาที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ วัตถุประสงค์ของ IPPC คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและการป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืช มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช (International Standards Phytosanitary Measures : ISPMs) เพื่อให้การดำเนินมาตรการด้านสุขอนามัยพืชของประเทศต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน⁸ ดังเช่นการสนับสนุนให้ประเทศภาคีสมาชิกใช้มาตรการควบคุมศัตรูพืชทั้งด้านกฎหมาย ด้านวิชาการ และด้านการบริหาร จัดตั้งองค์การอารักขาพืชระดับภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น⁹

IPPC มีผลใช้บังคับในเดือนเมษายน พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาจะมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดข้อกำหนดกฎหมายภายในประเทศในเรื่องมาตรการกักกันพืชให้สอดคล้องกับอนุสัญญา¹⁰

ความเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก็คือ เนื่องจาก IPPC ได้วางโครงสร้างสำหรับความร่วมมือเพื่อป้องกันการนำเข้าศัตรูพืช (pests of plants) และผลผลิตพืชต่าง ๆ กับส่งเสริมให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อควบคุมการนำเข้าเช่นนี้ด้วย โดย IPPC และมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืชฉบับที่ 5 (International Standards for Phytosanitary Measures No. 5 : ISPM No. 5) ได้นิยาม “pest” ไว้อย่างเดียวกันว่า หมายถึง ชนิดพันธุ์, สายพันธุ์หรือกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่มีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกัน, สัตว์ป่าหรือเชื้อโรคที่เป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อพืชหรือต่อผลผลิตพืช เช่น เชื้อรา แบคทีเรีย เชื้อไฟโตพลาสมา และไวรัส และชนิดพันธุ์พืชที่รุกรานใด ๆ ก็ตาม¹¹

4.3 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกา

⁸ ดาลัด เส้นทอง และ อนุสรรา ทองเยี่ยม, อนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://bch-thai.onep.go.th/IPPC.html>

⁹ โสมาตรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรรา ทองเยี่ยม, International Plant Protection Convention : IPPC [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/IPPC.html>

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ The Secretariat of the International Plant Protection, International standards for phytosanitary measures ISPM No. 5, ((n.p.), 2010), p. 12.

ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นอย่างจำเพาะในแต่ละมลรัฐ ซึ่งมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐอย่างน้อยจะต้องมีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจำนวนหนึ่ง¹² ทำให้แต่ละมลรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมของตนเองเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา หนึ่งในมาตรการสำคัญคือกฎหมายที่ออกมาเพื่อส่งเสริมหรือรองรับมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในสหรัฐอเมริกาจึงมีจำนวนมากมายหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2004 สถาบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้จัดทำรายงานนำเสนอเรื่อง The Model State Law – Invasive Non-Native Species จากการประมวลข้อมูลกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ทำให้ได้แนวคิดกฎหมายต้นแบบที่ใช้จัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

4.3.1 ร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species

สืบเนื่องปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ก่อผลก่อผลกระทบทางลบต่อธรรมชาติ เกษตรกรรม สุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน และที่ร้ายแรงอย่างมากคือการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศ ผลที่ตามมาทำให้แต่ละมลรัฐนั้นต้องคอยรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นรายกรณีที่เกิดขึ้นของแต่ละมลรัฐ ในที่สุดหลายมลรัฐได้ร่วมมือกันประสานการทำงานเพื่อรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแบบครอบคลุมรอบด้าน ด้วยการร่วมกันศึกษามาตรการหรือวิธีการรับมือในหลายรูปแบบ เพื่อพิจารณาว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดจัดเป็นชนิดพันธุ์ที่รุกราน รวมถึงตลอดถึงการควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะก่อการรุกราน¹³ ซึ่งปรากฏเป็นกฎหมายของมลรัฐและนโยบายต่าง ๆ มากมายเพื่อการนี้ จนกระทั่งสถาบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ระบุนิติกรอย่างน้อย 17 วิธีการเพื่อป้องกัน ควบคุมดูแล และจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน* และร่าง The Model State Law เพื่อการตรวจจับ ควบคุม และจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน¹⁴

The Model State Law ดังกล่าวนี้นี้มีชื่อว่า “The Model State Law – Invasive Non-Native Species” มีเนื้อหาแบ่งเป็น 8 หมวด ในหมวดที่ 1 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ว่ากฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อการรับรู้ถึงผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม ต่อเศรษฐกิจ และต่อมนุษย์ ในเมื่อมีการจัดกลุ่ม

¹² Marry Lynne Corn et al., Invasive non-native species : Background and issues for Congress, ((n.p.), 2002), p. 1.

¹³ Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, (Washington D.C. : Environmental Law Institute, 2004), p. 1

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม Environmental Law Institute, Halting the invasion : State tools for invasive species management, (Washington D.C. : Environmental Law Institute, 2002).

¹⁴ Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, pp. 1, 3.

ประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ไม่ว่าจะเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ป่าบนบกหรือในน้ำ เชื้อโรคต่าง ๆ และเพื่อให้มลรัฐสามารถจัดหาวิธีการที่จะรับมือและบรรเทาผลร้ายเช่นนั้น ด้วยการส่งเสริมงานวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรม ป่าไม้ สัตว์ป่า พื้นที่ทางธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ รวมตลอดถึงปกป้องแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติของมลรัฐที่มีประโยชน์กับสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ ป้องกันและควบคุมการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในมลรัฐ¹⁵

โครงสร้างของ The Model State Law – Invasive Non-Native Species ประกอบขึ้นจากข้อมูลพื้นฐานในรายงานที่สถาบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้จัดทำขึ้น และแบ่งได้เป็น 5 นโยบายหลัก¹⁶ ได้แก่

1. นโยบายการป้องกัน ที่ให้มลรัฐพัฒนาวิธีการป้องกันด้วยการระบุสิ่งมีชีวิตและการบรรเทาผลร้ายของการรุกราน การตรวจจับ การกำหนดเงื่อนไขการนำเข้า การกักกัน และการศึกษาข้อมูล
2. นโยบายการควบคุมภายใต้กฎ ซึ่งคือการทำบางมลรัฐกำหนดเรื่องอำนาจควบคุมการเป็นเจ้าของ การเคลื่อนย้าย หรือการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เช่น การกำหนดเรื่องใบอนุญาตนำเข้าหรือเป็นเจ้าของ เงื่อนไขการขนส่ง การตรวจตราและรายงานหลังปล่อย และการวางหลักประกันความเสียหาย
3. นโยบายการควบคุมจัดการ บางมลรัฐอาจกำหนดมาตรการควบคุมฉุกเฉินเพื่อตรวจจับแต่เนิ่น ๆ ในการรุกราน หรือมาตรการจัดการและชะลอการแพร่กระจายต่าง ๆ เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้กระทำอย่างใดเป็นหนังสือ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสถานที่ การใช้วิธีการควบคุมทางชีววิธี การทำให้พื้นที่ควบคุมกลับคืนสู่สภาพเดิม
4. นโยบายสภาพบังคับทางกฎหมาย เช่น การบังคับใช้โทษทางอาญา ฯลฯ
5. นโยบายความร่วมมือ แต่ละมลรัฐจะร่วมกันป้องกัน ควบคุม และจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยอาศัยกลไกพื้นฐานของ Invasive Species Council* และ Invasive Species Management Plan

¹⁵ Ibid., p. 11.

¹⁶ Ibid., p. 3.

* Invasive Species Council คือ สภาที่จัดตั้งขึ้นตามร่าง The Model State Law – Invasive Non-Native Species โดยมาตรา 2.01 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและสรรหาสมาชิกของสภา เพื่อให้สภาทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแก่ฝ่ายบริหารของมลรัฐ และดำเนินการโดยตรงในการป้องกัน ควบคุมดูแล ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ตามที่กำหนดไว้ใน Invasive Species Plan ซึ่งสภาจัดทำขึ้นตามกฎหมาย สภาประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 14 คน ได้แก่ เลขาธิการจากกระทรวงต่าง ๆ หรือผู้แทนรวม 4 คน และผู้อำนวยการจากองค์กรต่าง ๆ หรือผู้แทนรวม 2 คน ประธานจากมหาวิทยาลัย 2 แห่ง รวม 2 คน ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม

The Model State Law ได้นิยาม “Invasive species” ไว้ว่า หมายถึง “สิ่งมีชีวิตที่มีได้มีอยู่ในท้องถิ่นแต่เดิม รวมถึงเมล็ด ไข่ หรือสปอร์ของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น และชิ้นส่วนชีวภาพที่สามารถแพร่กระจายพันธุ์ แพร่พันธุ์ หรือเพาะพันธุ์ได้ ซึ่งการนำเข้าหรือการแพร่พันธุ์ของสิ่งเหล่านี้เป็นเหตุหรืออาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อเศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ แต่ไม่รวมถึงสัตว์หรือพืชที่ระบุในกฎหมายอื่นในฐานะเป็นผลผลิตทางการเกษตรหรือปศุสัตว์”¹⁷ นอกจากนี้ The Model State Law ยังจำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นออกเป็นประเภทได้แก่

ประเภทที่ 1 Prohibited invasive species หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่มีได้มีอยู่ในท้องถิ่นแต่เดิมที่ได้รับการระบุและจัดให้เป็น prohibited invasive species ภายใต้หมวดที่ 3 ในฐานะที่เป็น invasive species ที่ไม่เป็นที่ต้องการระดับสูงที่ยังไม่ปรากฏอยู่ในมลรัฐ

ประเภทที่ 2 Regulated invasive species หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่มีได้มีอยู่ในท้องถิ่นแต่เดิมที่ได้รับการระบุและจัดให้เป็น regulated invasive species ภายใต้หมวดที่ 3 ในฐานะที่เป็น invasive species ที่ไม่เป็นที่ต้องการระดับกลางที่อาจปรากฏอยู่ในมลรัฐแล้วหรือไม่ก็ได้

ประเภทที่ 3 Restricted invasive species หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่มีได้มีอยู่ในท้องถิ่นแต่เดิมที่ได้รับการระบุและจัดให้เป็น restricted invasive species ภายใต้หมวดที่ 3 ในฐานะที่เป็น invasive species ที่ไม่เป็นที่ต้องการระดับสูงที่ปรากฏอยู่ในมลรัฐแล้ว

ซึ่งทั้ง 3 ประเภทจะจำแนกโดย Invasive Species Council นอกจากนี้ Invasive Species Council มีอำนาจจัดแบ่งประเภทสิ่งมีชีวิตให้เป็นกลุ่ม “unregulated non-native species” ซึ่งจะไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อห้ามใด ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ แต่ก็สามารถแยกประเภทใหม่อีกครั้งในภายหลังให้เป็นกลุ่ม prohibited หรือ regulated ได้ ตามมาตรา 4.03¹⁸ แต่ถ้าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีได้มีอยู่ในท้องถิ่นแต่เดิมที่สภายังไม่ได้จำแนกประเภทเข้าเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง จะถือเป็น “unlisted non-native species” ตามมาตรา 4.04¹⁹

ส่วนกฎหมายอาญาตามที่กำหนดในร่าง The Model State Law นี้จะอยู่ในหมวดที่ 8 มาตรา 8.02 (a) - (e) ที่ได้กำหนดโทษทางอาญาของการกระทำต่าง ๆ ที่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ ซึ่งจำแนกเป็นการส่งเสริมหรือรองรับมาตรการได้ ดังนี้

การเกษตรและการทำสวนรวม 2 คน ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์รวม 2 คน ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์น้ำ 1 คน และตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการเดินเรือ 1 คน (มาตรา 2.01)

¹⁷ Environmental Law Institute, *Invasive species control : A comprehensive model state law*, p. 12.

¹⁸ Ibid., p. 21.

¹⁹ Ibid., pp. 21-22.

4.3.1.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

ประการที่ 1 ป้องกันเกี่ยวกับ prohibited invasive species และ restricted invasive species

The Model State Law มาตรา 4.01 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า* prohibited invasive species และ restricted invasive species เว้นแต่

- เป็นสิ่งที่ได้รับอนุญาตจากสภา หรือ
- เมื่อได้ขนส่งไปยังสถานที่ที่เหมาะสมที่ได้รับอนุญาตในภาชนะบรรจุที่ปิดผนึกไว้ เพื่อจุดประสงค์ในการระบุหรือรายงานการปรากฏตัวของสิ่งมีชีวิต หรือ
- เมื่อได้ขนส่งเพื่อการกำจัดอันเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำเพื่อควบคุมที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นไปตามกฎหมาย หรือ
- เมื่อตัวอย่างสิ่งมีชีวิตนั้นถือว่าตายแล้วตามกฎหมาย และถ้าเป็นกรณีของพืช จะต้องกำจัดเมล็ดออกไปทั้งหมดหรือพืชนั้นไม่มีชีวิตอีกต่อไปแล้ว หรือ
- นำเข้าอย่างสมบูรณ์ไพรหรือพืชตากแห้งหรือตัวอย่างที่ผ่านกระบวนการเก็บรักษา ซึ่งตัวอย่างเหล่านั้นไม่มีชีวิตอีกอยู่ต่อไป หรือ
- เป็นไปตามกฎที่สภากำหนด

สภามีอำนาจยึดหรือกำจัดตัวอย่างที่เป็น prohibited invasive species และ regulated invasive species ซึ่งนำเข้าอย่างผิดกฎหมายได้²⁰

ประการที่ 2 ป้องกันเกี่ยวกับ regulated invasive species

มาตรา 4.02 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า regulated invasive species เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากสภา²¹

ประการที่ 3 ป้องกันเกี่ยวกับ unlisted non-native species

หากเป็นสิ่งมีชีวิตประเภท unlisted non-native species กฎหมายก็ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้ามา เว้นแต่บุคคลนั้นได้แจ้งแก่สภาตามวิธีการและรูปที่สภากำหนด และสภาได้ตัดสินใจจำแนกประเภทตามกฎหมายอย่างเหมาะสม และการนำเข้าจะต้องได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ขึ้นกับว่าได้รับการจำแนกเป็นประเภทใด ตามมาตรา 4.04

* มาตรา 1.02 “‘import’ means to bring into the state from another state or country”

²⁰ Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, pp. 21-22.

²¹ Ibid.

หากผู้ใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly), โดยเจตนา (intentionally) หรือโดยประมาท (negligently) ฝ่าฝืนมาตรา 4.01, 4.02 หรือ 4.04 ถือว่ากระทำผิดชั้น felony* ซึ่งต้องได้รับโทษปรับไม่น้อยกว่า XXXX ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ไม่เกิน XXXX ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน หรือโทษจำคุกไม่เกิน X ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 8.02 (c)²² และหากบุคคลกระทำโดยรู้อยู่แล้วโดยเจตนา หรือโดยประมาท ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตที่ออกตามกฎหมายนี้ ถือเป็นความผิดระดับ misdemeanor** ซึ่งต้องได้รับโทษปรับตามกฎหมายตามมาตรา 8.02 (b)²³

นอกจากนี้ หากบุคคลใดนำเข้าโดยไม่เจตนา (unintentional)*** ซึ่ง invasive species หรือ unlisted species โดยที่การกระทำนั้นเป็นผลจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหรือข้อบังคับตามที่สภากำหนดในเรื่องนี้ ก็นับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเช่นกันตามมาตรา 4.05²⁴ ซึ่งถือว่าเป็นกรณีบุคคลผู้ซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายนี้หรือฝ่าฝืนกฎที่สภาจัดทำขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นความผิดระดับ misdemeanor ซึ่งต้องได้รับโทษปรับตามกฎหมายตามมาตรา 8.02 (a)²⁵

* ความผิดประเภท felony หมายถึง ความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดร้ายแรง เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา (murder), ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนา (manslaughter), ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ผู้อื่น (arson) และ ความผิดฐานข่มขืน (rape) ฯลฯ

²² Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, p. 38.

** ความผิดประเภท misdemeanor หมายถึง ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่ใช่ความผิดฐานกบฏ หรือความผิดประเภท felony

²³ Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, p. 38.

*** 1.02 “‘Unintentional’ when used in this Title with reference to the import, introduction, transport or spread of species means the import, introduction, transport or spread of species incidental to another activity, including, without limitation, the import, introduction, transport or spread of another species, or through pathways associated with the movement of goods, materials, or other articles in commerce and with the movement of any means of conveyance, or any other identified pathway for species invasion”

²⁴ Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, p. 22.

²⁵ Ibid., p. 38.

4.3.1.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม

ประการที่ 1 ควบคุมเกี่ยวกับ prohibited invasive species และ restricted invasive species

เช่นเดียวกับมาตรการป้องกัน The Model State Law ห้ามมิให้ทำการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน แพร่พันธุ์ ขนส่ง ปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ครอบครองเป็นเจ้าของ ซึ่ง prohibited invasive species และ restricted invasive species เว้นแต่ปฏิบัติตามข้อยกเว้นเดียวกับเรื่องมาตรการป้องกัน ตามมาตรา 4.01²⁶

ประการที่ 2 ควบคุมเกี่ยวกับ regulated invasive species

ห้ามมิให้บุคคลใดปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่ง regulated invasive species เว้นแต่ปฏิบัติตามข้อยกเว้นเดียวกับเรื่องป้องกันตามมาตรา 4.02²⁷

ประการที่ 3 ควบคุมเกี่ยวกับ unlisted non-native species

ส่วนสิ่งมีชีวิตประเภท unlisted non-native species กฎหมายก็ห้ามมิให้บุคคลใดปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เว้นแต่ปฏิบัติตามข้อยกเว้นเดียวกับเรื่องป้องกันตามมาตรา 4.04²⁸

หากผู้ใดฝ่าฝืนกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly), โดยเจตนา (intentionally), หรือโดยประมาท (negligently) ตามที่กล่าวมาทั้ง 3 ประการข้างต้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 8.02 (c)

นอกจากนี้ หากบุคคลใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) หรือเจตนา (intentionally) ปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่ง prohibited invasive species หรือ restricted invasive species หรือครอบครองเป็นเจ้าของ prohibited invasive species ด้วยเจตนาแพร่พันธุ์ (intent to propagate) หรือเจตนา (intentionally) ปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เหล่านี้ถือว่าเป็นการกระทำผิดชั้น felony ซึ่งต้องได้รับโทษปรับไม่น้อยกว่า XXXX ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน แต่ไม่เกิน XXXX ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน หรือโทษจำคุกไม่เกิน X ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 8.02 (d) อีกด้วย²⁹ นอกเหนือจากโทษตามมาตรา 8.02 (c)

²⁶ Ibid., p. 21.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., p. 38.

ในการทำงานเดียวกันกับเรื่องมาตรการป้องกัน หากบุคคลใดกระทำโดยไม่เจตนา (unintentional) ปลอ่ย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ หรือทำให้แพร่กระจายซึ่ง invasive species หรือ unlisted species อันเป็นผลจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหรือข้อบังคับตามที่สภากำหนดในเรื่องนี้ ก็นับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเช่นกัน ตามมาตรา 4.05 หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 8.02 (a)³⁰

โดยสรุป ร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species นั้น ได้กำหนดความผิดทางอาญาที่ช่วยส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้การกระทำไม่ว่าจะเป็นโดยรู้อยู่แล้ว โดยเจตนา โดยประมาท หรือโดยไม่เจตนา ล้วนเป็นความผิดได้ทั้งสิ้น และมีระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ากฎหมายไม่มีมาตรการกักกันก่อนการนำเข้าหรือกักกันบริเวณหรือไม่มีมาตรการกำจัด เพราะการดำเนินการเรื่องการกักกันแท้จริงแล้วก็รวมอยู่ในมาตรการควบคุมส่วนมาตรการอื่น ๆ ในเชิงรายละเอียดจะเป็นหน้าที่ของ Invasive Species Council และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยที่กฎหมายอาญาตาม The Model State Law นี้ไม่ได้เข้ามากำหนดสภาพบังคับ

นอกจากนี้ ในมาตรา 8.03 กำหนดให้บุคคลผู้ต้องคำพิพากษาให้มีความผิดตามมาตรา 8.02 นั้นมีหน้าที่ชดใช้เงินให้แก่กองทุน Invasive Species Management ตามที่ศาลมีดุลพินิจเห็นสมควรสั่งตามคำแนะนำของ Invasive Species Council ทั้งนี้ เพื่อชดใช้ให้กับค่าใช้จ่ายที่ Invasive Species Council ต้องเสียไปในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาอันเป็นผลจากการกระทำผิดดังกล่าว³¹

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2555-2556 (ค.ศ. 2012-2013) ร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species ยังคงมิได้ผ่านสภาออกเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด แต่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาแนวทางและความพยายามในการจัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานของประเทศสหรัฐอเมริกา

4.3.2 กฎหมายอาญาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ดังได้กล่าวแล้วในข้อ 4.3.1 ว่า กฎหมายเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่มากมายหลายฉบับตามความสำคัญและจำเป็นของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตามมีกฎหมายฉบับสำคัญในระดับ Federal Law ที่มักเป็นที่กล่าวอ้างอยู่เสมอประกอบกับมีบทลงโทษทางอาญา เป็นต้นว่า

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., pp. 38-39.

4.3.2.1 The Lacey Act of 1990

The Lacey Act of 1990 คือกฎหมายระดับ Federal Law ฉบับแรก而出มาเพื่อ การคุ้มครองสัตว์ป่า³² และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 1998 กฎหมายฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ ควบคุมการแลกเปลี่ยนสิ่งมีชีวิตทั้งระหว่างมลรัฐและระหว่างประเทศ ด้วยการห้ามนำเข้าหรือขนส่ง สิ่งมีชีวิตอันตรายที่ระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อ³³ นอกจากนี้ยังมีการห้ามส่งออก ขาย ซื้อ รั่วไว้ หรือ กระจายอย่างใดให้ได้มาซึ่งปลา สัตว์ป่า หรือพืชชนิดต่าง ๆ ที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย หรือไม่เป็นไป ตามสนธิสัญญาหรือข้อบังคับในประเทศ³⁴ ส่วนโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาตาม The Lacey Act 1990 of 1990 นั้น กฎหมายบัญญัติขั้นสูงสุดที่ไว้ถึงขั้นจำคุก 5 ปี ปรับ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁵

4.3.2.2 The National Invasive Species Act of 1996

The National Invasive Species Act of 1996 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันการ นำเข้าและแพร่กระจายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาเรือเข้าสู่แหล่งน้ำในประเทศ³⁶ ใน รายละเอียดคือกฎหมายนี้จะป้องกันการนำเข้าและแพร่กระจายสัตว์น้ำจากอับเฉาเรือโดยไม่ตั้งใจเข้า สู่มหาสมุทร Great Lakes มาตรการสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายฉบับเดิม* เพื่อให้สามารถกำหนดข้อบังคับเพื่อป้องกันการนำเข้าและแพร่กระจายดังกล่าว การสนับสนุนเงินทุน ในการวิจัยชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ก่อการรบกวน การจัดการน้ำอับเฉาเรือ การจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อ จัดการปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ก่อการรบกวนและพัฒนางานเรื่องการควบคุมมุงต้นไม้สีน้ำตาลใน

³² Mitsuhiro A. Takahashi, "A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?," *Assessment and control of biological invasion risks*, (Japan: SHOUKADOH Book Sellers, 2006), p. 46.

³³ Ibid.

³⁴ Legal & Historical Animal Center, *Control of illegally taken fish and wildlife* [online], 6 March 2013. Available from: <http://www.animallaw.info/statutes/Stusfd16 usca3371.htm>

³⁵ Ibid.

³⁶ "The National Invasive Species Act of 1996," *Public Law 104-332* 110 STAT. (October 1996): 4073.

* Non-indigenous Aquatic Nuisance Prevention and Control Act of 1990

เกาะกวม เป็นต้น* ส่วนโทษทางอาญาก็จะกำหนดไว้สำหรับผู้ที่ละเมิดข้อบังคับต่าง ๆ โดยรู้อยู่แล้ว โดยถือว่าการกระทำผิดนั้นเป็นความผิดระดับ felony³⁷

4.4 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มีวิธีการรับมือปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วยกลยุทธ์ที่เรียกว่า “Biosecurity Strategy” หรือ “Biosecurity Management” ซึ่งประกอบไปด้วยการออกกฎหมายจัดการแบบองค์รวม โดยกฎหมายต้นแบบฉบับสำคัญนั้นได้แก่ The Biosecurity Act 1993 และ The Hazardous Substances and New Organisms (HSNO) Act 1996 ร่วมกับการส่งเสริมความร่วมมือภายในองค์กร³⁸ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายจะพบว่า ประเทศนิวซีแลนด์นั้นมีระบบค่อนข้างหลากหลายและรัดกุมอย่างมากเมื่อเทียบกับหลายประเทศ รวมทั้งมีมาตรการในลักษณะที่ให้ครอบคลุมหลากหลายด้านจนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประเทศผู้นำในการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนี้

4.4.1 The Biosecurity Act 1993

The Biosecurity Act 1993 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ค.ศ. 2012) เป็นกฎหมายฉบับหลักของประเทศนิวซีแลนด์ในการดูแลเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ มีบทบัญญัติเพื่อจัดการกับปัญหาการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ และวางระบบการควบคุมต่าง ๆ ไว้ ซึ่งระบบควบคุมนี้รวมเรื่องการกักกันพืชและสัตว์ การกักไม่ให้มนุษย์เข้าเกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น และการจัดการกับสัตว์รบกวน (pest management) เพื่อจัดการชนิดพันธุ์ที่นำเข้ามาไม่ว่าจะกลายเป็นชนิดพันธุ์เด่นในประเทศแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างเรื่องพืช สัตว์ เรื่องผลประโยชน์ทางการเกษตร การอนุรักษ์ และสุขภาพของประชาชนเข้าไว้ด้วยกัน ถือเป็นกฎหมายต้นแบบสำหรับการรับมือกับเรื่องมลภาวะทางชีวภาพ³⁹ ซึ่งแท้จริงแล้ว

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “The National Invasive Species Act of 1996,” Public Law 104-332: 4073-4092.

³⁷ Ibid., p. 4080.

³⁸ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” Assessment and control of biological invasion risks, p. 45.

³⁹ Ibid., p. 47.

กฎหมายฉบับนี้ได้รวมเอาประเด็นต่าง ๆ ที่เคยมีในกฎหมายเกี่ยวกับพืชและสัตว์หลายฉบับก่อนหน้านี้เข้าไว้* ผนวกกับการปรับและเสริมหลักการแบบใหม่ขึ้นอย่างเป็นระบบและทันสมัย และยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าหลายฉบับออกไป

ในแง่การบริหารงานตามหลัก Biosecurity Management บนพื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้ จะมีการแบ่งชั้นออกเป็นการบริหารโดยรัฐบาลกลางและการบริหารโดยสภาท้องถิ่น กระทรวงหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือกระทรวงความปลอดภัยทางชีวภาพ แต่ในเรื่องการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ ความรับผิดชอบจะอยู่ที่กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ กระทรวงการประมง และกระทรวงสาธารณสุข ตามแต่รูปเรื่องว่าเกี่ยวข้องกับกระทรวงใด ส่วนสภาท้องถิ่นจะถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญอย่างมากเพราะมีหน้าที่ต้องกำจัดและจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศตามแต่ละท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในสภาจะต้องศึกษาข้อมูลอยู่เสมอและมีหน้าที่ต้องบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีสภาความปลอดภัยทางชีวภาพที่จะรวมบุคลากรด้านเทคนิคจากกระทรวงต่าง ๆ ที่กล่าวมา และหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสภานี้จะทำหน้าที่เชื่อมโยงการทำงานของทุกหน่วยงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน⁴⁰

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ การป้องกันการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ รวมทั้งสามารถช่วยให้ประเทศรับมือกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเข้ามาในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากกล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไป กฎหมายฉบับนี้ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดการกับ “สิ่งมีชีวิตที่ไม่ต้องการ (unwanted organism)”** ด้วยวิธีการป้องกัน การกักกัน และการใช้กลยุทธ์การจัดการกับสัตว์รบกวน (pest management strategies) ซึ่งรวมการควบคุมและการกำจัดไว้ด้วย⁴¹ หากสิ่งมีชีวิตใดก็ตามไม่ว่าสัตว์หรือพืชที่จัดเป็นสิ่งมีชีวิตที่ไม่ต้องการแล้ว ก็จะต้องห้ามมิให้ปล่อยสู่ธรรมชาติ และห้ามมิให้มีการนำเข้าเพราะอาจจัดเป็นสินค้าที่

* ตัวอย่างเช่น Ministry of Agriculture and Fisheries Act 1953, Agricultural Pests Destruction Act 1967, Animals Act 1967, Apiaries Act 1969, Plants Act 1970 และ Noxious Plants Act 1978 เป็นต้น

⁴⁰ Marc L. Miller and Robert N. Fabian, Harmful invasive species : Legal responses, (Washington, D.C. : Environmental Law Institute, 2004), pp. 28-30.

** The Biosecurity Act 1993 มาตรา 2 ได้นิยาม “unwanted organism” หรือ “สิ่งมีชีวิตที่ไม่ต้องการ” ว่า หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่ chief technical officer เชื่อว่าเป็นเหตุให้เกิดอันตรายไม่พึงประสงค์ต่อพื้นที่กายภาพทางธรรมชาติหรือต่อสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งได้แก่สิ่งมีชีวิตที่ไม่ได้การรับรองให้นำเข้าได้ตามกฎหมายนี้หรือตาม HSNO Act 1996 หรือเป็นสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการรับรองให้นำเข้าได้ตาม HSNO Act 1996 แต่หลบหนีออกจากสถานที่เลี้ยงดู หรือแม้จะนำเข้าได้แต่เป็นสิ่งมีชีวิตที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเชื่อว่าสามารถเป็นเหตุให้เกิดอันตรายไม่พึงประสงค์ต่อพื้นที่กายภาพทางธรรมชาติหรือต่อสุขภาพของมนุษย์

⁴¹ Marc L. Miller and Robert N. Fabian, Harmful invasive species : Legal responses, p. 28.

อาจเป็นอันตราย (risk goods)* เว้นแต่กระทำตามมาตรฐานด้านอนามัยในการนำเข้า (import health standards) ซึ่งทำให้ risk goods มีสิทธิที่จะได้รับ biosecurity clearance จากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (inspector) ได้ ทำให้นำเข้าได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยปกติแล้วหากสินค้าใด ๆ ที่มาถึงประเทศแล้วแต่ยังไม่ได้รับ biosecurity clearance อย่างถูกต้องก็จะจัดเป็น uncleared goods หรือ unauthorised goods** และตามกฎหมายจะมีกระบวนการหรือการดำเนินการเฉพาะต่อไปตามแต่ละประเภทสินค้า

ส่วนสิ่งมีชีวิตที่ไม่ต้องการที่อาศัยอยู่ในประเทศแล้ว จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีและสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่ต้องจัดการให้เป็นไปตามแผนควบคุมสัตว์รบกวนและดำเนินการอย่างเร่งด่วนและจำเป็นตามประเภทชนิดพันธุ์ โดยหน้าที่หลักสำคัญจะเป็นของ chief technical officer และ inspector หรือ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ที่คอยปฏิบัติงานภาคสนามในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วย 5 เรื่องใหญ่ คือ กำหนดมาตรฐานเรื่องการนำเข้า การควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านทางชายแดน การจัดตั้งการกักกันภายหลังการนำเข้า การเฝ้าระวังและตรวจตราจำนวนพืชหรือสัตว์ประจำถิ่น และการตรวจสอบความเรียบร้อยในการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่มีอยู่ในประเทศหรือที่นำเข้ามาแล้ว⁴²

* มาตรา 2 risk goods หมายถึง สิ่งมีชีวิต ชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิต หรือสิ่งของใด ๆ ที่เชื่อว่าก่อหรือกักเก็บสิ่งมีชีวิตที่ก่อให้เกิดอันตรายที่ไม่ต้องการต่อธรรมชาติและสถานที่ทางกายภาพ หรือต่อสุขภาพของมนุษย์ในประเทศนิวซีแลนด์ หรือเชื่อว่าจะก่อกวนหรือขัดขวางการวินิจฉัย การจัดการ หรือการปฏิบัติให้เหมาะสมต่อ pests หรือ unwanted organisms ในประเทศนิวซีแลนด์

** มาตรา 2 unauthorised goods หมายถึง สินค้า ดังนี้

(a) uncleared good ที่มีได้อยู่ในสถานที่เปลี่ยนถ่ายหรือพื้นที่ควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพ หรือ

(b) uncleared goods ที่อยู่ในในสถานที่เช่นนั้นแล้วแต่ถูกนำออกมาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(c) สินค้าใด ๆ ที่ได้รับ biosecurity clearance อันเกิดจากข้อมูลของสินค้าที่เป็นเท็จ หลอกลวง หรือไม่สมบูรณ์ หรือไม่เป็นไปตาม post-clearance requirements ที่กำหนดในมาตรฐานอนามัยการนำเข้า หรือไม่เป็นไปตาม post-clearance conditions หรือไม่เป็นไปตามกฎข้อบังคับ

(d) สิ่งมีชีวิตจำกัดที่เข้าในสถานที่เก็บรวบรวมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในสถานที่นั้น

มาตรา 2 uncleared goods หมายถึง สินค้าที่ยังไม่ได้รับ biosecurity clearance

⁴² Marc L. Miller and Robert N. Fabian, *Harmful Invasive Species : Legal responses*, p. 28.

The Biosecurity Act 1993 มีสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา สำหรับกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องนั้นมีบทกำหนดโทษที่มีรายละเอียดปลีกย่อยจำนวนมากดังปรากฏในมาตรา 157* ที่บัญญัติโทษทางอาญาขั้นสูงสุดสำหรับความผิดในกลุ่มนี้ คือ โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับสำหรับผู้กระทำผิดเพียงหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นความผิดของนิติบุคคลโทษปรับจะเพิ่มเป็น 200,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ นอกจากนี้ยังมีเรื่อง pecuniary penalties ที่ The chief executive ของกระทรวง สามารถขอให้ศาลสั่งปรับบุคคลได้ในบางเรื่องได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 154H-154L

เนื้อหาในมาตรา 157 นั้นได้แบ่งกระจายรายละเอียดของการกระทำที่เป็นความผิดและต้องรับโทษออกหลายประการ ด้วยการอ้างถึงหลักเกณฑ์ในมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 154M, 154N และมาตรา 154O** และมาตราอื่นอีกเป็นจำนวนมากในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม เฉพาะเนื้อหาสำคัญนั้นสามารถจำแนกตามหลักเกณฑ์ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการได้ ดังนี้

4.4.1.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

สำหรับกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันนั้น จะอยู่บนพื้นฐานของระบบอนุญาต ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนและระดับการตรวจสอบหลายชั้น และกำหนดหน้าที่ของบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 1 หน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูยานพาหนะ (craft)* ที่มาถึงประเทศแล้ว[†]** จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1. ทำหนังสือแจ้ง Director General ถึงสถานที่และเวลาที่มาถึง
2. ป้องกันมิให้มีการนำ risk goods ออกจากยานพาหนะเช่นว่านั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
3. ต้องชำระค่าใช้จ่ายตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบร้องขอเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสถานที่และเวลาดังกล่าว

* มาตรา 157 คือมาตราที่บัญญัติเรื่องโทษทางอาญา โปรดดูเนื้อหาในภาคผนวก

** มาตรา 154M, 154N และ 154O คือมาตราที่บัญญัติเนื้อหาเรื่องการกระทำความผิด รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก

*** มาตรา 2 (1) craft หมายถึง เครื่องบินหรือเรือประเภทใดก็ตามที่ใช้บรรทุกบุคคลหรือสินค้า และรวมถึงแท่นขุดเจาะน้ำมันและยานพาหนะใด ๆ ที่เป็นส่วนต่อโยงหรือลากมากับเรือ

[†] มาตรา 2 (1) มาถึงประเทศนิวซีแลนด์ หมายถึง นำเครื่องบินลงจอดหรือนำเรือเทียบท่า หรือมีผู้โดยสารหรือสินค้าลงมาจากยานพาหนะนั้นในประเทศ

หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อข้อ 1–3 ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ ย่อมมีความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 12 เดือน ปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นนิติบุคคลกระทำผิดจะมีโทษปรับ 100,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) ประกอบมาตรา 18⁴³

4. ปฏิบัติตามคำสั่งที่มีเหตุผลอันสมควรของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบซึ่งออกคำสั่งในเรื่องการโยกย้าย craft เรื่องการขนย้าย risk goods หรือเรื่องการขนถ่ายผู้โดยสาร หรือคำสั่งในเรื่องมาตรการป้องกันกักขังการขนย้ายและรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

5. ส่งรายงานใบประกาศหรือเอกสารยืนยันต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบร้องขอ

6. ตอบทุกคำถามเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับสินค้า ลูกเรือ ผู้โดยสาร และการเดินทาง

หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อข้อ 4–6 ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ ย่อมมีความผิดต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) ประกอบมาตรา 19⁴⁴

7. ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมดูแล craft หากไม่สามารถจัดทำประกาศเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการความเสี่ยงของ craft หรือจัดทำประกาศตามแผนจัดการความเสี่ยงของ craft ตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรียกร้อง หรือทำประกาศเช่นนั้นซึ่งเป็นความเท็จ ก็จะมีผลต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ และหากเป็นนิติบุคคลกระทำผิดจะมีโทษปรับ 15,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154N (14)

ประการที่ 2 หน้าที่ของผู้โดยสาร ผู้โดยสารทุกคนต้องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำการตรวจสอบสัมภาระของตนได้ด้วย หากไม่ฝ่าฝืนคำสั่งหรือไม่กระทำตามที่กล่าวมา ผู้กระทำเหล่านี้ย่อมมีความผิดต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) ประกอบมาตรา 19

ประการที่ 3 หน้าที่ของบุคคลทุกคนที่มาถึงยังประเทศ ทุกคนที่มาถึงยังประเทศจะต้องอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำการตรวจและทดสอบสินค้าที่ตนเป็นเจ้าของ พร้อมจัดสถานที่ที่เหมาะสมและให้ความช่วยเหลือในการตรวจและทดสอบนั้นตามมาตรา 30 (2)⁴⁵ หากไม่กระทำตามย่อมีความผิดในทำนองเดียวกัน 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6)

ผู้ใดไม่กระทำตามเรื่องหลักการแจ้งการมาถึงของ craft หรือหลักการถ่ายเทสินค้าหรือผู้โดยสารจาก craft ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154N (12)

⁴³ “Biosecurity Act 1993,” Public Act 1993 No. 95 (Reprint October 2012): 48.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 68-69.

ประการที่ 4 การกระทำของผู้ควบคุมดูแลท่าจอด craft หากผู้ใดเป็นผู้ควบคุมดูแลท่าจอด craft เจตนา (wilfully) หรือกระทำโดยเลินเล่อ (recklessly)

กรณีที่ 1 แสดงออกว่าท่าที่ได้รับอนุญาตโดยชอบแล้วเป็นท่านั้นเป็นสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้เทียบได้เป็นสถานที่แรกโดยที่ craft นั้นยังไม่ได้รับอนุญาตให้เทียบ หรือ

กรณีที่ 2 แสดงออกว่าท่านั้นเป็นสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้เทียบได้เป็นสถานที่แรกในเมื่อสถานที่นั้นไม่ได้รับการอนุญาตหรือได้ยกเลิกไปแล้ว ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154O (19)

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดจึงเห็นได้ว่า กฎหมายอาญาช่วยป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในสถานะที่เป็น risk goods โดยให้บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้ามีหน้าที่ต้องกระทำตามกฎหมายและตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ดังนั้น ระบบการตรวจสอบเช่นนี้ ย่อมทำให้มีการตรวจหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่อาจติดมากับสินค้าหรือสัมภาระต่าง ๆ โดยที่ไม่ตั้งใจในการนำเข้าได้

4.4.1.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม

มาตรการควบคุมนั้นเป็นถือเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะมีหลักเกณฑ์จำนวนมาก และมีกฎหมายอาญาเกี่ยวข้องมากที่สุด โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ประการที่ 1 การรายงานการพบเห็นสิ่งมีชีวิต

ก. รายงานเรื่อง notifiable organism บุคคลใดที่พบการปรากฏตัวของสิ่งมีชีวิตและสงสัยว่าเป็น “สิ่งมีชีวิตที่ต้องได้รับการแจ้งเตือน (notifiable organism)” ซึ่งจะมีประกาศระบุไว้ว่าสิ่งมีชีวิตใดบ้างจัดเป็นสิ่งมีชีวิตที่ต้องได้รับการแจ้งเตือน และบุคคลนั้นเชื่อว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีได้อาศัย ณ สถานที่ที่พบเห็นนั้น ทั้งไม่มีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่า chief technical officer ได้รับรู้การปรากฏตัวแล้ว บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ chief technical officer ทราบทันที เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควร บุคคลนั้นอาจรายงานดังกล่าวล่าช้าได้ มิฉะนั้นจะมีความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นนิติบุคคลกระทำผิดจะมีโทษปรับ 200,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ตาม มาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (1) ประกอบมาตรา 46⁴⁶

ข. รายงานสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในนิวซีแลนด์ บุคคลใดที่รู้หรือควรรู้ได้ตามสมควรว่า สิ่งมีชีวิตที่พบเห็นไม่ใช่สิ่งมีชีวิตที่เคยปรากฏในนิวซีแลนด์ แต่ไม่ให้ข้อมูลแก่รัฐมนตรีเรื่องสิ่งมีชีวิตดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ จะมีความผิดต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์

⁴⁶ Ibid., pp. 98-99.

นิวซีแลนด์ และหากเป็นนิติบุคคลกระทำผิดจะมีโทษปรับ 15,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154O (20)

ประการที่ 2 การห้ามซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือมีไว้ในครอบครอง

ผู้ใดซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน หรือกระทำการใดๆ ให้ได้มาซึ่งสินค้าที่ไม่ได้รับอนุญาต (unauthorized goods) ทั้งที่รู้หรือเชื่อว่าเป็นสินค้าประเภทนี้ หรืออาจรู้ได้ว่าเป็นสินค้าประเภทนี้แต่ไม่ตรวจตราให้รอบคอบ ย่อมมีความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากนิติบุคคลกระทำผิดจะมีโทษปรับ 200,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (9)

นอกจากนี้ หากผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสินค้าที่ไม่ได้รับอนุญาต (unauthorised goods) ทั้งที่รู้ว่าเป็นสินค้าประเภทนี้ก็มีความผิดและได้รับโทษทำนองเดียวกันตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (15) และถ้าพยายามกระทำผิดตามมาตรา 154O (15) ก็ต้องรับโทษเท่ากับกระทำความผิดสำเร็จตามมาตรา 157 (2)

ประการที่ 3 การห้ามปล่อยสู่ธรรมชาติ

ก. ห้ามปล่อย pest หรือ unwanted organism บุคคลใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ซึ่งการส่งต่อหรือเป็นเหตุให้มีการส่งต่อ ปล่อยหรือเป็นเหตุให้เกิดการปล่อย หรือวิธีอื่นใดที่จะทำให้เกิดการแพร่กระจาย pest หรือ unwanted organism ผู้นั้นมีความผิดต้องได้รับโทษ เว้นแต่เป็นกรณีในบังคับของ pest management plan หรือเป็นกรณีในบังคับการควบคุมในภาวะฉุกเฉิน หรือกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ตามที่รัฐมนตรีให้อำนาจ หรือได้รับอนุญาตจาก chief technical officer เป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเจาะจง ส่วนอัตราโทษจะเท่ากับกับเรื่องการห้ามซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน หรือกระทำการใดๆ ให้ได้มาซึ่งสินค้าที่ไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (1) ประกอบมาตรา 52⁴⁷

ข. ห้ามปล่อยสิ่งมีชีวิตที่กักเก็บหรือเป็นแหล่งอาศัยของ pest หรือ unwanted organism นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้มีหน้าที่ดูแลสิ่งมีชีวิตที่ตนรู้ว่าหรือสงสัยว่าสิ่งมีชีวิตนี้ได้กักเก็บหรือเป็นแหล่งอาศัยของ pest หรือ unwanted organism กระทำการปล่อยให้สิ่งมีชีวิตนั้นออกสู่สถานที่จำหน่ายหรือใช้จัดแสดง ขายหรือเสนอขาย หรือแพร่พันธุ์หรือกระทำการส่งเสริมให้มีการแพร่พันธุ์ pest หรือ unwanted organism มากขึ้น ส่วนการกระทำประการอื่นของเจ้าของหรือผู้มีหน้าที่ดูแลสิ่งมีชีวิตนอกจากที่ต้องห้ามนี้แล้ว จะกระทำได้เมื่อ chief technical officer ได้อนุญาตเป็นหนังสือและประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากผู้ใดกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามเช่นเดียวกันตาม มาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (1) ประกอบมาตรา 53⁴⁸

⁴⁷ Ibid., p. 102.

⁴⁸ Ibid., pp. 102-103.

ประกาศที่ 4 การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่

ก. **ขัดขวางเจ้าหน้าที่ในการกั้นหรือล้อมกรอบเส้นทาง** ห้ามมิให้บุคคลใดขัดขวาง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้กำลังปฏิบัติหน้าที่ในการกั้นหรือล้อมกรอบเส้นทาง หรือกำหนดจุดตรวจต่าง ๆ หรือเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงเส้นทาง การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิต, ชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิต, risk goods หรือสินค้าที่ละเมิดกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (1) ประกอบมาตรา 134⁴⁹

ข. **ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน** ผู้ใดกระทำการคุกคาม ทำร้าย หรือเจตนา (intentionally) ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ ตามมาตรา 154O (2) ผู้ใดเจตนา (intentionally) ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 154O (3) หรือผู้ก่อความเสียหายโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ต่อระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือทำให้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ชำรุด ตามมาตรา 154O (4) ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1)

ค. **ขัดขวางการสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับ uncleared goods** ส่วนผู้ใดกระทำด้วยประการใดที่อาจขัดขวางการสืบหาข้อมูลของทางการเกี่ยวกับ uncleared goods ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6)

ประกาศที่ 5 การปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

ก. **จัดทำเอกสารปลอม ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือปิดบังข้อมูล** ผู้ใดจัดทำเอกสารปลอมหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ต่อเจ้าหน้าที่หรือต่อระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 154O (5) หรือผู้ใดมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ แต่ตั้งใจปิดบังไม่แจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 154O (6) ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1)

ข. **บิดเบือนการกระทำบางอย่างหรือหลอกลวงว่าได้กระทำ** ผู้ใดมีหน้าที่ต้องขอใช้เหยี่ยวยา ต้องประกาศ หรือต้องแสดงใบรับรองอย่างใด ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ แต่ได้กระทำการบิดเบือนหรือหลอกลวงว่าการกระทำดังกล่าว ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (7)

ค. **ปลอมตัวหรือแสดงตนเป็นเจ้าหน้าที่** ผู้ใดปลอมตัวหรือแสดงตนว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอย่างใดภายใต้กฎหมายนี้ ทั้งที่ตนมิได้เป็นเจ้าหน้าที่เช่นนั้น ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (8)

ง. **แจ้งข้อมูลของสินค้าต่าง ๆ โดยมิชอบ** ผู้ใดแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ ข้อมูลซึ่งทำให้เข้าใจผิด หรือข้อมูลไม่สมบูรณ์ ในสินค้าที่จะนำเข้าหรือใน uncleared goods ต่อทางการหรือต่อ

⁴⁹ Ibid., pp. 236-237.

ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ซึ่งมีความผิดและต้องได้รับโทษตาม มาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) ประกอบมาตรา 16A⁵⁰

จ. แสดงข้อมูลอันเป็นเท็จหรือให้คำตอบอันเป็นเท็จ ผู้ใดที่แสดงข้อมูลเท็จในเรื่องมาตรฐานอนามัยการนำเข้า ตามมาตรา 154N (13) หรือผู้ใดที่อยู่ภายในพื้นที่ควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งได้รับคำถามจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการสืบหาข้อเท็จจริงในเรื่องการปรากฏตัว ธรรมชาติ หรือการเดินทางของสินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ตั้งใจให้ข้อมูลคำตอบเท็จหรือหลอกลวงให้เข้าใจผิด ตามมาตรา 154O (21) ผู้ซึ่งมีความผิดและต้องได้รับโทษตาม มาตรา 157 (5)

ฉ. แสดงตนเป็นผู้ควบคุมดูแลสถานที่โดยมิชอบ ผู้ซึ่งควบคุมดูแลหรือแสดงตนอ้างว่าควบคุมดูแลสถานที่เก็บรักษาต่าง ๆ โดยไม่ใช่ผู้มีหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเพียงแคเคยเป็นผู้มีหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ควบคุมดูแลสถานที่นั้นทั้งที่ไม่มีหน้าที่โดยชอบอีกต่อไปหรือไม่ได้รับอนุมัติ หรือไม่ได้กระทำตามมาตรฐานการดูแลสถานที่ตามมาตรา 154N (17) มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ช. ประกาศว่าไม่ใช่เจ้าของโดยมิชอบ ผู้ใดประกาศอย่างไม่ถูกต้องว่าตนไม่ใช่เจ้าของสินค้าทั้งหมดหรือบางส่วนที่ต้องมีการประกาศ ผู้ซึ่งมีความผิดและต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ตามมาตรา 157 (7) ประกอบมาตรา 154N (21)

ประการที่ 6 การเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนย้าย

ก. เปลี่ยนแปลงสภาพหรือสถานะของ risk goods โดยมิชอบ ผู้ใดรู้ว่าสินค้านั้นเป็น risk goods ที่ถูกยึดหรืออยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่ได้กระทำการเปลี่ยนแปลงสภาพสินค้านั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่เปลี่ยนแปลงสภาพสินค้านั้นในด้านที่ต่างจากที่ได้รับอนุญาตมา รื้อออกหรือจัดเก็บใหม่ซึ่งสินค้านั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำในด้านที่ต่างจากที่ได้รับอนุญาตมา ตามมาตรา 154O (10) หรือผู้ใดรู้ว่าสินค้านั้นเป็น risk goods ที่ถูกยึดหรืออยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นสินค้าที่ได้รับการจัดเก็บตามคำสั่งแล้ว ได้กระทำการย้ายหรือกำจัดสินค้าออกจากสถานที่แห่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำในด้านที่ต่างจากที่ได้รับอนุญาตมา ตามมาตรา 154O (11) หรือผู้ใดรู้ว่าสินค้านั้นเป็น risk goods ที่ถูกยึดหรืออยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้นำเอาสินค้านั้นไปหรือใช้วิธีแปรสภาพใด ๆ ให้สินค้านั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตนโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 154O (12) ทุกการกระทำเหล่านี้จะทำให้ผู้ซึ่งมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1)

⁵⁰ Ibid., p. 44.

ผู้ใดที่จะทำการเคลื่อนย้าย risk goods ภายในพื้นที่ควบคุมด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่มีเหตุผลสมควรที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้ดูแลการเคลื่อนย้ายเหล่านั้นตามมาตรา 36 มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ข. ขุดซากสิ่งมีชีวิตหรือซาก risk goods โดยมีขอบ ผู้ใดรู้ว่ามีคำสั่งให้ฝังซากของสิ่งมีชีวิตหรือซาก risk goods และรู้ว่ามี การดำเนินการตามคำสั่งเช่นนี้แล้ว แต่ได้กระทำการขุดขึ้นมาซึ่งซากของสิ่งมีชีวิตหรือซาก risk goods โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (13)

ค. นำสิ่งมีชีวิตเข้าหรือออกจากสถานที่หรือทำให้ไปเสียไปซึ่งข้อบ่งชี้รูปพรรณ โดยมีขอบ ผู้ใดรู้ว่าการประกาศเป็นหนังสือกำหนดสถานที่ควบคุมไว้ตามมาตรา 130 ได้กระทำการย้ายหรือกำจัดสิ่งมีชีวิต, risk goods, ชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิต หรือสินค้าที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ออกจากสถานที่นั้น หรือนำสินค้าเข้าไปในสถานที่นั้น หรือกำจัด เปลี่ยนแปลง ทำให้เสียรูปไปซึ่งข้อบ่งชี้รูปพรรณสิ่งมีชีวิต, risk goods หรือสินค้าอื่น ๆ ซึ่งการระบุนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในสถานที่แห่งนั้น และการกระทำเหล่านี้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (1) ประกอบมาตรา 154O (14)

ง. หน้าที่ของผู้ควบคุมดูแลสินค้า ในเรื่องการดูแลสินค้า กฎหมายได้กำหนดเรื่องสถานที่เก็บรักษาหรือกักสินค้าไว้โดยมีผู้ควบคุมดูแลอยู่ ซึ่งผู้ควบคุมดูแลสถานที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทุกประการที่ได้รับอนุมัติ คำสั่งทุกประการของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าในสถานที่นั้น และข้อจำกัดทั้งหมดที่เกี่ยวกับสินค้าในสถานที่นั้นตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ หากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 40 (6)

จ. ย้ายหรือเปลี่ยนแปลงข้อบ่งชี้รูปพรรณ ผู้ใดย้ายหรือเปลี่ยนแปลงข้อบ่งชี้รูปพรรณที่ใช้กับสิ่งมีชีวิต เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือมีข้ออ้างอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 51

ประการที่ 7 การปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลต่าง ๆ

ก. ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังได้รับการตรวจสอบ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ให้ biosecurity clearance แก่สินค้าแล้ว เจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาจกำหนดเงื่อนไขในสินค้านั้นได้ ตัวอย่างเงื่อนไข เช่น การระบุเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้สินค้า การระบุเงื่อนไขการดูแลหรือการกำจัดสินค้า การระบุสถานจำเพาะเพื่อจัดเก็บหรือใช้สินค้า ฯลฯ ผู้ใดที่ปฏิบัตินอกเหนือจากเงื่อนไขย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (7) ประกอบมาตรา 27A⁵¹ นอกจากนี้ถ้าเป็นสิ่งมีชีวิตที่ถูกจำกัด เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสามารถกำหนดเงื่อนไขประกอบการกระทำของบุคคลในการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตที่ถูกจำกัดออกจากสถานที่ควบคุมดูแลต่าง ๆ ตามมาตรา

⁵¹ Ibid., p. 65.

29 (2)⁵² ผู้ใดที่ปฏิบัตินอกเหนือจากเงื่อนไขย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (7) เช่นกัน

ข. ไม่ได้รับอนุญาตให้กระทำการในสถานที่กักกัน ผู้ใดที่รู้ว่าเป็นสถานที่กักกัน และได้ทำการเข้าออกหรือใช้ประโยชน์ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้ควบคุมพื้นที่นั้น ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบ 154O (16) ประกอบมาตรา 41 (5)⁵³

ค. ใช้ข้อบ่งชี้รูปพรรณที่โดยมิชอบ ผู้ใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ใช้ข้อบ่งชี้รูปพรรณที่ได้รับการรับรองแล้วของสิ่งมีชีวิตทั้งที่ไม่มีอำนาจใช้ หรือใช้เครื่องหมายที่อาจทำให้เข้าใจข้อบ่งชี้รูปพรรณที่ได้รับการรับรองแล้วของสิ่งมีชีวิตผิดพลาดคลเคลื่อนหรือสับสน ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบ 154O (17) ประกอบมาตรา 51 (2)⁵⁴ และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับข้อบ่งชี้รูปพรรณสิ่งมีชีวิตที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 51 (3)⁵⁵ ผู้นั้นจะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ง. ห้ามมิให้กระทำการทดสอบ ผู้ใดทำการทดสอบที่ห้ามมิให้กระทำโดย Order in Council เว้นแต่กระทำตามเงื่อนไขที่กำหนดโดย chief technical officer ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 121B⁵⁶

จ. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องถือครองเงินในบัญชี ผู้ใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการถือครองเงินเรียกเก็บในบัญชีออมทรัพย์ ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154O (18)

ผู้ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเรียกร้องให้กระทำการใดของผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องกระทำตามข้อที่เรียกร้องนั้น ตามมาตรา 141⁵⁷ รวมทั้งปฏิบัติตามข้อบังคับที่ออกโดย The Governor-General ด้วย มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ฉ. ความรับผิดโดยเคร่งครัดในเรื่องการตอบคำถามเกี่ยวกับบัญชี ผู้ใดไม่สามารถตอบคำถามที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบบัญชี ผู้นั้นมีความผิดโดยถือเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability offence) ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยมีเจตนาหรือไม่ เว้นแต่ จำเลยพิสูจน์ว่าตนเองได้เชื่ออย่างสุจริตและมีเหตุผลอันสมควรการตอบนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือสามารถพิสูจน์ตนว่าไม่ได้รู้หรือมีข้อมูลคำตอบของคำถาม หรือสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องซึ่งเกี่ยวข้องกับคำฟ้องของอัยการนั้นเป็นของคนอื่น เกิดเพราะอุบัติเหตุ หรือเกิดเพราะเหตุอื่นนอกเหนือจากการควบคุมของจำเลย ทั้งนี้ จำเลยจะพิสูจน์เช่นที่กล่าวมาได้ต้องทำหนังสือแจ้งยัง

⁵² Ibid., pp. 67-68.

⁵³ Ibid., p. 89.

⁵⁴ Ibid., p. 101.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., pp. 224-225.

⁵⁷ Ibid., p. 243.

อัยการแสดงข้อเท็จจริงสนับสนุนภายใน 15 วันทำการก่อนการพิจารณาคดีหรือแล้วแต่เวลาที่ศาลเห็นสมควร ตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154M

ข. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามสมควรสำหรับผู้นั้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ และออกโดยทางการหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (4) ประกอบมาตรา 154N (10) และผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม compliance order ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (4) ประกอบมาตรา 154N (11)

ข. ไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องให้กระทำ บุคคลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเรียกร้องตามสมควรสำหรับผู้นั้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ และออกโดยทางการหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (4) ประกอบมาตรา 154N (9)

ข. หน้าที่ส่งมอบสิ่งมีชีวิต เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือผู้มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือเจ้าของ หรือผู้ควบคุมสิ่งมีชีวิต หรือผู้ที่อยู่อาศัยในสถานที่ที่มีสิ่งมีชีวิตนั้นอยู่จะต้องส่งมอบสิ่งมีชีวิตที่ระบุในหนังสือให้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตามมาตรา 121 (2)⁵⁸ มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ณ. ห้ามเคลื่อนย้ายสิ่งของที่เจ้าหน้าที่จัดวางในสถานที่ เพื่อกระทำการเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงในเรื่องการมีอยู่หรือการซ่อนตัวอยู่ของ pest หรือ unwanted organisms หรือเพื่อการประเมินมาตรการที่จะใช้กำจัดหรือจัดการกับ pest หรือ unwanted organisms เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือผู้มีอำนาจอาจจัดวางสิ่งของใด ๆ ไว้ในสถานที่เกี่ยวข้องในเวลาที่อันสมควร ห้ามมิให้บุคคลใดเคลื่อนย้ายหรือเข้ายุ่งเกี่ยวกับสิ่งของนั้นหากไม่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา 121A⁵⁹ มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ณ. ปฏิเสธไม่หยุดยานพาหนะโดยมิชอบ ห้ามบุคคลผู้ควบคุมยานพาหนะปฏิเสธที่จะหยุดยานพาหนะเมื่อเจ้าหน้าที่บังคับการในเครื่องแบบเรียกให้หยุดหรือพยายามให้หยุด หรือเคลื่อนย้ายจากสถานที่ที่ถูกเรียกให้หยุดโดยชอบแล้ว เว้นแต่มีเหตุอันสมควร ตามมาตรา 132 (9)⁶⁰ มิฉะนั้น จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ณ. ไม่สามารถดูแลเอกสารตามกฎหมาย ผู้ที่ไม่สามารถดูแลรักษาเอกสาร บัญชีหรือบันทึกใด ๆ เกี่ยวกับการเสียภาษี ตามหลักเกณฑ์คำสั่งทางภาษีตามกฎหมายนี้ 154N (15), (16) จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5)

ณ. ไม่ปฏิบัติตามกฎใน pest management plan และกฎอื่นๆ ผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎใน a national pest management plan หรือ a national pathway management

⁵⁸ Ibid., p. 222.

⁵⁹ Ibid., p. 224.

⁶⁰ Ibid., p. 235.

plan ซึ่งบ่งชี้ว่าการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎนั้นเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายนี้ หรือผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎใน a regional pest management plan หรือ a regional pathway management plan ซึ่งบ่งชี้ว่าการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎนั้นเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายนี้ ตามมาตรา 154N (18) และมาตรา 154N (19) จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5) หรือผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ออกภายใต้กฎหมายนี้ จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (6)

4.4.1.3 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกัน

เรื่องการกักกันนั้น กฎหมายอาญาตาม The Biosecurity Act 1993 ได้ส่งเสริมหรือรองรับเรื่องการกักกันทันทีในเมื่อนำเข้าประเทศ โดยวางหลักให้มีการนำสินค้าหรือสิ่งมีชีวิตประเภทต่าง ๆ ไปไว้ยังสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งที่จริงแล้วกฎหมายอาญาในส่วนนี้มีความเชื่อมโยงกันกับมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุม ในแง่หนึ่งจึงพิจารณาได้ว่า กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกันจะส่งเสริมหรือรองรับมาตรการต่าง ๆ หลายด้านในขณะเดียวกัน และกฎหมายอาญาบางเรื่องที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการอื่นก็สามารถส่งเสริมหรือรองรับมาตรการกักกันได้เช่นกัน

ประการที่ 1 ข้อห้ามเกี่ยวกับ uncleared goods ห้ามมิให้บุคคลใดนำ uncleared goods ออกจาก craft เว้นแต่นำไปยังสถานที่เปลี่ยนถ่าย หรือพื้นที่ควบคุมด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนกระทำไปย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) และมาตรา 25⁶¹

นอกจากนี้ถ้าจะนำ uncleared goods ออกจากสถานที่ดังกล่าว จะกระทำได้เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอนุญาตให้ทำการส่งออก หรือเจ้าหน้าที่อนุญาตให้ย้ายสถานที่เช่นว่านี้ไปยังสถานที่แบบเดียวกันในอีกแห่งหนึ่ง และบุคคลนั้นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบกำหนด พร้อมอธิบายให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมดูแลอื่นเข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขด้วย ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนกระทำไปย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) และมาตรา 25

ประการที่ 2 ข้อห้ามเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ถูกจำกัด กฎหมายยังกำหนดไว้อีกว่า ห้ามมิให้ผู้ใดนำสิ่งมีชีวิตที่ถูกจำกัดออกจากสถานที่เปลี่ยนถ่าย หรือพื้นที่ควบคุมด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ หรือสถานที่เก็บรักษา เว้นแต่ย้ายไปยังสถานที่เช่นว่านี้แห่งอื่น หรือส่งออกนอกประเทศตามอำนาจและเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่อนุญาตให้กระทำได้ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนกระทำไปย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) และมาตรา 29⁶²

⁶¹ Ibid., pp. 61-63.

⁶² Ibid., pp. 67-68.

ประกาศที่ 3 หน้าที่ของบุคคลในสถานที่ ผู้ใดก็ตามที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ จะต้องตอบคำถามเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องประวัติ สถานที่พักอาศัย การติดต่อ ข้อมูลเรื่องลักษณะของสินค้าและเส้นทางการเดินทางของสินค้าที่ตนเป็นเจ้าของ หรือ ข้อมูลอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ต้องการ ต้องแสดงหนังสือเดินทางหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบร้องขอ ต้องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสามารถตรวจสอบสินค้าที่ตนเป็นเจ้าของ และต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่มีเหตุผลอันสมควรของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับ risk goods ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนในเรื่องที่กล่าวมาย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) และมาตรา 35⁶³

ผู้ใดก็ตามที่อยู่ในพื้นที่ควบคุมด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ จะต้องอยู่ในสถานที่นั้นเพื่อการตรวจสอบและการดำเนินการตามกฎหมายฉบับอื่นก่อนจะออกจากสถานที่ได้ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (3) ประกอบมาตรา 154N (6) และมาตรา 35A⁶⁴

ผู้ใดก็ตามที่อยู่ภายในพื้นที่ควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งได้รับการคำถามจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการสืบหาข้อเท็จจริงในเรื่องการปรากฏตัว ธรรมชาติ หรือการเดินทางของ risk goods แต่ไม่สามารถตอบคำถาม หรือตอบได้ไม่ครบถ้วน สมบูรณ์กรณีใดกรณีหนึ่งในเวลาอันเหมาะสม ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154N (20)

ผู้ซึ่งประกาศอย่างไม่ถูกต้องว่าตนไม่ใช่เจ้าของของสินค้าตามประกาศที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องจัดทำทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้นั้นมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (5) ประกอบมาตรา 154N (21)

ประกาศที่ 4 ห้ามเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงเส้นทางเคลื่อนที่ของสินค้าโดยมิชอบ กรณีตามมาตรา 134 (1) (b) ห้ามมิให้บุคคลใดเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงเส้นทางเคลื่อนย้ายของสิ่งมีชีวิต, ชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิต, risk goods หรือสินค้าอื่นใด ที่ขัดต่อการประกาศพื้นที่ควบคุม (declaration of controlled area) เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือผู้มีอำนาจ และกรณีตามมาตรา 134 (1A) เจ้าของหรือผู้ควบคุมสิ่งมีชีวิต, ชิ้นส่วนชีวภาพ, risk goods หรือสินค้าอื่นใด ที่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการตามที่ประกาศ จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการเช่นว่านี้ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามมาตรา 157 (4) ประกอบมาตรา 154N (8)

4.4.2 The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชนและชุมชน ด้วยการป้องกันและจัดการอันตรายของสารพิษและ

⁶³ Ibid., pp. 74-75.

⁶⁴ Ibid., pp. 75-76.

ชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตใหม่ (new organisms)⁶⁵ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ช่วยจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในแง่ที่ว่า เมื่อมีการนำเข้าสู่สิ่งมีชีวิตใหม่โดยตั้งใจ (ซึ่งเป็นที่แน่นอนในตัวเองว่าสิ่งมีชีวิตใหม่นั้นคือชนิดพันธุ์ต่างถิ่น) ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ถ้าสิ่งมีชีวิตนั้นแม้จะเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น แต่ปรากฏว่ามีอยู่ในประเทศแล้ว การจัดการจะอยู่ภายใต้ The Biosecurity Act 1993 เพราะสิ่งมีชีวิตที่ปรากฏอยู่แล้วจะไม่ถือเป็นสิ่งมีชีวิตใหม่อันจะอยู่ภายใต้บังคับของ HSNO Act 1996 อีกต่อไป

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน คือ การห้ามมิให้นำเข้าสู่สิ่งมีชีวิตใหม่ รวมทั้งห้ามทดสอบภาคสนามและห้ามปล่อยสิ่งมีชีวิตเช่นนั้นสู่ธรรมชาติด้วย หากยังไม่ใช่สิ่งมีชีวิตใหม่ที่ได้รับการรับรองจาก ERMA* ซึ่งสิ่งมีชีวิตใหม่ (new organisms) คือ สิ่งมีชีวิตที่ไม่ปรากฏอยู่ในประเทศก่อนวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 หรือสิ่งมีชีวิตที่จัดเป็นสายพันธุ์ที่อาจก่ออันตรายที่ไม่ปรากฏในประเทศก่อนวันที่ประกาศใช้กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หรือสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการรับรองให้อยู่ในสถานที่ใด ๆ ตามกฎหมายนี้ หรือที่มีการรับรองให้ปล่อยสู่ธรรมชาติได้อย่างมีเงื่อนไข หรือสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรมที่ไม่มีการรับรองให้นำเข้าหรือปล่อยสู่ธรรมชาติได้มาก่อน หรือสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในกลุ่มสายพันธุ์ใดก็ตามที่ประเทศนิวซีแลนด์ได้ทำการกำจัดไปแล้ว⁶⁶ ตามนัยมาตรา 2 (1) และมาตรา 2A** นอกจากนี้ ถ้าเป็นสิ่งมีชีวิตต้องห้ามตามรายการในกฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็ย่อมไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าหรือปล่อยได้เช่นกัน

HSNO Act 1996 นั้นมีสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติว่าการกระทำลักษณะใดเป็นความผิดจะอยู่ในมาตรา 109 ส่วนบทกำหนดโทษจะอยู่ในมาตรา 114 นอกจากนี้ ยังมีเรื่อง pecuniary penalties ที่ The enforcement agency สามารถขอให้ศาลสั่งปรับบุคคลในบางเรื่องได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 124B-124F

⁶⁵ Marc L. Miller and Robert N. Fabian, Harmful invasive species : Legal responses, p. 28.

* ERMA ย่อมาจาก Environmental Risk Management Authority เป็นหน่วยงานสำคัญที่บังคับใช้ HSNO Act 1996 ซึ่งบัญญัติเรื่องการแต่งตั้ง ERMA ขึ้น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาวิชาผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดย ERMA จะมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและรับรองการนำเข้าหรือปล่อยสิ่งมีชีวิตใหม่ในประเทศ

⁶⁶ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” Assessment and control of biological invasion risks, p. 48.

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “Hazardous Substances and New Organisms Act 1996,” Public Act 1996 No. 30 (Reprint October 2012): 16-27, 30-32.

4.4.2.1 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

HSNO Act 1996 ได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอันเป็นการส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน คือ หากผู้ใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) นำเข้าซึ่งสิ่งมีชีวิตใหม่อันเป็นการขัดต่อกฎหมายนี้ ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ผ่านการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 109 (1) (c)⁶⁷ และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดต่อเนื่องก็จะมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อวัน สำหรับวันที่มีการกระทำผิดต่อเนื่องไม่ว่าเต็มหรือไม่เต็มวันก็ตาม ตามมาตรา 114 (1)⁶⁸

4.4.2.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม

ในเรื่องมาตรการควบคุมนั้น กฎหมายอาญาตาม HSNO Act 1996 มีบทบัญญัติส่งเสริมหรือรองรับหลายประการ เป็นต้นว่า ผู้ใดกระทำการพัฒนาหรือทำการทดสอบภาคสนามสิ่งมีชีวิตใหม่เป็นการขัดต่อกฎหมายนี้ตามมาตรา 109 (1) (b) หรือกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ว่าเป็นการปล่อยสิ่งมีชีวิตใหม่สู่ธรรมชาติเป็นการขัดต่อกฎหมายนี้ตามมาตรา 109 (1) (c) หรือกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) หรือเลินเล่อ (recklessly) หรือประมาท (negligently) มีไว้ในครอบครองซึ่งสิ่งมีชีวิตใหม่ที่ได้นำเข้าหรือพัฒนาหรือปล่อยสู่ธรรมชาติแล้ว หรือได้กำจัดสิ่งมีชีวิตเช่นที่กล่าวนี้ เป็นการขัดต่อกฎหมาย ตามมาตรา 109 (1) (d) (ii) ที่กล่าวว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายก็เพราะไม่ได้รับการรับรองจาก ERMA ให้ทำการได้โดยชอบ หรือกรณีไม่สามารถปฏิบัติตามวิธีการควบคุมที่กำหนดไว้ในการรับรองตามกฎหมายนี้ ไม่สามารถปฏิบัติตามวิธีการควบคุมที่กำหนดในกฎข้อบังคับตามมาตรา 109 (1) (e) (i) และ (ii) ทุกกรณีดังกล่าวมานั้น หากผู้ใดกระทำไปผู้นั้นย่อมมีความผิดตามมาตรา 114 (1) และต้องรับโทษเช่นเดียวกับที่กล่าวในเรื่องบทบัญญัติที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน⁶⁹

นอกจากนี้ กฎหมายอาญาตาม HSNO Act 1996 ยังควบคุมการกระทำบางประการของบุคคลที่เกี่ยวข้องการไม่ให้ความร่วมมือต่าง ๆ อันจะก่อผลร้ายด้วย เช่น หากบุคคลใดกระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly) ไม่รายงานข้อมูลใหม่ที่สำคัญเรื่องอันตรายของสิ่งมีชีวิตใหม่ย่อมมีความผิด และมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ถ้าเป็นการกระทำผิดต่อเนื่องก็จะมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อวันตามมาตรา 109 (1) (i) ประกอบมาตรา 114 (2)⁷⁰ หรือ

⁶⁷ Ibid., p. 159.

⁶⁸ Ibid., p. 164.

⁶⁹ Ibid., pp. 159-160, 164.

⁷⁰ Ibid., p. 164.

ผู้ใดปลอมหรือแสดงตัวเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 109 (1) (j), เจตนา (wilfully) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 109 (1) (k) หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่บุคคลว่ามีกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้นในที่ซึ่งอาจทำให้บุคคลเข้าใจผิดได้ตามมาตรา 109 (1) (l)⁷¹ ทุกกรณีดังกล่าวมานั้น หากผู้ใดกระทำไปผู้นั้นย่อมมีความผิดตามมาตรา 114 (3) มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์⁷²

4.4.3 กฎหมายอาญาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ถึงแม้ประเทศนิวซีแลนด์จะมี The Biosecurity Act 1993 และ The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 อยู่แล้ว แต่ยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับอื่นที่สามารถใช้ดูแลปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในแง่มุมที่ต่างออกไปจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้นเป็นต้นว่า

4.4.3.1 Marine Reserves Act 1971

Marine Reserves Act 1971 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งและจัดการพื้นที่ทะเลและชายฝั่งให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล เพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่อันเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้คงไว้ซึ่งสภาพที่เหมาะสมตามธรรมชาติ⁷³ โดยกำหนดแผนดำเนินการจัดการเพื่อการอนุรักษ์สำหรับพื้นที่ทางทะเลที่เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายนี้ ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในบริเวณพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและต้องรับโทษ ซึ่งมีโทษทั้งจำคุกและปรับตามมาตรา 18⁷⁴

4.4.3.2 Fisheries Act 1996

Fisheries Act 1996 มีวัตถุประสงค์ตามที่มาตรา 8 บัญญัติไว้ คือ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากแหล่งทำการประมงอย่างยั่งยืน กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่

⁷¹ Ibid., p. 160.

⁷² Ibid., p. 164.

⁷³ “Marine Reserves Act 1971,” Public Act 1971 No. 15 (Reprint October 2012): 2.

⁷⁴ Ibid., pp. 26-28.

รุกรานในเรื่องที่ว่า หากจะมีการนำพันธุ์ปลาเข้ามาในประเทศนิวซีแลนด์ จะต้องได้รับการอนุญาตจากกระทรวงประมงซึ่งมีหน้าที่หลักในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศทางน้ำเสียก่อน⁷⁵ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติโทษจำคุกและปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ⁷⁶

4.5 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศญี่ปุ่น

4.5.1 The National Biodiversity Strategy

The National Biodiversity Strategy คือ แผนดำเนินการที่กำหนดเป้าหมายและทิศทางสำหรับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อันเป็นการสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และสอดคล้องความต้องการให้ประชากรในปัจจุบันและในอนาคตของประเทศได้รับคุณประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพสืบไป

The National Biodiversity Strategy นับตั้งแต่อดีตจนถึงขณะนี้ มีทั้งสิ้น 4 ฉบับ ฉบับที่ 1 นั้นรัฐบาลแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ในเวลาต่อมาก็ได้ปรับปรุงฉบับที่ 1 และกำหนดฉบับที่ 2 ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งในฉบับที่ 2 มีหลักการว่าจะต้องมีการทบทวนหรือตรวจทานหลักการที่มีอยู่เดิมภายในระยะเวลาประมาณ 5 ปี นับแต่ได้รับการกำหนดขึ้น ทำให้ในปี ค.ศ. 2008 ปรากฏเป็นแผนดำเนินการฉบับที่ 3 ขึ้น โดยปรับปรุงเพิ่มเติมจากฉบับที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ⁷⁷ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2010 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการกำหนดแผนดำเนินการฉบับที่ 4 ขึ้น ภายหลังจากการตรวจทานโดยสภาสิ่งแวดล้อมกลาง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของ The Basic Act on Biodiversity 2008 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดทำ The National Biodiversity Strategy

เป้าหมายของ The National Biodiversity Strategy ในภาพรวมก็คือ การกำหนดนโยบายป้องกันการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต กระตุ้นการอนุรักษ์และการทำให้กลับคืนสภาพเดิมของ

⁷⁵ โสมาตรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรรา ทองเอี่ยม, กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง : ประเทศนิวซีแลนด์ [ออนไลน์], 6 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/law_inter.html

⁷⁶ คูรายละเอียดยเพิ่มเติม “Fisheries Act 1996,” Public Act 1996 No. 88 (Reprint January 2013): 345-349.

⁷⁷ Ministry of the Environment Government of Japan, The National Biodiversity Strategy [Online], 16 January 2013. Available from: <http://www.env.go.jp/en/nature/biodiv/nsj/index.html>

สิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบริเวณภูเขา ท้องทะเล หรือในเมือง⁷⁸ รวมตลอดถึงการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ส่งเสริมการร่วมกันดูแลของแต่ละชุมชน ซึ่งนโยบายต่าง ๆ จะมาจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง และหนึ่งในเรื่องสำคัญที่ปรากฏในแผนดำเนินการคือบทวิเคราะห์การรบกวนระบบนิเวศอันเนื่องมาจากทางจากการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยการกระทำของมนุษย์⁷⁹

ในเชิงรูปแบบดำเนินการ The National Biodiversity Strategy จะกำหนดแผนระยะสั้นและระยะยาว และวิธีปฏิบัติที่ควรรวมมาตรการเฉพาะเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งวิธีการต่าง ๆ จะมีพื้นฐานมาจากการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ และเน้นการสร้างความร่วมมือกันเพื่อทำงานร่วมกันได้ และการปฏิบัติงานร่วมกับแผนดำเนินการอื่น ๆ

โดยสรุป ประเทศไทยมีแนวทางการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานปรากฏใน The National Biodiversity Strategy แต่ละฉบับที่มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา ซึ่งแม้จะไม่ใช่กฎหมายเพราะเป็นเพียงแผนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ก็เป็นแนวทางในการริเริ่มให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมดูแลสิ่งแวดล้อมและเป็นแนวทางการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในเวลาต่อ ๆ มา

4.5.2 The Invasive Alien Species Act 2004

สืบเนื่องจากหลักการของ The National Biodiversity Strategy ประเทศไทยจึงได้มีการกฎหมายชื่อว่า The Invasive Alien Species Act หรือ พระราชบัญญัติชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 คือ เพื่อการควบคุมการกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เช่น การเลี้ยงดู การเพาะ การเก็บรักษา การย้ายหรือโอนให้แก่กัน การนำเข้า และการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิด “อันตรายต่อระบบนิเวศ” * อันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศญี่ปุ่น พร้อมกันกับช่วยเสริมความมั่นคงและปรับปรุงชีวิตของประชากรตามหลักการเพื่อการดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ ความปลอดภัยของประชาชน เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง ในประเทศญี่ปุ่น⁸⁰

⁷⁸ Ministry of the Environment Government of Japan, The Third National Biodiversity Strategy of Japan (Tokyo: Ministry of the Environment, 2008), pp. 40, 42.

⁷⁹ Ibid. pp. 16-17.

* The Invasive Alien Species Act ได้ระบุนิยามคำนี้ไว้เป็นการเฉพาะ โดยแปลมาจากคำว่า “Adverse Effects on Ecosystems” ซึ่งมาตรา 2 วรรคสอง (Article 2, Paragraph 2) ของกฎหมายนี้ได้นิยามว่า หมายถึงอันตรายต่อระบบนิเวศ ต่อความปลอดภัยของมนุษย์ ต่อเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง

⁸⁰ “The Invasive Alien Species Act,” Law No. 78 (June 2004): 1.

หลักการตาม The Invasive Alien Species Act จะเน้นไปที่สิ่งมีชีวิตที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยจำแนกสิ่งมีชีวิตที่กฎหมายจะเข้าจัดการเป็น 3 ประเภทใหญ่ ประเภทที่ 1 คือ Invasive Alien Species (IAS) หรือ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งมีบทนิยามความหมายในมาตรา 2 ของกฎหมายดังกล่าว ประเภทที่ 2 คือ Uncategorized Alien Species (UAS) ซึ่งมีนิยามความหมายในมาตรา 21* และประเภทที่ 3 คือ ชนิดพันธุ์อื่นใดที่ต้องแนบเอกสารรับรองชนิดพันธุ์ในเมื่อนำเข้า โดยประเภทที่ 1 จะมีรายชื่อชนิดพันธุ์ระบุไว้อย่างเจาะจงรายชนิด ส่วนประเภทที่ 2 จะระบุไว้อย่างกว้างรวม ๆ ไว้ มีความเจาะจงน้อยกว่าประเภทที่ 1 ส่วนประเภทที่ 3 จะระบุไว้อย่างกว้างที่สุดเป็นประเภทโดยไม่ได้เจาะจงรายชื่อ ซึ่งทั้งหมดปรากฏในระเบียบของรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เน้นไปที่การจัดการกับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับประเภทที่ 1 เป็นหลัก ส่วนประเภทที่ 2 จะมีหลักเกณฑ์ที่ใช้จัดการอยู่ไม่มากเท่าประเภทที่ 1 เพียงแต่มีกระบวนการสำคัญคือ UAS จะต้องได้รับการตรวจสอบก่อนนำเข้า กำหนดเวลาตรวจสอบจะอยู่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนนับแต่ได้รับการแจ้งเตือนการนำเข้า หากปรากฏภายหลังว่าสามารถจัดเป็น IAS ได้เพราะชนิดพันธุ์นั้นมีความเป็นไปได้ที่จะก่ออันตรายต่อระบบนิเวศ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการตามหลักเกณฑ์ประเภทที่ 1 ต่อไป⁸¹ ส่วนประเภทที่ 3 จะนำเข้าได้ก็ต้องมีเอกสารรับรองจากรัฐบาลต่างประเทศระบุว่าเข้ากลุ่มใดในระเบียบรัฐมนตรีแห่งประเทศญี่ปุ่น

มาตรการทางอาญาที่ใช้จัดการต่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ IAS และ UAS นั้น อยู่บนพื้นฐานของ “ระบบอนุญาต” ซึ่งอธิบายได้ว่า การกระทำต่าง ๆ จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ขึ้นกับการกระทำเช่นนั้นได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การขออนุญาตในแง่มุมต่าง ๆ ย่อมมีความรับผิดทางอาญา โดยมาตรา 5 ได้วางหลักการสำคัญของการขออนุญาตในการเลี้ยงดู ซึ่งหากได้รับอนุญาตแล้วจะมีผลต่อการกระทำอื่นไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า การย้ายหรือโอน หรือการปล่อยสู่ธรรมชาติ ว่าจะกระทำได้หรือไม่ด้วย หลักการก็คือเมื่อบุคคลใดต้องการเลี้ยงดู IAS จะต้องยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย**และรัฐมนตรีผู้มีอำนาจดังกล่าวจะพิจารณาอนุญาตแก่ผู้ยื่นคำร้องหากไม่เข้าเงื่อนไขการห้ามอนุญาต ซึ่งเงื่อนไขการห้ามอนุญาต ได้แก่ กรณีไม่มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์หรือวัตถุประสงค์อื่น

* Article 21 “uncategorized aliens species ... which mean Alien Species stipulated in the Ministerial Ordinance as being suspected to have likelihood of causing Adverse Effects on Ecosystems due to the properties different from those of Indigenous Species.”

⁸¹ Toshikazu Mito and Tetsuro Uesugi, “Invasive alien species in japan : The status quo and the new regulation for prevention of their adverse effects” *Glob Environ Res* 8, 2 (2004): 171.

** ตามมาตรา 29 (Article 29) รัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม แต่ถ้การดำเนินการใดเกี่ยวพันกับอันตรายต่อเกษตรกรรม การป่าไม้ หรือการประมง ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง เป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ที่ระบุในระเบียบที่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำหนด และกรณีที่บุคคลนั้นไม่มี Special Raising Facility* กรณีใดกรณีหนึ่งหรือทั้งสองกรณี นอกจากนี้ รัฐมนตรียังสามารถกำหนดเงื่อนไขสำหรับการอนุญาตได้หากจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายต่อระบบนิเวศที่เป็นผลมาจาก IAS หากบุคคลใดไม่ทำตามเงื่อนไขย่อมมีความผิดตามมาตรา 33 (2)⁸²

กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับ IAS และ UAS ตามที่บัญญัติใน The Invasive Alien Species Act จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาอยู่ในมาตรา 32-36 โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

4.5.2.1 บทบัญญัติที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน

ตามมาตรา 32 (4) ประกอบมาตรา 7 กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า IAS เว้นแต่เป็นบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงดูตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตรา 5 วรรคหนึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตเลี้ยงดูว่า บุคคลใดต้องการเลี้ยงดู IAS ด้วยวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือด้วยวัตถุประสงค์อื่นใดตามที่ระบุในระเบียบของรัฐมนตรี ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย⁸³ ดังนั้น บุคคลใดจะนำเข้า IAS ก็ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงดูเสียก่อนจึงสามารถนำเข้า IAS ชนิดที่ได้รับอนุญาตนั้น หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดต่อระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32

ตามมาตรา 33 (3) ประกอบมาตรา 23 กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดที่ประสงค์จะนำเข้า UAS นำเข้าก่อนที่จะได้รับข้อมูลตามมาตรา 22 ซึ่งคือข้อมูลที่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้พิจารณาเห็นว่า UAS ที่มีการแจ้งเตือนว่าจะนำเข้านั้นไม่มีความเป็นไปได้ในการก่อกำเนิดอันตรายต่อระบบนิเวศ หากมีการนำเข้านั้นก่อนได้รับข้อมูลว่าไม่มีความเป็นไปได้ดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า บุคคลใดนำเข้า UAS ทั้งกรณีไม่ได้แจ้งแต่อย่างใดเลย หรือแจ้งแต่ยังไม่ได้รับข้อมูลจากรัฐมนตรีก็ยังคงฝ่าฝืนนำเข้ามา หรือได้รับข้อมูลว่ามีความเป็นไปได้ว่าจะก่อกำเนิดอันตรายต่อระบบนิเวศ แต่ก็ยังฝ่าฝืนนำเข้ามา ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 33 (3)⁸⁴

นอกจากนี้ ตามมาตรา 34 ประกอบมาตรา 25 กฎหมายห้ามมิให้นำเข้าสิ่งมีชีวิตอื่นใดที่ไม่จัดอยู่ใน IAS หรือ UAS เว้นแต่มีเอกสารรับรองจากรัฐบาลต่างประเทศแนบมาด้วยระบุว่าเข้าประเภทสิ่งมีชีวิตใดในระเบียบรัฐมนตรีแห่งประเทศญี่ปุ่น และการนำเข้านั้นกระทำได้เฉพาะที่

* Special Raising Facility หมายถึง สถานที่และสิ่งจำเป็นในการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมตามที่ระบุในระเบียบที่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำหนด

⁸² “The Invasive Alien Species Act,” Law No. 78: 12.

⁸³ *Ibid.*, pp. 4, 12.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 9-10, 12.

ท่าเรือหรือสนามบินที่ระบุในระเบียบรัฐมนตรีเช่นกัน ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 แสนเยน

4.5.2.2 ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุม

ประการที่ 1 การห้ามมิให้เลี้ยงดูโดยมิได้รับอนุญาต ตามมาตรา 32 (1) ประกอบมาตรา 4 กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดเลี้ยงดู IAS เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นว่า ข้อ 1 บุคคลนั้นได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือข้อ 2 เป็นกรณีที่จับหรือยึดได้ หรือกรณีต้องกระทำเพื่อบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายนี้ หรือเมื่อมีเหตุผลที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำหนด⁸⁵ หากบุคคลใดเลี้ยงดู IAS เพื่อการขายหรือแจกจ่ายโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 กล่าวคือ ไม่เข้าข้อยกเว้นให้สามารถเลี้ยงดูได้ในข้อใดข้อหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32

นอกจากนี้ หากบุคคลใดเลี้ยงดู IAS นอกเหนือจากกรณีตามมาตรา 32 (1) เป็นต้นว่า เลี้ยงดูเพื่อชื่นชมความสวยงามส่วนตัว มิได้กระทำการขายหรือแจกจ่ายให้ผู้อื่น แต่การเลี้ยงดูนั้นฝ่าฝืนมาตรา 4 กล่าวคือไม่เข้าข้อยกเว้นให้เลี้ยงดูได้ข้อหนึ่งข้อใด การกระทำนั้นก็เป็นความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 33 (1)⁸⁶

ประการที่ 2 การกระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับอนุญาตเลี้ยงดู การกระทำโดยมิชอบดังกล่าวนี้คือกรณีมาตรา 32 (2) ประกอบมาตรา 5 ถ้าบุคคลใดหลอกลวงให้ได้มาซึ่งการอนุญาตหรือได้มาซึ่งการอนุญาต ด้วยวิธีการใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁸⁷ บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32

ประการที่ 3 การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ดำเนินการให้ถูกต้อง กรณีนี้คือกรณีตามมาตรา 32 (3) หากปรากฏว่ามีบุคคลผู้เลี้ยงดู IAS บุคคลใดไม่ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงดูตามมาตรา 5 หรือไม่ได้รับยกเว้นให้เลี้ยงดูได้ตามมาตรา 4 รัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจสั่งให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การเลี้ยงดู IVS หรือสั่งให้กระทำตามมาตรการจำเป็นอื่น ๆ ที่สามารถป้องกันการเกิดอันตรายต่อระบบนิเวศได้ ตามที่มาตรา 6 บัญญัติให้อำนาจไว้⁸⁸ บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นนี้มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32

ประการที่ 4 การห้ามย้ายหรือโอนให้แก่กันโดยมิได้รับอนุญาต จากมาตรา 32 (5) ประกอบมาตรา 8 กฎหมายห้ามมิให้บุคคลย้ายหรือโอนให้แก่กัน หรือกระทำการอื่นในทำนอง

⁸⁵ Ibid., pp. 3-4, 12.

⁸⁶ Ibid., pp. 12.

⁸⁷ Ibid., pp. 3-4, 12.

⁸⁸ Ibid.

เดียวกันต่อ IAS เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นว่า บุคคลนั้นเป็นหรือตั้งใจจะเป็นผู้สามารถเลี้ยงดูได้ตาม มาตรา 4 (1) ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คือได้รับอนุญาตให้เลี้ยงดูได้โดยชอบ) และบุคคลดังกล่าว ได้ดำเนินการย้ายหรือโอนเช่นนั้นระหว่างบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงดูได้โดยชอบ หรือกระทำ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำหนด หากบุคคลใดขายหรือแจกจ่ายให้โดยฝ่าฝืนมาตรา 8 ซึ่ง อาจเป็น 3 กรณี คือ

ก. กรณีขายหรือแจกจ่าย โดยตนมิใช่บุคคลที่เป็นหรือตั้งใจจะเป็นเป็นผู้สามารถ เลี้ยงดูได้ตามมาตรา 4 (1) ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือ

ข. กรณีเป็นบุคคลที่เป็นหรือตั้งใจจะเป็นผู้สามารถเลี้ยงดูได้ แต่มีการขายหรือ แจกจ่ายให้บุคคลอื่นที่มิใช่บุคคลที่ได้รับอนุญาต

การกระทำในข้อ ก. และ ข. ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32⁸⁹

ค. กรณีมิใช่การขายหรือแจกจ่าย แต่เป็นการกระทำอื่นที่มีลักษณะของการย้าย หรือโอนให้แก่กัน โดยเข้าเงื่อนไขแบบเดียวกับข้อ ก. หรือข้อ ข. การกระทำเหล่านี้เป็นความผิดต้อง ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 33 (1)

ประการที่ 5 การห้ามปล่อยสู่ธรรมชาติ สำหรับ IAS ที่สามารถเลี้ยงดูได้ นำเข้า ได้ หรือย้ายหรือโอนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดปล่อย IAS เช่นว่า นี้ ออกสู่ธรรมชาติ ห้ามปลูกหรือทำให้เจริญงอกงาม ห้ามมิให้หว่านเมล็ดออกไป สำหรับทุกการกระทำที่ ทำนอกเขต Special Raising Facility ตามมาตรา 32 (4) ประกอบมาตรา 9⁹⁰ หากบุคคลฝ่าฝืน กระทำการนอกเขต Special Raising Facility ย่อมมีความผิดต้องระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 32

ประการที่ 6 การไม่ส่งรายงานหรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ เมื่อบุคคลใดได้รับ อนุญาตให้เลี้ยงดู IAS แล้ว รัฐมนตรีสามารถร้องขอให้บุคคลนั้นส่งรายงานการเลี้ยงดู IAS ได้เมื่อเห็น ว่าเป็นกรณีจำเป็น หรือสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าไปยังสถานที่เลี้ยงดูเพื่อตรวจสอบ IAS ตรวจสอบ เอกสาร หรือทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสอบถามข้อมูลผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง หากบุคคล มีหน้าที่ดังกล่าวไม่ส่งรายงาน ส่งรายงานอันเป็นเท็จ หรือปฏิเสธการตรวจสอบหรือไม่ให้ความร่วมมือ ในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ หรือไม่ส่งเอกสารการตอบคำถามหรือส่งเอกสารในการตอบคำถามอัน เป็นเท็จ ย่อมมีความผิดต้องระวังโทษปรับไม่เกิน 3 แสนบาทตามมาตรา 35⁹¹

นอกเหนือจากโทษของผู้กระทำความผิดที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้ว ผู้แทนหรือ ตัวแทนนิติบุคคล ลูกจ้าง ผู้ดำเนินงานให้แก่นิติบุคคลหรือบุคคลอื่น บุคคลเหล่านี้หากกระทำผิดตาม มาตรา 32-35 นอกจะมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนแล้ว ยังผลให้นิติบุคคลมีความรับผิดชอบอาญา

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid., pp. 4-5, 12.

⁹¹ Ibid., pp. 5, 12-13.

โดยมีความผิดต่อระวางโทษปรับ 100 ล้านบาท หากมีการกระทำผิดตามมาตรา 32 หรือโทษปรับ 50 ล้านบาท หากมีการกระทำผิดตามมาตรา 33 และมีโทษปรับเท่ากับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และ 35 ด้วย ส่วนบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องในลักษณะจำวานผู้แทน ตัวแทน ลูกจ้างดังกล่าวก็ย่อมมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกันกับที่มาตรา 32-35 บัญญัติไว้ ทั้งหมดเป็นไปตามหลักกฎหมายในมาตรา 36⁹²

จากกฎหมายฉบับนี้จะเห็นว่า กฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานของประเทศญี่ปุ่นเน้นที่การจัดการชนิดพันธุ์ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยมีกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันมิให้นำเข้าและมาตรการควบคุมเรื่องการเลี้ยงดูเป็นอย่างมาก มีการจำแนกชนิดพันธุ์ออกเป็นกลุ่ม IAS กลุ่ม UAS และกลุ่มที่ไม่เข้า 2 กลุ่มที่กล่าวมา เพื่อให้กระบวนการในแต่ละขั้นตอนที่กฎหมายเข้าเกี่ยวข้องนั้นมีระดับแตกต่างกันอย่างเหมาะสม และเพื่อให้ใช้ป้องกันหรือควบคุมปัญหาได้แท้จริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งมีการกำหนดโทษสำหรับนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีลักษณะการส่งเสริมผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษปรับขั้นสูงสุดด้วย

4.6 วิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

จากเนื้อหาของกฎหมายต่างประเทศของทั้ง 3 ประเทศในการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ลักษณะร่วมกันอย่างหนึ่งของทุกประเทศ กล่าวคือ กฎหมายต่างประเทศจะมีแนวคิดหรือมีหลักกฎหมายในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ซึ่งทำให้กลไกของการบังคับใช้มาตรการและบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดมีความชัดเจนและตรงประเด็น และครอบคลุมรายละเอียดของรูปแบบการกระทำที่มีอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงกันระหว่างกฎหมายของแต่ละประเทศกับข้อเท็จจริง ความเหมาะสมของบทบัญญัติ และปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มีสาระสำคัญซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

4.6.1 วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายสามารถกล่าวได้ว่า กฎหมายของแต่ละประเทศต่างมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่น กล่าวคือ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้จะมีเพียงร่าง The Model State Law – Invasive Non-Native Species แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้วางบทบัญญัติเพื่อการตรวจจับ ควบคุม และจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติทั้งหมดในร่างกฎหมายจะวางกลไกและแนว

⁹² Ibid., pp. 13.

ปฏิบัติที่ทำให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงผลร้ายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างครอบคลุมประเภทของชนิดพันธุ์เท่าที่เป็นไปได้

ในประเทศนิวซีแลนด์มีกฎหมายที่ชื่อว่า The Biosecurity Act 1993 และ The Hazardous Substances and New Organisms (HSNO) Act 1996 ที่หากพิจารณาแต่เพียงชื่ออาจไม่ทราบว่าเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับจะพบว่า The Biosecurity Act 1993 มีบทบัญญัติเพื่อจัดการกับปัญหาการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ โดยบัญญัติโทษทางอาญาสำหรับการกระทำในทุกขั้นตอนอย่างละเอียดตั้งแต่เริ่มนำเข้าจนถึงนำเข้ามาในประเทศแล้ว ซึ่งสอดคล้องกันกับ HSNO Act 1996 ที่ช่วยจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตใหม่ (new organisms) โดยป้องกันการนำเข้าโดยตั้งใจ รวมถึงจัดการกับการกระทำภายหลังนำเข้าอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหากฎหมายทั้ง 2 ฉบับประกอบกันจึงแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับจะเชื่อมโยงและอุดช่องว่างของการบังคับใช้ซึ่งกันและกันเพื่อมิให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเล็ดลอดเข้ามาทำความเสียหายแก่ประเทศให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายฉบับสำคัญในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน คือ The Invasive Alien Species Act 2004 ซึ่งจากชื่อกฎหมายก็ได้แสดงชัดเจนแล้วว่า กฎหมายเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ส่วนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นปรากฏในมาตรา 1 ที่กล่าวถึงหลักเรื่องควบคุมการกระทำต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาหรือผลร้ายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานประเทศ ดังได้กล่าวในข้อ 4.5.2 แล้ว

จากการที่แต่ละประเทศมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ผลที่ตามมาคือบทบัญญัติต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายจะวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกันเป็นขั้นตอนเพื่อป้องกัน ควบคุม และจัดการกับการกระทำใด ๆ ของบุคคลที่อาจก่อให้เกิดการรุกรานได้อย่างเหมาะสม เริ่มตั้งแต่การนิยามความหมายให้ครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น การป้องกันการนำเข้ามา และควบคุมการกระทำภายหลังนำเข้า ซึ่งสามารถกำหนดโทษทางอาญากำกับการกระทำต่าง ๆ ไว้ได้อย่างเป็นระบบ

4.6.2 วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย

ถึงแม้กฎหมายต่างประเทศจะมีวัตถุประสงค์โดยตรงดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่เนื้อหานั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก่อนการวิเคราะห์คือเรื่องระบบใบอนุญาตกับบัญชีรายชื่อ

ในครั้งแรก การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานั้น จะอยู่บนพื้นฐานของระบบการอนุญาตหรือไม่อนุญาตที่สอดคล้องกับ “บัญชีเฉพาะ (individual list)” หรือ “บัญชีดำ

(black list)” กล่าวคือ จะมีบัญชีรายชื่อระบุชนิดพันธุ์ที่ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยแล้วว่าจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษหรือต้องมีมาตรการในการจัดการ เพราะเป็นชนิดพันธุ์รุกรานหรือก่ออันตราย ซึ่งต้องห้ามนำเข้าหรือแพร่พันธุ์⁹³ อันที่จริงแล้วการมีบัญชีเช่นที่กล่าวนี้มีข้อดีที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจได้ง่าย เพราะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนและระวางมีให้เกี่ยวข้องกับรายชื่อชนิดพันธุ์ต่าง ๆ แต่ข้อเสียคือบัญชีรายชื่อเช่นนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดเท่าที่บัญชีระบุไว้ ซึ่งอาจเรียกบัญชีที่ระบุว่าเป็นอันตรายเช่นนี้อีกชื่อหนึ่งว่า “dirty list”⁹⁴ หรือ “negative list” ก็ได้

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการบังคับใช้มาตรการและกฎหมาย ในเวลาต่อมาจึงได้เกิดแนวคิดสำคัญเรื่องใหม่ คือ แนวคิด “precautionary approach” เป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าก่อนที่จะมีการรุกราน หมายถึง หลักการระวางไว้ก่อนในกรณีที่มีข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นยังไม่สมบูรณ์พอที่จะชี้ชัดว่าจะมีผลกระทบอย่างไรเกิดขึ้น ก็สมควรหลีกเลี่ยงไม่นำสิ่งนั้นมาใช้⁹⁵ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากความไม่แน่นอนและความไม่แน่ใจว่าชนิดพันธุ์ใดจะก่อการรุกรานได้ เพราะการคาดคะเนถึงผลลัพธ์เมื่อมีการนำเข้าไปยังพื้นที่ใหม่นั้นกระทำได้อย่างยากยิ่ง ดังนั้น ตามแนวคิด precautionary approach จึงนำมาซึ่งหลักการ “clean list” หรือ “positive list” เพื่อรับมือกับปัญหาได้อย่างครอบคลุม หลักการเรื่อง clean list ก็คือ การกำหนดห้ามการนำเข้าชนิดพันธุ์เป็นการทั่วไปไว้ทั้งหมดก่อน เว้นแต่เป็นรายชื่อชนิดพันธุ์ที่ยอมรับให้มีการนำเข้าได้⁹⁶ จากการที่ได้ศึกษาและประเมินชนิดพันธุ์นั้น ๆ แล้วพบว่าปลอดภัยเพียงพอที่จะให้เข้ามาได้ สิ่งที่เป็น clean list ก็คือรายการที่ให้นำเข้าได้นั่นเอง ส่วนที่ยังนำเข้าไม่ได้อาจจัดอยู่ใน “watch list” หรือ “gray list” ซึ่งยังอยู่ในช่วงต้องศึกษาข้อมูลต่อไปก่อน

ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศในแต่ละประเทศนั้น สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ประการที่ 1 ความครอบคลุมในประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาตามร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species จะเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นได้นิยาม invasive species ไว้ ซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นทุกชนิดรวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิตที่อาจแพร่พันธุ์ได้ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึง

⁹³ Environmental Law Institute, *Invasive species control : A comprehensive model state law*, p. 7.

⁹⁴ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” *Assessment and control of biological invasion risks*, p. 50.

⁹⁵ อานาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 83.

⁹⁶ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” *Assessment and control of biological invasion risks*, p. 50.

เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์อย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาในรายละเอียด ร่างกฎหมายได้จำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ถึง 5 กลุ่มด้วยกัน ซึ่งการจำแนกเป็นกลุ่มเช่นนี้โดยปกติย่อมจะต้องมีการศึกษาและระบุว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดจะจัดอยู่ในกลุ่มใด และในที่สุดจะก่อปัญหาในทางปฏิบัติว่า เมื่อเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่ได้ระบุไว้แล้วย่อมมีกรณีที่เกิดหลุดจากเงื้อมมือของกฎหมายไปได้ ทว่าในจุดนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดการจัดตั้ง Invasive Species Council ให้มีหน้าที่จัดแบ่งประเภทชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ โดยสามารถจัดกลุ่ม unregulated non-native species ออกมาถือเป็นกลุ่มที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย และหากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดก็ตามเมื่อไม่อยู่ในรายชื่อที่กำหนดไว้จะจัดเป็น unlisted non-native species ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องรอการจำแนกโดย Invasive Species Council เสียก่อน ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า ปลอ่ย ทำให้หลบหนี หรือจัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่ง unlisted non-native species เว้นแต่มีการแจ้งแก่ Invasive Species Council และมีการจัดแบ่งเรียบร้อยแล้ว ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นกลไกที่ทำให้ระบบบัญชีรายชื่อนั้นมีความสมบูรณ์สูงสุด เพราะการอาศัยการทำงานของผู้เชี่ยวชาญในการจำแนกชนิดพันธุ์นั้นอยู่เสมอ ทำให้ระบบบัญชีรายชื่อนี้มีความทันสมัยอย่างเท่าทันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับหลักการทั้ง dirty list และ clean list ดังที่กล่าวข้างต้น โดยในส่วนของที่เป็น dirty lists ได้แก่ prohibited species, restricted species และ regulated species ส่วน clean lists ได้แก่ ชนิดพันธุ์ที่ผ่านการพิจารณาแล้วว่าไม่ต้องห้ามนำเข้าหรือแพร่พันธุ์แล้วตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว The Model State Law – Invasive Non-Native Species ยังคงเป็นเพียงร่างกฎหมาย* จึงยังคงไม่เห็นถึงอุปสรรคที่อาจเกิดได้ในทางปฏิบัติ

ในประเทศนิวซีแลนด์ จากนิยามของ “unwanted organisms” และ “risk goods” ใน The Biosecurity Act 1993 และจากนิยามของ “new organisms” ใน HSNO Act 1996 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับกล่าวโดยรวมว่า หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่อาจก่ออันตรายต่าง ๆ ดังนั้น ในเบื้องต้นกฎหมายทั้ง 2 ฉบับจึงครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดย chief technical officer แห่งกระทรวงต่าง ๆ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบภายใต้ The Biosecurity Act 1993 จะคอยจำแนกสิ่งที่จะเป็น unwanted organisms และ risk goods ภายในเขตรับผิดชอบของตน⁹⁷ ส่วนกรณี HSNO Act 1996 จะกำหนดหน้าที่ให้ ERMA ทำการรับรอง new organisms เสียก่อนที่จะนำเข้า ทดสอบภาคสนาม หรือปล่อยเข้าสู่ท้องที่ใด ๆ⁹⁸ ข้อสังเกต คือ สิ่งที่เป็น new organisms ตาม HSNO Act 1996 อาจเป็น unwanted organisms หรือ risk goods ตาม The

* ความเป็นไปได้ของหนึ่งซึ่งร่างกฎหมายนี้ยังไม่มีผ่านการผ่านสภาออกมาบังคับใช้ อาจเป็นเพราะประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเพียงแต่ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แตกต่างจากประเทศนิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่นที่ได้ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แล้วในช่วงเวลาที่ได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

⁹⁷ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” *Assessment and control of biological invasion risks*, p. 48.

⁹⁸ Ibid.

Biosecurity Act 1993 ได้ แต่ถ้าหาก ERMA รับรอง new organisms แล้วก็จะไม่จัดเป็น unwanted organisms หรือ risk goods ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หาก ERMA รับรองแล้ว new organisms ที่ได้รับการรับรองนั้นย่อมจัดอยู่ใน clean lists ส่วนสิ่งที่ต้องห้ามประเภท “unwanted organisms” และ “risk goods” ก็จัดอยู่ใน dirty lists นั่นเอง

ในแง่ความครอบคลุม อาจกล่าวได้ว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใหม่ ๆ ที่ยังไม่ปรากฏในประเทศนิวซีแลนด์ทุกชนิด จะต้องผ่านการรับรองโดย ERMA เสียก่อนหากจะนำเข้า ทดสอบภาคสนาม หรือปล่อยโดยเจตนา เพราะทุกชนิดพันธุ์ใหม่ย่อมจัดเป็น new organisms ตาม HSN0 Act 1996 ทั้งหมด

อย่างไรก็ตามหากเป็นการนำเข้าชนิดพันธุ์ใหม่โดยไม่ตั้งใจ หรือการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ปรากฏอยู่แล้วในประเทศนิวซีแลนด์เพิ่มขึ้นอีกไม่ว่าโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ เหล่านี้จะอยู่ภายใต้บังคับของ The Biosecurity Act 1993⁹⁹ ซึ่งในแง่ความครอบคลุมชนิดพันธุ์นั้นจะมีมากน้อยเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับการทำงานของ chief technical officer ที่จะกำหนดว่าสิ่งใดเป็น unwanted organisms หรือ risk goods

โดยพื้นฐานแล้วจึงเห็นได้ว่าประเทศนิวซีแลนด์นั้นมีเรื่องการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์บนหลักการ clean list ที่ได้กำหนดห้ามชนิดพันธุ์อย่างกว้าง ๆ แต่ก็ได้ไม่ได้มีมาตรฐาน clean list ที่มีความเข้มงวด¹⁰⁰ เพราะเห็นได้จากการที่หลักการของ The Biosecurity Act 1993 นั้นมีลักษณะเป็น dirty list มากกว่า เนื่องจากต้องให้ chief technical officer พิจารณาว่าสิ่งมีชีวิตใดเป็น unwanted organisms หรือ risk goods ประกอบกับปัญหาในทางปฏิบัติที่ว่า กรณีของ ERMA ซึ่งมีหน้าที่รับรองให้ชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตใหม่ใดเข้ามาได้นั้น ประกอบด้วยสมาชิกคือกลุ่มนักวิทยาศาสตร์เป็นส่วนใหญ่¹⁰¹ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาว่าอำนาจตัดสินใจที่ตกอยู่แก่กลุ่มนักวิทยาศาสตร์นั้นมักเป็นเรื่องวิชาการเฉพาะทาง ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องอาจไม่เข้าใจเรื่องเฉพาะทางเช่นนี้และไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของ ERMA ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายให้สมดังวัตถุประสงค์

ในประเทศญี่ปุ่น The Invasive Alien Species Act 2004 ได้นิยาม “invasive alien species” และ “uncategorized alien species” ไว้ ซึ่งตามนิยามย่อมรวมถึงสิ่งมีชีวิตได้ทุกชนิด อย่างไรก็ตาม สิ่งมีชีวิตทั้ง 2 กลุ่มนี้จะมีรายชื่อปรากฏในระเบียบของรัฐมนตรี ถ้าเป็น invasive alien species ก็จะระบุชนิดพันธุ์ไว้อย่างเจาะจงว่าได้แก่อะไรบ้าง แต่ถ้าเป็น uncategorized alien species ก็จะระบุไว้อย่างเป็นกลุ่มอย่างกว้าง ดังนั้น จึงเห็นว่าระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะมี

⁹⁹ Marc L. Miller and Robert N. Fabian, Harmful invasive species : Legal responses, p. 33.

¹⁰⁰ Mitsuhiro A. Takahashi, “A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?,” Assessment and control of biological invasion risks, p. 48

¹⁰¹ Ibid., p. 51.

ลักษณะของ dirty list ในส่วน invasive alien species แต่อีกส่วนหนึ่งจะมีลักษณะของทั้ง clean list หรือเน้นที่ gray list เสียมากกว่าในส่วนของ uncategorized alien species เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุว่าชนิดพันธุ์ใดได้รับรองให้นำเข้าได้ แต่กฎหมายจะเพ่งเล็งว่าลักษณะใดนำเข้าไม่ได้เพราะอาจเป็น invasive alien species เนื่องจากสิ่งที่เป็น uncategorized alien species นั้นจะต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายเสียก่อน หากตรวจสอบแล้วพบว่าไม่มีความเสี่ยงก็ไม่ต้องห้ามในการนำเข้าหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้อง หากมีความเสี่ยงก็จะจัดเป็น invasive alien species และต้องห้ามในการกระทำต่าง ๆ ตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขของกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช่ทั้ง “invasive alien species” และ “uncategorized alien species” ว่าจะนำเข้าได้ต้องมีเอกสารรับรองชนิดพันธุ์จากรัฐบาลแห่งประเทศนำเข้าด้วย

โดยสรุป กฎหมายของแต่ละประเทศนั้นมีแนวคิดหรือบทบัญญัติที่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตใดก็ตาม เพียงแต่ความละเอียดจะแตกต่างกันขึ้นกับแนวทางปฏิบัติและบทบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ

ประการที่ 2 ความครอบคลุมในมาตรการ

หากพิจารณาบทบัญญัติของร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่า มาตรการในกฎหมายฉบับนี้มีกฎหมายอาญาส่งเสริมหรือรองรับนั้น จะเน้นที่เรื่องมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก ซึ่งในรายละเอียดกฎหมายกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดได้แก่ การนำเข้า ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน แพร่พันธุ์ ขนส่ง ปลอ่ย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ครอบครองเป็นเจ้าของ โดยการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการตรวจสอบใด ๆ นั้นเป็นหน้าที่ของ Invasive Species Council นอกจากนี้ Invasive Species Council ยังมีอำนาจในการกักกันการนำเข้าสิ่งมีชีวิตใด ๆ สินค้า สิ่งของต่าง ๆ หรือก็ไม่ได้ให้มีการขนส่งผ่านด้วยวิธีการใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประชาชนหรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 5.06¹⁰²

ส่วนในประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะเห็นว่ากฎหมายหลักทั้ง 2 ฉบับรวมกันมีมาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม และมาตรการกักกัน ซึ่งมีกฎหมายอาญาส่งเสริมหรือรองรับรายละเอียดของบทบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะ The Biosecurity Act 1993 นั้นมีการควบคุมการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มนำเข้าจนถึงภายหลังนำเข้า ในส่วนการนำเข้ากฎหมายมิได้กล่าวโดยตรงว่าห้ามนำเข้า แต่จะมีลักษณะการตรวจสอบการนำเข้าอย่างละเอียด หากผู้ใดฝ่าฝืนขั้นตอนใดย่อมมีความผิดทางอาญาทั้งสิ้น ซึ่งถือเป็นการห้ามนำเข้าสิ่งมีชีวิตที่อาจก่ออันตรายอย่างชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไปโดยปริยาย เป็นต้นว่า ผู้รับผิดชอบยานพาหนะต้องแจ้งและป้องกันการนำ risk goods ออกจากยานพาหนะ รวมทั้งปฏิบัติตามที่เจ้าหน้าที่สั่ง ผู้โดยสารทุกคนต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสัมภาระ ผู้ควบคุมท่าเทียบยานพาหนะต้องไม่เจตนาหรือเลินเล่อ

¹⁰² Environmental Law Institute, Invasive species control : A comprehensive model state law, p. 27

แสดงเรื่องที่เกี่ยวข้องที่เทียบเท่ายานพาหนะโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเป็นกรณี HSNO Act 1996 จะมีหลักการเรื่องห้ามนำเข้าสิ่งมีชีวิตใหม่โดยตรง

ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมใน The Biosecurity Act 1993 นั้น ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องรายงานสิ่งมีชีวิตบางประการมิฉะนั้นจะมีความผิด ห้ามซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน และกระทำการใดๆ ให้ได้มาซึ่ง unauthorised goods โดยรู้อยู่แล้วหรือไม่ ตรวจตราให้รอบคอบ ห้ามปล่อย unwanted organisms สู่ธรรมชาติโดยรู้อยู่แล้วในผลเช่นนั้น ห้ามขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ห้ามเปลี่ยนแปลงเคลื่อนย้าย risk goods หรือไม่ ปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ในเรื่องการควบคุมทั้งหลายย่อมมีความผิด ฯลฯ ถ้าเป็นกรณี HSNO Act 1996 จะห้ามมิไว้ในครอบครอง ปล่อย หรือทดสอบภาคสนามที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกักกันนั้น จะเชื่อมโยงกับมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุม โดยมีข้อห้ามในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องห้ามนำ uncleaned goods ออกจากสถานที่ ห้ามเปลี่ยนถ่ายสถานที่ของสิ่งมีชีวิตบางประการ และห้ามเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงเส้นทางเคลื่อนที่ของสินค้าต่าง ๆ หรือของ risks goods ฯลฯ

นอกจากนี้ The Biosecurity Act 1993 ยังกำหนดโทษสำหรับนิติบุคคลที่กระทำผิดไว้ด้วยทุกกรณี เป็นโทษปรับที่สูงกว่ากรณีบุคคลธรรมดากระทำความผิด

ในประเทศญี่ปุ่น ก็จะเน้นเรื่องมาตรการป้องกันและควบคุมเป็นหลักเช่นกัน ซึ่ง The Invasive Alien Species Act 2004 นั้นได้บัญญัติห้ามนำเข้า ห้ามเลี้ยงดู ห้ามปล่อย ห้ามย้าย หรือโอนให้แก่กัน การรายงานเท็จ การเลี้ยงดูที่ฝ่าฝืนต่อคำสั่ง รวมถึงความรับผิดชอบของนิติบุคคลด้วย

โดยสรุป กฎหมายในประเทศต่าง ๆ ที่มีบทลงโทษทางอาญาส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น ต่างก็เน้นที่เรื่องมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก โดยบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละประเทศต่างครอบคลุมเรื่องการนำเข้า การครอบครอง การเลี้ยงดู การปล่อยสู่ธรรมชาติทั้งสิ้น เพียงแต่ต่างกันเชิงกระบวนการและรายละเอียดปลีกย่อย

ประการที่ 3 โทษในกฎหมายแต่ละฉบับ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาที่กฎหมายยังคงเป็นร่าง The Model State Law อยู่ จึงยังไม่มีโทษกำหนดไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน แต่ตามร่างกฎหมายแสดงระดับโทษขั้นสูงว่าอยู่ในระดับความผิด felony ซึ่งเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ มีโทษปรับและจำคุก อย่างไรก็ตาม ใน The Lacey Act of 1990 กฎหมายบัญญัติโทษขั้นสูงสุดที่ไว้ถึงขั้นจำคุก 5 ปี ปรับ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือทั้งจำทั้งปรับ และ The National Invasive Species Act of 1996 ก็มีกำหนดถึงขั้นเป็นความผิดระดับ felony เช่นเดียวกัน

ส่วนประเทศนิวซีแลนด์นั้น บทลงโทษจะกำหนดไว้ในมาตรา 157 ซึ่งเรียงจากระดับมากไปน้อยตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตราต่าง ดังแสดงในตารางที่ 9 (หน้า 178-179)

ตารางที่ 9 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานใน The Biosecurity Act 1993

มาตรา	เรื่อง	ส่งเสริมหรือ รองรับ	โทษจำคุก/ โทษปรับ
157 (1)	ไม่รายงาน notifiable organism	มาตรการควบคุม	ไม่เกิน 5 ปี/1 แสนดอลลาร์ นิวซีแลนด์ หรือทั้งสอง หากนิติบุคคล กระทำผิดโทษ ปรับ 2 แสน ดอลลาร์ นิวซีแลนด์
	ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน ครอบครอง unauthorised goods	มาตรการควบคุม	
	ปล่อย pest หรือ unwanted organism	มาตรการควบคุม	
	ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งควบคุมพื้นที่	มาตรการควบคุม	
	ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	มาตรการควบคุม	
	จัดทำเอกสารปลอม ให้ข้อมูลเท็จ ปิดบังข้อมูล	มาตรการควบคุม	
	บิดเบือนการกระทำหรือหลอกหลวงว่าได้กระทำ	มาตรการควบคุม	
	ปลอมหรือแสดงตนเป็นเจ้าหน้าที่	มาตรการควบคุม	
	เปลี่ยนแปลงสภาพหรือสถานะของ risk goods	มาตรการควบคุม	
	ขูดขากสิ่งมีชีวิตหรือซาก risk goods	มาตรการควบคุม	
นำสิ่งมีชีวิตเข้าหรือสถานที่หรือทำให้เสียไปซึ่งข้อ บ่งชี้รูปพรรณ	มาตรการควบคุม		
157 (3)	ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเรื่องยานพาหนะที่มาถึงไม่ ปฏิบัติตามหน้าที่ต่าง ๆ	มาตรการป้องกัน	ไม่เกิน 12 เดือน/5 หมื่น ดอลลาร์ นิวซีแลนด์หรือ ทั้งสอง หากนิติ บุคคลกระทำ ผิดโทษปรับ 1 แสนดอลลาร์ นิวซีแลนด์
	ผู้โดยสารไม่ยินยอมให้ตรวจสอบสัมภาระ	มาตรการป้องกัน	
	ผู้มาถึงคนใดที่ไม่ยินยอมให้ตรวจและทดสอบ สินค้า	มาตรการป้องกัน	
	ขัดขวางการสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับ uncleared goods	มาตรการควบคุม	
	แจ้งข้อมูลของสินค้าต่าง ๆ โดยมีขอบ	มาตรการควบคุม	
	ผู้ควบคุมดูแลสินค้าไม่กระทำตามหน้าที่	มาตรการควบคุม	
	ย้ายหรือเปลี่ยนแปลงข้อบ่งชี้รูปพรรณ	มาตรการควบคุม	
	ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังได้รับการตรวจสอบ	มาตรการควบคุม	
	กระทำการในสถานที่กักกันโดยมิได้รับอนุญาต	มาตรการควบคุม	
	ใช้ข้อบ่งชี้รูปพรรณโดยมิชอบ	มาตรการควบคุม	
	ทำการทดสอบที่ห้ามมิให้กระทำ	มาตรการควบคุม	
	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องถือครองเงินในบัญชี	มาตรการควบคุม	
	นำ uncleared goods ออกจาก craft	มาตรการกักกัน	
	นำสิ่งมีชีวิตที่ถูกจำกัดออกจากสถานที่	มาตรการกักกัน	
ผู้อยู่ในสถานที่ควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่	มาตรการกักกัน		

มาตรา	เรื่อง	ส่งเสริมหรือ รองรับ	โทษจำคุก/ โทษปรับ
157 (4)	ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบ	มาตรการควบคุม	ไม่เกิน 3 เดือน/5 หมื่น ดอลลาร์
	ไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องให้กระทำ	มาตรการควบคุม	
	เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนเส้นทางการเคลื่อนย้าย สิ่งมีชีวิต, ชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิต, risk goods หรือ สินค้าอื่นใด	มาตรการกักกัน	นิวซีแลนด์หรือ ทั้งสอง หากนิติ บุคคลกระทำ ผิดโทษปรับ 1 แสนดอลลาร์ นิวซีแลนด์
157 (5)	ผู้มาถึงคนใดไม่กระทำตามหลักเรื่อง craft	มาตรการป้องกัน	ปรับไม่เกิน 5 พันดอลลาร์ นิวซีแลนด์ หากนิติบุคคล กระทำผิดโทษ ปรับ 1.5 หมื่น ดอลลาร์ นิวซีแลนด์
	ผู้ควบคุมดูแลท่าจอด craft กระทำมิชอบ	มาตรการป้องกัน	
	ไม่รายงานสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน	มาตรการควบคุม	
	ไม่สามารถตอบคำถามที่ถูกต้องเกี่ยวกับบัญชี	มาตรการควบคุม	
	ไม่ส่งมอบสิ่งมีชีวิตตามที่เจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบ	มาตรการควบคุม	
	เคลื่อนย้ายสิ่งของที่เจ้าหน้าที่วางไว้ในสถานที่	มาตรการควบคุม	
	ปฏิเสธไม่หยุดยานพาหนะโดยมิชอบ	มาตรการควบคุม	
	ไม่สามารถดูแลเอกสารตามกฎหมาย	มาตรการควบคุม	
	ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎใน pest management plan	มาตรการควบคุม	
	ประกาศว่ามีไซ้เจ้าของโดยมิชอบ	มาตรการควบคุม	
	ไม่สามารถตอบคำถามกรณีที่อยู่ในพื้นที่ ควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพ	มาตรการกักกัน	
ประกาศว่ามีไซ้เจ้าของสินค้าที่ตนมีหน้าที่จัดทำ	มาตรการกักกัน		
157 (6)	ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อบังคับที่ออกภายใต้ กฎหมาย	มาตรการควบคุม	ปรับไม่เกิน 5 พันดอลลาร์ นิวซีแลนด์ หากนิติบุคคล กระทำผิดโทษ ปรับ 1.5 หมื่น ดอลลาร์ นิวซีแลนด์

จากตารางจะเห็นว่า โทษที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น ได้แก่ โทษจำคุก และโทษปรับเป็นหลัก โดยโทษขั้นสูงสุดนั้นมีไว้ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการควบคุมภายหลังการนำเข้าแล้ว และอัตราโทษจะเบาลงในกรณีมาตรการป้องกันและมาตรการกักกัน

แต่ในกรณีของ HSNO Act 1996 โทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็คือโทษจำคุกและปรับเช่นกัน เพียงแต่โทษในกรณีนำเข้าซึ่งเป็นเรื่องมาตรการป้องกัน กับโทษในกรณีทดสอบภาคสนามปล่อย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเป็นเรื่องมาตรการควบคุมนั้น มีอัตราโทษเท่ากัน

นอกจากนี้ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับยังบัญญัติเรื่อง pecuniary penalties ที่สามารถขอให้ศาลสั่งปรับในบางเรื่องบางกรณีได้ตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นกระบวนการชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งที่มีความเชื่อมโยงกับคดีอาญา

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายได้บัญญัติโทษจำคุกและปรับไว้เช่นเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ 10 (หน้า 181)

ตารางที่ 10 กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานใน The Invasive Alien Species Act 2004

มาตรา	เรื่อง	ส่งเสริมหรือ รองรับ	โทษจำคุก/โทษ ปรับ
32 (1), 4	ห้ามมิให้เลี้ยงดู IAS โดยมีได้รับอนุญาต	มาตรการควบคุม	ไม่เกิน 3 ปี/3 ล้านเยน หรือทั้งสอง
32 (2), 5	กระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้รับอนุญาตเลี้ยงดู IAS	มาตรการควบคุม	
32 (3), 6	ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ดำเนินการเลี้ยงดู IAS ให้ถูกต้อง	มาตรการควบคุม	
32 (4), 7	ห้ามมิให้นำเข้า IAS โดยมีได้รับอนุญาต	มาตรการป้องกัน	
32 (4), 9	ห้ามปล่อย IAS สู่อากาศ	มาตรการควบคุม	
32 (5), 8	ห้ามย้ายหรือโอน IAS ให้แก่กันโดยมิได้รับอนุญาต	มาตรการควบคุม	
33 (1), 4	ห้ามมิให้เลี้ยงดู IAS โดยมีได้รับอนุญาต (นอกเหนือจากกรณีมาตรา 32 (1))	มาตรการควบคุม	ไม่เกิน 1 ปี/1 ล้านเยน หรือทั้งสอง
33 (1), 8	ห้ามย้ายหรือโอน IAS ให้แก่กันโดยมิได้รับอนุญาต (นอกเหนือจากกรณีมาตรา 32 (5))	มาตรการควบคุม	
33 (1), 5	ไม่ทำตามเงื่อนไขการเลี้ยงดู IAS ที่รัฐมนตรีกำหนด	มาตรการควบคุม	
33 (1), 23	ห้ามนำเข้า UAS ก่อนที่จะได้รับข้อมูลตาม มาตรา 22	มาตรการป้องกัน	
34	ห้ามมิให้นำเข้าสิ่งมีชีวิตอื่นใดที่ไม่จัดอยู่ใน IAS หรือ UAS เว้นแต่มีเอกสารรับรอง ชนิดพันธุ์	มาตรการป้องกัน	ปรับไม่เกิน 5 แสนเยน
35	ไม่ส่งรายงานหรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ เกี่ยวกับการเลี้ยงดู IAS	มาตรการควบคุม	ปรับไม่เกิน 3 แสนเยน
36	ความรับผิดชอบของนิติบุคคลและผู้จ้างวาน	มาตรการป้องกัน และควบคุม	สำหรับนิติ บุคคลโทษปรับ สูงสุดถึง 100 ล้านเยน ส่วน บุคคลธรรมดา รับผิดชอบตาม มาตรา 32-35

จากตารางจะเห็นว่า อัตราโทษนั้นเรียงตามหลักเกณฑ์เรื่องสิ่งมีชีวิตใดเป็น invasive alien species หรือ uncategorized alien species หากการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับ invasive alien species ก็ย่อมมีอัตราโทษที่รุนแรงกว่า ซึ่งสอดคล้องกับความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ประการที่ 4 องค์ประกอบในส่วนของจิตใจในการกระทำผิด

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามร่าง The Model State Law ได้กำหนดองค์ประกอบความผิดในส่วนของจิตใจของบุคคลแยกเป็นกระทำโดยเจตนา โดยรู้อยู่แล้ว โดยประมาท และโดยไม่เจตนา เหล่านี้ล้วนเป็นความผิดทั้งสิ้น ซึ่งเป็นระดับของจิตใจในการกระทำผิดตามประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ดังนั้น กรณีการนำเข้าโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ หรือการปล่อยสู่ธรรมชาติโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ เป็นต้น ย่อมเป็นความผิดได้ทั้งสิ้นตามแนวทางของร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะกรณีที่ต้องรับผิดโดยไม่เจตนา นั่นก็คือความรับผิดโดยเคร่งครัด ไม่คำนึงว่าเจตนาหรือประมาท ก็ถือเป็นความผิดอาญาได้

ในประเทศนิวซีแลนด์ องค์ประกอบความผิดของบุคคลตามที่บัญญัติใน The Biosecurity Act 1993 จะมีทั้งกระทำโดยเจตนา โดยรู้อยู่แล้ว โดยเลินเล่อ สอดคล้องกับการที่ประเทศมีระบบกฎหมายแบบ Common Law เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในแง่ของการนำเข้าหรือการปล่อยโดยไม่ตั้งใจนั้น กฎหมายมีได้บัญญัติชัดเจนว่าห้ามการนำเข้าหรือปล่อยโดยไม่เจตนาหรือโดยประมาทดังเช่นร่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จากระบบการตรวจสอบทุกขั้นตอนอย่างละเอียดทำให้กฎหมายมีลักษณะของการป้องกันการนำเข้าหรือปล่อยโดยไม่ตั้งใจไปโดยปริยาย

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น The Invasive Alien Species Act 2004 มีได้กล่าวถึงเรื่องประมาทหรือไม่เจตนา จึงต้องเป็นกรณีที่มีการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยเจตนา เท่านั้นจึงเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้* สอดคล้องกับการที่ประเทศมีระบบกฎหมายแบบ Civil Law

ประการที่ 5 หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามร่าง The Model State Law กำหนดให้มี Invasive Species Council คือ สภาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแก่ฝ่ายบริหารของมลรัฐ และดำเนินการโดยตรงในการป้องกันและควบคุมดูแลชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ส่วนประเทศนิวซีแลนด์ การทำงานตาม The Biosecurity Act 1993 นั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 4.4.1 ว่า กระทรวงหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือกระทรวงความปลอดภัยทางชีวภาพ

* ประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 38 (1) “การกระทำทางอาญาที่ปราศจากเจตนาไม่มีความผิด ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่าต้องรับผิดแม้มิได้กระทำโดยไม่มีเจตนา”

ส่วนเรื่องการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ ความรับผิดชอบจะอยู่ที่กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ กระทรวงการประมง และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในภาคปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ของ chief technical officer ผู้เกี่ยวข้องของแต่ละกระทรวงและเป็นหน้าที่ของ inspector ซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก chief technical officer อีกชั้นหนึ่ง ส่วนหน่วยงานตาม HSNO Act 1996 ก็คือ Environmental Risk Management Authority (ERMA) เป็นหน่วยงานสำคัญที่บังคับใช้ HSNO Act 1996 โดยมีหน้าที่คอยตรวจสอบและรับรองเรื่อง new organisms ที่จะนำเข้าประเทศ เป็นต้น

ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เว้นแต่ถ้าการดำเนินการใดเกี่ยวข้องกับอันตรายต่อเกษตรกรรม การป่าไม้ หรือการประมง ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง เป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถดำเนินการใด ๆ ตามที่บัญญัติใน The Invasive Alien Species Act 2004 ไม่ว่าจะเป็นการให้อนุญาตการนำเข้า หรือการตรวจสอบว่าสิ่งมีชีวิตใดจัดเป็น invasive alien species หรือไม่ เป็นต้น

4.7 บทสรุป

ปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นคือสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้หลายประเทศจำเป็นต้องมีกลไกบางอย่างเพื่อรับมืออย่างเหมาะสม ในขั้นความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นจะมีการความตกลงหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ โดยอนุสัญญาฉบับสำคัญที่กล่าวถึงพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกในเรื่องนี้อย่างเด่นชัด คือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (h) ส่วนกลไกของแต่ละประเทศที่สำคัญนั้นต่างก็มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงกับการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ในประเทศสหรัฐอเมริกาแนวคิดเรื่องกฎหมายต้นแบบที่จะใช้จัดการอย่างรอบด้าน ในประเทศนิวซีแลนด์จะมีกฎหมายหลักในเรื่องนี้ 2 ฉบับที่ใช้เสริมและอุดช่องว่างของกันและกัน ส่วนประเทศญี่ปุ่นก็จะมีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วในเรื่องนี้โดยตรง ข้อสังเกตของกฎหมายแต่ละประเทศนั้นอยู่ที่ว่า ทุกประเทศต่างก็มีหลักการวางมาตรการให้ครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นให้มากที่สุด และครอบคลุมการกระทำที่เกี่ยวข้องของบุคคลในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเท่าที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม โทษที่กำหนดในกฎหมายของแต่ละประเทศนั้นจะไม่เท่ากัน แต่ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันคือมีโทษจำคุกและโทษปรับ และมุ่งเน้นกำกับเรื่องมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก ในส่วนของประเทศในระบบ Common Law อย่างประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะมีเรื่ององค์ประกอบของจิตใจของผู้กระทำหลายระดับทำให้ครอบคลุมเรื่องการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจได้ และมีหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ ต่างจากประเทศในระบบ Civil Law อย่างประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบโดยประมาทหรือไม่เจตนา และให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหลักในการดูแลและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก็จะมีคณะทำงานย่อยหรือส่วนย่อยในกระทรวงที่ทำหน้าที่เพื่อการนี้

บทที่ 5

วิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต่อการกระทำ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

จากการศึกษาข้อมูลเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานทั้งหมด ตลอดจนกฎหมายไทยฉบับสำคัญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศที่บัญญัติถึงเรื่องนี้ ทำให้เห็นถึงความสำคัญอย่างหนึ่ง คือ กฎหมายอาญามีบทบาทในการส่งเสริมหรือรองรับมาตรการต่าง ๆ ของกฎหมาย โดยควบคุมการกระทำของบุคคลในหลายแง่มุมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อพิจารณาปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศไทยกับกฎหมายที่ใช้บังคับเทียบกับกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวแล้ว จะสามารถวิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาที่เป็นกฎหมายโดยตรงได้ ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดกฎหมายอาญาต้นแบบในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความเหมาะสมในการมีกฎหมายอาญาต้นแบบ ซึ่งคือกฎหมายอาญาโดยตรงในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร โดยแต่ละหัวข้อย่อยจะใช้คำว่า “ความเหมาะสม” เป็นส่วนนำ เพื่อแสดงว่าแต่ละหัวข้อคือองค์ประกอบแห่งความเหมาะสม ซึ่งรวมกันแล้วจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญหรือความเป็นไปได้ในการมีกฎหมายอาญาต้นแบบดังกล่าว

5.1.1 ความเหมาะสมในการนำกฎหมายอาญามาใช้

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญานั้นสามารถจำแนกได้หลายประการ แต่หากกล่าวโดยสรุป กฎหมายอาญานั้นคือสิ่งที่ใช้ปกป้องคุ้มครองสังคมให้มีความสงบสุข รักษาความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการลงโทษทางอาญานั้นเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ควบคุมการกระทำที่จะนำมาซึ่งผลกระทบทางลบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เมื่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่าเป็นสิ่งที่ก่อความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในรูปของความเสียหายต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสงบสุขและความเป็นระเบียบของสังคม กฎหมายอาญาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อควบคุมการกระทำอันก่อความเสียหายเหล่านั้น

นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีแนวคิดเรื่องอาชญากรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (environmental crime) เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหมายถึง ความผิดที่เกิดขึ้นจากการทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหาย เช่น การก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ น้ำ พื้นดิน การทำลายป่าไม้ การทำลายระบบนิเวศ¹ ซึ่งทำให้เห็นถึงความหมายของ “อาชญากรรม” นั้น มีขอบเขตที่ขยายออกไปเพื่อรับมือกับการกระทำผิดรูปแบบใหม่ ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหลักใหญ่คือการแย่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์พื้นเมือง อันเป็นการกระทบต่อสมดุลความหลากหลายทางชีวภาพ และยิ่งความเสียหายมาให้แก่ระบบนิเวศ จึงไม่ผิดหากจะกล่าวว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อม และอาจจัดเป็นอาชญากรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วย โดยมีข้อเสนอแนะว่า กฎหมายทั้งของประเทศไทยเอง และของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ หรือประเทศญี่ปุ่น ต่างก็กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้องเช่นว่านี้

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายแต่ละประเทศทุกประเทศ จะเห็นว่า กฎหมายอาญานั้นเป็นเครื่องมือหรือมาตรการที่ใช้ส่งเสริมหรือสนับสนุนวัตถุประสงค์ในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เป็นอย่างดี ในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาเพราะมีกฎหมายห้ามไว้ (*mala prohibita*) หรือเป็นความผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (regulatory offences) ซึ่งได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสังคม² จึงถือได้ว่า การกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นสิ่งที่ก่อความเสียหายและภัยอันตรายต่อสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ถึงขนาดต้องใช้กฎหมายอาญามารองรับและควบคุมการกระทำเหล่านี้แล้ว และสำหรับประเทศไทย หากนำกฎหมายอาญามาจัดสรรอย่างเป็นระบบ ย่อมเป็นการต่อยอดที่ดีจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งยังคงมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยความผิดตามกฎหมายใหม่นั้นจะถือเป็นความผิดต่อแผ่นดินเพราะกระทบถึงความสงบเรียบร้อยของสังคม

อย่างไรก็ตาม ความผิดเพราะกฎหมายห้ามมิใช่สิ่งที่เป็นความผิดในตัวเองที่ประชาชนสามารถรับรู้เข้าใจได้ตามหลักมโนธรรมและศีลธรรม หากแต่เป็นสิ่งที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้น การจะออกกฎหมายใหม่ซึ่งเป็นการปรับผิดเพราะกฎหมายห้ามจึงมีความสำคัญที่ต้องคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนส่วนรวม มิฉะนั้นแล้ว ประชาชนอาจไม่ยอมรับหรือมีแนวโน้มที่จะฝ่าฝืนหรือหาช่องว่างหลบเลี่ยงข้อกฎหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดความวุ่นวายรูปแบบใหม่ที่มากขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว เรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคือสิ่งที่ประชาชนทั่วไปเห็นว่าการนำเข้า เลี้ยงดู หรือปล่อยนั้นเป็นสิ่งปกติธรรมดาอันพึงกระทำ และเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน กับทั้งชนิดพันธุ์จำนวนมากมีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแม้ในที่สุดชนิดพันธุ์เหล่านั้นอาจสร้างปัญหาร้ายแรงได้ก็ตาม ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาเรื่องปลาซัคเกอร์ที่จัดเป็นสัตว์น้ำสวยงามในตอนแรกที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้เพาะพันธุ์เพื่อจำหน่าย แต่ปัจจุบันกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่

¹ อรรถพร ชูบำรุง, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 102.

² Neil Hawks, “Crimes against the environment,” *Anglo-American Law Review* 16 (1987): 90.

รุกรานสร้างความเสียหายให้แก่การใช้ประโยชน์ในแหล่งน้ำธรรมชาติหลายแห่ง ดังนั้น การจะมีกฎหมายใหม่เป็นสิ่งที่ดี แต่วิธีการนั้นควรต้องสร้างความตระหนักให้ประชาชน แสดงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นธรรม และไม่ดำเนินเร่งร้อนกะทันหันเกินควรจนอาจก่อความเห็นไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่

5.1.2 ความเหมาะสมเนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์โดยตรง

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศไทยที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันทั้ง 14 ฉบับนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการจัดการกับพืชทุกชนิดได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงเรื่องของสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำ สัตว์บก หรือพิจารณาเรื่องของสิ่งมีชีวิตอื่นนอกจากพืชหรือสัตว์ เช่น เชื้อโรคต่าง ๆ จุลินทรีย์ ไวรัส หรือสิ่งมีชีวิตอื่นใดซึ่งสามารถจำแนกตามหลักอนุกรมวิธานได้ กลุ่มสิ่งมีชีวิตเหล่านี้เมื่อเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ได้ อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายใด ๆ อย่างครบถ้วน ทำให้กฎหมายอาญานั้นไม่ได้ก่อสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงปัญหาในอันที่จะช่วยป้องกันหรือปราบปรามการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ ดังที่กล่าวในบทที่ 3 ข้อ 3.4.1 แล้ว

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงด้วยเหตุผลเพื่อให้กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการที่จะใช้กับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงย่อมทำให้มาตรการที่ภายใต้กฎหมายมีขึ้นเพื่อจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างครบถ้วน กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการที่ครบถ้วนก็ย่อมใช้จัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างครบถ้วนเช่นกัน สมดังเจตนารมณ์ที่กฎหมายอาญาต้องการธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขในสังคม มุ่งปราบปรามการกระทำอันไม่พึงปรารถนาซึ่งเป็นบ่อนทำลายสังคมและผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งแนวทางของวัตถุประสงค์โดยตรงนั้น พิจารณาได้ว่า

1. จากผลการจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของกฎหมายในประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม กลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา และกลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน ทำให้เห็นว่า ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นคือเรื่องที่ต้องป้องกันหรือควบคุม โดยเหตุผลสนับสนุนคือพระราชบัญญัติฉบับสำคัญที่วางกลไกการป้องกันและควบคุมนั้นล้วนเป็นกฎหมายในกลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ห้ามการนำเข้าเป็นการทั่วไปซึ่งสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งจำกัด, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่ห้ามการนำเข้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำ, พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่วางมาตรการสำหรับพืชทุกชนิด และพระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ที่กำหนดห้ามนำเข้าสินค้าต้องห้ามหรือสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า ซึ่งไม่ต้องด้วยบทบัญญัติกฎหมายฉบับอื่น ดังนั้น หากว่าจะมีการตรากฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน แนวทางสำคัญคือจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์เป็นเชิงป้องกันหรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยควบคุมการกระทำของบุคคลให้

เหมาะสม ทั้งนี้ สามารถนำเอาเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายในกลุ่มวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมมาใช้พิจารณาเป็นแนวทางได้

2. เมื่อวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น สิ่งที่เหมือนกันในด้านวัตถุประสงค์ของทั้ง 3 ประเทศ คือ การควบคุมการกระทำของบุคคล มิให้ก่อการกระทำอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน อันจะนำมาซึ่งผลร้ายในประการต่าง ๆ ต่อประเทศ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศแล้ว จะเห็นว่า ต่างก็ได้กำหนดเรื่องการห้ามนำเข้า ห้ามเลี้ยงดู หรือห้ามปล่อย โดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ และมีกฎหมายอาญากำกับการกระทำอยู่เสมอ เช่นนี้แล้ว กฎหมายอาญาของต่างประเทศย่อมส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการเป็นไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการรับมือกับอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ดังนั้น รูปแบบของวัตถุประสงค์ที่เป็นไปในทางเดียวกันของทุกประเทศเช่นที่กล่าวนี้ ย่อมเป็นแบบอย่างสำหรับการกำหนดวัตถุประสงค์ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เป็นการทั่วไปแก่ประเทศอื่นรวมทั้งประเทศไทยด้วย บนหลักการ คือ

หลักการที่ 1 ควบคุมการกระทำของบุคคล รวมถึงจัดการในเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

หลักการที่ 2 ป้องกันมิให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นก่อผลร้ายแก่ประเทศในแง่มุมต่าง ๆ

นอกจากนี้ ยังอาจเสริมหลักการว่า ให้มีการเยียวยาความเสียหายในกรณีพิเศษที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการเยียวยาเป็นพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.1.3 ความเหมาะสมเนื่องจากการมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด

เนื่องจากความรับผิดทางอาญาจะเกิดขึ้นได้เมื่อการกระทำนั้นมียุติบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่อประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรงอย่างครบถ้วน การกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางประการจึงไม่เป็นความผิด เช่น การนำเข้าสัตว์น้ำที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาห้ามไว้ย่อมไม่เป็นความผิด การปล่อยสัตว์เลี้ยงต่างถิ่นสู่ธรรมชาติในท้องที่มีไซปาสงวน มิใช่อุทยานแห่งชาติ หรือมิใช่พื้นที่อนุรักษ์อื่นใด ก็ย่อมไม่เป็นความผิด เว้นแต่จะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่สิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420* หรือเป็นเรื่องความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433* อันเป็นความรับผิดชอบเพื่อผลแห่งละเมิด ทั้งที่จริงแล้ว การกระทำเหล่านี้สมควรต้องมีกฎหมายควบคุมเสียก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้น เนื่องจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นอาจยังมีได้ก่อความเสียหายในขณะเวลาเริ่มนำเข้าหรือเริ่มปล่อยสู่ธรรมชาติ ดังที่ปรากฏในบทที่ 2 ข้อ 2.5.2 กรณีที่เกิดในประเทศไทย กรณีศึกษาที่ 3 ผักตบชวา ซึ่งในที่สุดเมื่อกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว ชนิดพันธุ์นั้นสามารถก่อผลลัพธ์ร้ายแรงดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 ข้อ 2.4 ผลกระทบจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

รวมทั้งการกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น จะต้องห้ามหรือไม่ยังจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับเชื่อมโยงกัน เช่น พิจารณาว่าเป็นของต้องห้ามตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นอีกหลายฉบับว่าเป็นสิ่งที่กฎหมายห้ามไว้หรือไม่ ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนได้ง่าย อีกทั้งการนำเข้า เลี้ยงดู หรือปล่อยสิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ โดยความเห็นของวิญญูชนทั่วไปย่อมเห็นว่ามีใช้สิ่งซึ่งชั่วร้ายหรือขัดต่อความประพฤดีที่ดีที่ชอบลักษณะของความผิดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นจึงมิใช่เรื่องความผิดขัดต่อหลักศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่เป็นลักษณะความผิดอันเกิดจากกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) ทำให้ประชาชนไม่ได้รู้สึกถึงความร้ายแรงในการกระทำผิดเท่าที่ควร รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ก็ยังบัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอีกส่วนหนึ่งต่างหาก**

เช่นนี้แล้ว หากมีกรณีผู้กระทำผิดตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับใน 14 ฉบับดังกล่าวจริง ผู้กระทำผิดจึงอาจไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด เช่น ไม่รู้ว่าเป็นสัตว์น้ำที่ต้องห้ามนำเข้าตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และผลของการไม่รู้ก็ถือว่าผู้กระทำไม่เจตนาในการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม (เว้นเสียแต่ว่าเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดตามกฎหมายศุลกากร) หรือมีแนวโน้มที่ผู้กระทำจะยกข้ออ้างเพื่อแก้ตัวได้เป็นอย่างดีว่าตนนั้นไม่รู้กฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 64 เพื่อเป็นเหตุลดโทษ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งธรรมดาสามัญที่ใคร ๆ ก็ทำได้ในการจะดูแลรักษาหรือทำประการใดกับสิ่งมีชีวิตที่ตนเป็น

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น

** รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อม ... มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ... ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

เจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์*เท่าที่ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ทำให้ประชาชนมิได้ใส่ใจว่ามีบทบัญญัติกฎหมายใดห้ามไว้หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไปย่อมทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและมักยกข้ออ้างเรื่องความไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด หรือความไม่รู้ว่ามีความหมายบัญญัติไว้อยู่ร่าไป นอกจากนี้ กฎหมายที่มีหลายฉบับยังทำให้นักกฎหมายรู้สึกยากลำบากในการค้นคว้าและศึกษา ส่งผลเสียต่อการทำความเข้าใจและอ้างอิงกฎหมายไปใช้ในการดำเนินคดี

ดังนั้น การมีมาตรการทางอาญาต้นแบบที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง ย่อมตัดปัญหาเรื่องการไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และลดทอนปัญหาเรื่องการไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดกับปัญหาเรื่องอ้างว่าไม่รู้กฎหมายได้ในระดับหนึ่ง เพราะเหตุที่กฎหมายนั้นมีความชัดเจน ดังเช่นกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์หรือประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแล้ว

5.1.4 ความเหมาะสมเนื่องจากความครอบคลุมของกฎหมาย

ในเรื่องความครอบคลุมนั้น แยกพิจารณาได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ความครอบคลุมในประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

เมื่อประมวลกฎหมายทั้ง 14 ฉบับของประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัตินิยาม “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” หรือ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้” ไว้ เพียงแต่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงถึง ได้แก่

กรณีที่ 1 กฎหมายนิยามสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งของไว้อย่างกว้าง ได้แก่ “สัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, “สัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499, “ปศุสัตว์” และ “สัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, “สิ่งต้องห้าม” “สิ่งจำกัด” “เชื้อพันธุ์พืช” “สิ่งไม่ต้องห้าม” และ “ศัตรูพืช” ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, “สัตว์เลี้ยง” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, “เมล็ดพันธุ์ควบคุม” และ “พืชอนุรักษ์” ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518, “เชื้อโรค” ตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525, “สัตว์ป่า” “สัตว์ป่าสงวน” และ “สัตว์ป่าคุ้มครอง” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ “พันธุ์พืชใหม่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

กรณีที่ 2 กฎหมายมิได้นิยามสิ่งใดไว้ เพียงแต่กล่าวถึงสิ่งของบางประการที่สามารถรวมถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เมื่ออ้างอิงกฎหมายฉบับอื่นหรือเมื่อมีการประกาศกำหนด ได้แก่ “ของต้องห้าม” หรือ “ของต้องกักต” ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และ กรณี “สินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้า” และ “สินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า” ตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

กรณีที่ 3 กฎหมายมิได้นิยามสิ่งใดไว้ จำเป็นต้องปรับหลักกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริง ถึงจะใช้ดูแลปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ ได้แก่ กรณีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศทุกฉบับที่จะมีการนิยามสิ่งที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้ กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาได้นิยามคำว่า “invasive species” ไว้ในร่าง The Model State Law – Invasive Non-Native Species หรือกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งได้แก่ The Biosecurity Act 1993 ได้นิยามคำว่า “unwanted organisms” และ The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 ได้นิยาม “new organisms” ไว้ หรือกรณีกฎหมายประเทศญี่ปุ่น The Invasive Alien Species Act 2004 ก็ได้นิยามคำว่า “invasive alien species” ไว้ ซึ่งจากนิยามทั้งหมดทำให้กฎหมายต่างประเทศในแต่ละประเทศมีแนวทางเรื่องการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอย่างครอบคลุมทุกประเภทชนิดพันธุ์ เพราะแต่ละบทนิยามไม่ว่าประเทศใดต่างก็กล่าวถึงสิ่งมีชีวิตทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นประเภทพืช ประเภทสัตว์ หรือสิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช่ทั้งพืชและสัตว์

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เห็นชอบ มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งในมาตรการได้นิยาม “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” และ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้” ไว้อย่างชัดเจน พร้อมกำหนดแนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง แต่มติคณะรัฐมนตรีก็มิใช่กฎหมาย* ไม่มีสภาพบังคับให้ประชาชนทั่วไปยอมรับหรือปฏิบัติตาม หากจะมีสภาพบังคับ ก็เพียงให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ซึ่งหากไม่กระทำตามก็อาจมีการลงโทษทางวินัยแต่เพียงเท่านั้น จึงไม่มีหลักประกันว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้รับการควบคุมอย่างดีแล้ว เพราะแท้จริงแล้วไม่ว่าประชาชนคนใดก็สามารถก่อการกระทำที่ให้เกิดการรุกรานได้ จึงควรมีการควบคุมการกระทำของประชาชนควบคู่ไปด้วยมากกว่าการพึ่งพิงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียว

* มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย และจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี, ถาม-ตอบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1), (ม.ป.ท.), 2553), หน้า 1-2.)

ฉะนั้น เมื่อปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นเด่นชัดในประเทศไทยแล้ว ดังเช่น กรณีหอยเชอรี่ ปลาซัคเกอร์ หรือผักตบชวา ดังที่กล่าวในบทที่ 2 ข้อ 2.5.2 ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น กับทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเหมาะสมในการมีกฎหมายที่บัญญัตินิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานให้ชัดเจน อันจะทำให้มาตรการต่าง ๆ และกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ป้องกันปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างกว้างขวาง เพราะหากยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน กฎหมายของประเทศไทยก็จะยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนในเรื่องสัตว์และสิ่งมีชีวิตอื่นนอกเหนือจากสัตว์อยู่เสมอ เพียงแต่ครอบคลุมเรื่องพืชเท่านั้น ดังที่กล่าวในบทที่ 3 ข้อ 3.4.2

อนึ่ง หากพิจารณากฎหมายประเทศไทย จะเห็นว่าหลายกรณีนั้นต้องมีกฎหมายลำดับรองออกมาระบุว่าชนิดพันธุ์สัตว์ใดต้องห้ามนำเข้าหรือห้ามกระทำอย่างไรตามกฎหมาย อันเป็นลักษณะของระบบอนุญาตบนพื้นฐานของหลัก dirty list เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันไม่เพียงพอแก่การป้องกันหรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดยังไม่ก่อผลกระทบให้เห็นซึ่งหน้า เนื่องจากเหตุปัจจัยบางอย่างไม่เอื้ออำนวยจนกระทั่งได้เข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ ดังนั้น จึงสมควรต้องมีการป้องกันไว้ล่วงหน้าตามหลัก precautionary approach โดยกำหนด clean lists ไว้ หากสิ่งมีชีวิตใดไม่ได้อยู่ใน clean lists ก็จะต้องได้รับการพิจารณาอีกชั้นเป็นพิเศษว่าจะให้นำเข้าหรือกระทำอย่างไรได้หรือไม่ ถ้าจัดเป็น dirty lists ก็ย่อมต้องห้ามตามกฎหมาย ทั้งนี้ ยังคงต้องมีการปรับปรุง dirty lists ที่มีอยู่ให้เหมาะสมกว่าเดิม และพิจารณาถึงความเข้มงวดของการอนุญาตด้วยว่าจะมีความเด็ดขาดหรือมีข้อยกเว้นเพียงใด การนิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้ในบทบัญญัติกฎหมายคือแนวทางเริ่มแรกที่จะทำเช่นนั้นได้ เหมือนดังเช่นแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ ผลลัพธ์ก็คือระบบใบอนุญาตของประเทศไทยจะป้องกันปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้มากขึ้น และสอดคล้องกับที่ประเทศไทยนั้นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ประการที่ 2 ความครอบคลุมในมาตรการ

กฎหมายทั้ง 14 ฉบับของไทยมีกรณีศึกษาในกฎหมาย 1 ฉบับ มีมาตรการไม่ครบถ้วนทั้ง 4 ประการ อันประกอบด้วย มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม มาตรการกักกัน และมาตรการกำจัด และมีกรณีหลายฉบับรวมกันก็ยังคงมีมาตรการไม่ครบถ้วน ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.4.2 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกฎหมายเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ หรือประเทศญี่ปุ่น กฎหมายอาญาของทั้ง 3 ประเทศจะส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับว่า อย่างน้อยที่สุดกฎหมายควรกำหนดมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมซึ่งมีกฎหมายอาญาส่งเสริมหรือรองรับ เมื่อพิจารณากฎหมายในประเทศไทยในรายละเอียด ปรากฏว่า

- กรณีที่ 1 มีบทบัญญัติทั้งเรื่องมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุม ได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

- กรณีที่ 2 มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องมาตรการป้องกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (แต่มีเรื่องมาตรการกักกันด้วย), พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (แต่มีเรื่องมาตรการกักกันด้วย) และพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

- กรณีที่ 3 มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องมาตรการควบคุม ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

เช่นนี้ จึงเป็นแตกต่างจากกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายวางมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นการครอบคลุมชนิดพันธุ์อย่างกว้างขวาง ประเด็นนี้สอดคล้องกันกับที่กล่าวในประการที่ 1 กล่าวคือ หากมีการนิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้อย่างเหมาะสมในกฎหมาย สิ่งที่จะตามมาคือมาตรการที่จะใช้จัดการได้อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน การควบคุม การกักกัน หรือการกำจัด แต่เมื่อประเทศไทยยังไม่มีนิยาม พร้อมกันกับมาตรการที่มีอยู่ยังไม่ครบถ้วน การมีกฎหมายโดยตรงจึงมีความเหมาะสมเพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพื่อให้ประเทศมีกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งในแง่ชนิดพันธุ์และในแง่มาตรการ

5.1.5 ความเหมาะสมในเมื่อต้องตีความกฎหมาย

กฎหมายอาญานั้นมีหลักการตีความว่า จะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร จะตีความโดยขยายความไปลงโทษหรือเพิ่มโทษบุคคลไม่ได้³ และหากว่าตัวบทกฎหมายอาญาข้อใดมีความเคลือบแคลงเป็นที่สงสัย ก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย* ดังนั้น หากยังต้องตีความกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมสิ่งที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตามที่พระราชบัญญัติบางฉบับได้กล่าวถึงการกระทำหรือกล่าวถึงชนิดพันธุ์สัตว์อย่างกว้าง ๆ ไว้ จึงมีแนวโน้มให้ผู้กระทำผิดหลุดรอดจากการดำเนินคดีได้ เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดไม่ได้ก่อความเสียหายทันทีอันจะปรับเข้ากฎหมาย เช่น ถ้อยคำว่า “... เท ทั้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ ... สิ่งอื่นใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง

³ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 93.

* สอดคล้องกับหลักมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ที่บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน ... อันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิชต่อสิ่งมีชีวิต หรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ...” ตามมาตรา 199 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หากชนิดพันธุ์นั้นไม่ได้ก่อความเสียหายชัดเจนในขณะเริ่มแรกที่หลุดรอดสู่ธรรมชาติ และไม่เคยมีการศึกษามาก่อนว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นอาจก่อพิชหรืออันตรายเช่นที่กล่าวในกฎหมายหรือไม่ การจะตีความ “สิ่งอื่นใด ๆ” ให้เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วยกฎหมายมาตรานี้ หรือปรับข้อเท็จจริงว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นคือ “สิ่งอื่นใด ๆ” ย่อมมีปัญหา แต่ถ้ามีกฎหมายโดยตรง เนื้อหาบทบัญญัติก็ย่อมมีความชัดเจน เช่น กำหนดห้ามนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในพื้นที่ หรือห้ามเททิ้ง ทำด้วยประการใด ๆ ให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นออกสู่ธรรมชาติ เพียงแค่มีการนำเข้าหรือเททิ้ง ทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ย่อมเป็นความผิดได้โดยไม่มีข้อเคลือบแคลงสงสัย เป็นต้น ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับกรณีที่มีการนิยามที่ทำให้ครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทุกชนิดดังที่กล่าวในข้อ 5.1.3 ประกอบด้วย จึงจะมีแนวทางทำให้ปัญหาว่า สิ่งมีชีวิตที่กล่าวถึงนั้นเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือไม่อย่างไร ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่นั้นบรรเทาลง และลดปัญหาการตีความกฎหมายโดยไม่จำเป็นลงได้

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นทางกฎหมายในเรื่องการตีความกฎหมายอาญาว่า การตีความบทบัญญัติกฎหมายจะนำหลักการเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy)* มาใช้บังคับเป็นผลร้ายมิได้⁴ แต่ไม่ห้ามการตีความโดยขยายความ แม้จะเป็นการขยายความเพื่อเป็นโทษก็ตาม เนื่องจากไม่ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ แต่อย่างไร หากแต่เป็นเพียงการทำให้ความหมายที่ขาดไปเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างสมบูรณ์ขึ้นเท่านั้น เพราะเหตุว่าเป็นการยากที่จะกะเกณฑ์คาดการณ์ และเล็งเห็นกรณีต่าง ๆ ล่วงหน้าไปเสียทุกอย่าง⁵ ซึ่งหมายความว่า การตีความกฎหมายอาญาโดยขยายความให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้นสามารถทำได้หากเป็นการตีความบทบัญญัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย** ดังนั้น จึงเกิด

* การเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติและจารีตประเพณีที่จะใช้ปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เครื่องมืออุดช่องว่างกฎหมายในลำดับต่อมา คือ บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งการหาบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งนั้น หมายถึง การให้เหตุผลโดยอ้างความคล้ายคลึงกัน เป็นการเทียบเคียงข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี โดยพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงนั้นมีความคล้ายคลึงกันหรือไม่ หรือบทบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้าใกล้เคียงกันขนาดก็เป็นบทกฎหมายที่นำมาอุดช่องว่างได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: จำกััดภาพพิมพ์, 2526), หน้า 75.)

⁴ กุสุมา เมฆเมฆา และ อานาจ เนตยสุภา, “การตีความกฎหมายอาญา,” ใน การใช้การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, 2552), หน้า 243.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249.

** การตีความกฎหมายอาญาโดยขยายความนั้นยังคงมีแนวคิดที่ขัดแย้งกันของนักนิติศาสตร์หลายท่านแนวคิดเรื่องนี้แตกออกไปเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ การตีความกฎหมายอาญาต้องห้ามมิให้ตีความโดยขยายความ, การตีความกฎหมายอาญาต้องห้ามมิให้ตีความโดยขยาย

ข้อคิดที่ว่า การตีความกฎหมายอาญาเท่าที่มีอยู่ให้ขยายความครอบคลุมเพื่อเอาผิดกับการกระทำที่เกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นการเพียงพอแล้วหรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้จะตีความกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยขยายความเป็นผลร้ายแล้ว กฎหมายอาญาที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เท่าที่ควร ด้วยเหตุผลดังนี้

เหตุผลที่ 1 หากพิจารณากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ จะพบว่า บางฉบับนั้นได้กล่าวถึงเจตนารมณ์เรื่องการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เช่น พระราชกฤษฎีกาการะบุงสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530* ส่วนบางฉบับก็เพียงแต่ระบุประเภทหรือชนิดของสิ่งมีชีวิตเท่านั้น ดังเช่นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในกรณีต่าง ๆ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ทั้งสองกรณีนั้นต่างก็ได้ระบุชื่อประเภทหรือชนิดของกลุ่มสิ่งมีชีวิตไว้ค่อนข้างเจาะจง ดังนั้น การตีความขยายความจึงไม่น่าจะทำได้มากเกินไปกว่าการตีความให้อยู่ภายใต้ประเภทหรือชนิดที่เฉพาะเจาะจงนั้น ซึ่งไม่ครบถ้วนสำหรับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหรือที่อาจรุกรานได้ในปัจจุบัน อีกทั้งการตีความขยายความนั้นยังมีลักษณะที่ขัดกับความประสงค์ของกฎหมายในการให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อระบุนรายละเอียดปลีกย่อยออกมา เพราะหากต้องการให้กรณีใดรวมถึงได้บ้างก็ควรต้องมีกฎหมายลำดับรองระบุให้ชัดเจนไปดีกว่าการตีความขยายความเช่นนี้ แต่ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ว่า การตีความขยายความนั้นจำเป็นในกรณีฉุกเฉินในชั้นดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเสียแต่เนิ่น ๆ ในการป้องกันหรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน แต่ข้อพิจารณานี้ก็ยังมีข้อเรื่องที่เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพของกฎหมายอาญายุติ เนื่องจากเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมลำดับชั้นอื่น ก็มีความเป็นไปได้ว่าการตีความของเจ้าพนักงานหรือศาลอาจตีความแตกต่างออกไปก็เป็นได้

เหตุผลที่ 2 ในเมื่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุกฉบับนั้นมิได้เป็นไปเพื่อจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแบบตรงประเด็นเพียงอย่างเดียว หรือหากจะเกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรงบ้าง ก็จะมีปะปนกับเรื่องอื่นหรือมีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่มีวัตถุประสงค์ป้องกันเรื่องชนิดพันธุ์ที่เป็นศัตรูพืช พาหะโรคระบาด เข้ามาระบาดทำความเสียหายแก่พืชได้ แต่ก็ได้จำกัดเฉพาะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเท่านั้น ชนิดพันธุ์ใดก็ตามที่อาจเป็นศัตรูหรือเป็นพาหะโรคระบาดก็จะมี การป้องกันและควบคุมภายใต้กฎหมายนี้ รวมทั้งกฎหมายฉบับนี้สามารถใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ที่ทำความเสียหายในแง่ศัตรูพืชหรือโรคระบาด แต่ความเสียหายแง่อื่น

ความ ในกรณีที่เป็นผลร้ายกับผู้กระทำผิด และการตีความกฎหมายอาญาไม่ต้องห้ามตีความโดยขยายความ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม เรื่องเดียวกัน, หน้า 255-258.)

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “พระราชกฤษฎีกาการะบุงสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530,” ราชกิจจานุเบกษา 114, 49 ก (ฉบับพิเศษ) (18 มีนาคม 2530): 4.

นั้นยังคงไม่รวมถึง ดังนั้น จึงไม่มีประโยชน์เพียงพอที่จะตีความขยายความซึ่งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในเมื่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นยังคงไม่สมบูรณ์สำหรับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ผลของการตีความโดยขยายความไปก็มีแต่จะทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย และไม่ก่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาอยู่เช่นเดิม

5.1.6 ความเหมาะสมในเรื่ององค์ประกอบภายนอกของความผิด

หากประมวลการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ จะพบว่า ลักษณะการกระทำอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดอาญานั้น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

ตามร่าง The Model State Law – Invasive Non-Native Species แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา จำแนกได้เป็น การกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการนำเข้า ซื้อมา แลกเปลี่ยน แพร่พันธุ์ ขนส่ง ปลอ่ย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ครอบครองเป็นเจ้าของ และครอบครองเป็นเจ้าของด้วยเจตนาแพร่พันธุ์ (intent to propagate)

ตาม The Invasive Alien Species Act 2004 แห่งประเทศญี่ปุ่น จำแนกได้เป็น การกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการนำเข้า เลี้ยงดู หลอกลวงให้ได้เลี้ยงดู ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ดำเนินการบางประการ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการเลี้ยงดู ย้ายหรือโอนให้แก่กัน ปลอ่ยสู่ธรรมชาติ และการไม่ส่งรายงานหรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ

ส่วน The Biosecurity Act 1993 และ The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 แห่งประเทศนิวซีแลนด์นั้น เฉพาะส่วนการกระทำอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดตาม The Biosecurity Act 1993 จะมีรายละเอียดที่ซับซ้อน โดยจำแนกได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ความผิดก่อนหรือขณะนำเข้า

ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการกำหนดหน้าที่ของบุคคลเพื่อตรวจสอบ risk goods

- ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล craft ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่
- ผู้โดยสารไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการยินยอมให้ตรวจสอบสัมภาระหรือสินค้า และหน้าที่อื่น ๆ
- ผู้ควบคุมดูแลท่าจอด craft แสดงออกเรื่องสถานที่เทียบท่าโดยมิชอบ

ขั้นตอนที่ 2 ความผิดภายหลังนำเข้า

- การไม่รายงานการพบเห็น notifiable organism และสิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในประเทศ

- การกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน กระทำให้ได้มาซึ่ง unauthorised goods
- การกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการปล่อย pest หรือ unwanted organism หรือ สิ่งมีชีวิตที่กักเก็บหรือเป็นแหล่งอาศัยของ pest หรือ unwanted organism
- การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกั้นหรือล้อมกรอบเส้นทาง การปฏิบัติกรต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการสืบหาข้อมูล uncleared goods
- การปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จด้วยวิธีการต่าง ๆ
- การเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนย้ายในกรณีต่าง ๆ เช่น เปลี่ยนแปลงสภาพหรือสถานะ risk goods การขูดขาก risk goods โดยมีชอบ นำสิ่งมีชีวิตเข้าหรือออกสถานที่ ย้ายหรือเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับหรือกฎ ย้ายหรือเปลี่ยนแปลงเส้นทางการเคลื่อนที่โดยมิชอบ ฯลฯ
- การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังได้ biosecurity clearance การเข้าหรือออกสถานที่กักกันโดยมิชอบ การไม่ส่งมอบสิ่งมีชีวิต ฯลฯ

ส่วน The Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 จำแนกได้เป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการนำเข้า ปล่อย มีไว้ในครอบครอง และพัฒนาหรือกระทำการทดสอบภาคสนาม รวมตลอดถึงการไม่รายงานข้อมูล ปลอมหรือแสดงตัวเป็นเจ้าหน้าที่โดยมิชอบ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ และให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

เมื่อพิจารณาในส่วนกฎหมายประเทศไทย องค์กรประกอบภายนอกของความผิดอันเกี่ยวกับ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เฉพาะที่มีการบัญญัติชัดเจน สามารถจำแนกเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายในกรณี

- นำเข้า (ของต้องห้าม ของต้องกักตัก สัตว์น้ำ สัตว์ (บางประเภท) สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก เชื้อพันธุ์พืช สิ่งไม่ต้องห้าม พืชต้องห้าม เมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า พืชอนุรักษ์ สินค้าต้องห้ามในการนำเข้า สินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า เชื้อโรคจากสัตว์ สัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้าตาม CITES)
- นำผ่าน (สัตว์ (บางประเภท) สิ่งต้องห้าม สิ่งกักตัก สิ่งไม่ต้องห้าม เมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า พืชอนุรักษ์ เชื้อโรคจากสัตว์ และ สัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้าตาม CITES)
- ผลิต (เชื้อโรคจากสัตว์ และ พันธุ์พืชใหม่) และ เพาะพันธุ์ (สัตว์ป่าสงวน และ สัตว์ป่าคุ้มครอง)
- ขาย (เมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า และ พันธุ์พืชใหม่), จำหน่าย (เชื้อโรคจากสัตว์ และ พันธุ์พืชใหม่) และ ค่าและเคลื่อนที่เพื่อการค้า (สัตว์ป่าสงวน และ สัตว์ป่าคุ้มครอง)
- มีไว้ในครอบครอง (สัตว์น้ำ เชื้อโรคจากสัตว์ สัตว์ป่าสงวน และ สัตว์ป่าคุ้มครอง)

- ปล่อยในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใด (สัตว์น้ำ), นำหรือปล่อยเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ (ปศุสัตว์ และ สัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะ) และ ปล่อยในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (สัตว์หรือสัตว์ป่า)

- ห้ามเคลื่อนย้ายเข้าไปหรือผ่านเขตปลอดภัย (สัตว์), ห้ามนำออกไปจากด่านตรวจพืช สถานกักพืช หรือยานพาหนะ (กรณีกักกันสิ่งต้องห้าม สิ่งกักตุน สิ่งไม่ต้องห้าม หรือเชื้อพันธุ์พืช) และ ห้ามนำออกไปหรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช (พืช ศัตรูพืช หรือพาหะ)

- ชัดขึ้นหรือชัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ (กรณีกักกันสิ่งต้องห้าม สิ่งกักตุน สิ่งไม่ต้องห้าม หรือเชื้อพันธุ์พืช)

รวมทั้งการช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ, การให้ที่อาศัยเก็บ เก็บ ซ่อน, การเกี่ยวข้อด้วยประการใด ๆ ในการขนหรือย้ายถอนหรือกระทำการอย่างใด และการหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัด (ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 อัตราโทษของการกระทำที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เท่ากันกับการนำหรือพาเข้ามา)

เมื่อเปรียบเทียบองค์ประกอบภายนอกของความผิดที่ปรากฏตามกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย จะสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์เท่าที่ควรดังกล่าวแล้ว องค์ประกอบภายนอกของความผิดสำหรับการกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจึงยังไม่สามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้อย่างเต็มที่

2. องค์ประกอบภายนอกของความผิดในกฎหมายไทยนั้น หากพิจารณาเรื่องการนำเข้าจะเห็นว่ามีควมรัดกุมมากกว่าเรื่องอื่น แต่ก็ยังคงขาดตกบกพร่องเนื่องจากมิได้ใช้กับทุกชนิดพันธุ์

ส่วนเรื่องการแพร่กระจายหรือปล่อยสู่ธรรมชาติ กฎหมายยังมีข้อจำกัดเพราะต้องเป็นกรณีกระทำในเขตพื้นที่บางพื้นที่เท่านั้น กับทั้งมิได้ใช้กับทุกชนิดพันธุ์ จึงสมควรต้องมีการกำหนดองค์ประกอบความผิดที่เกี่ยวกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตให้เหมาะสมกว่าเดิมในลักษณะที่ห้ามปล่อยสู่ธรรมชาติในสถานที่ทั่วไป ไม่จำกัดแค่เพียงเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

เรื่องการมีไว้ในครอบครอง สามารถกล่าวรวมถึงการเลี้ยงดูด้วยได้ แต่ก็ยังไม่ครบถ้วนทุกชนิดพันธุ์เช่นเดียวกัน

ส่วนการผลิต ขาย จำหน่าย หรือค้า ก็ทำนองเดียวกันคือกฎหมายยังไม่ดูแลครอบคลุมครบถ้วนทุกชนิดพันธุ์ นอกจากนี้ แม้กฎหมายมิได้กล่าวรวมถึงการซื้อหรือการรับไว้ แต่แท้จริงแล้วผู้ซื้อหรือรับไว้ในที่สุดก็ต้องเป็นผู้มีไว้ในครอบครอง กรณีนี้จึงอาจตัดปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องซื้อได้ แต่ก็จะมีปัญหาความไม่ครบถ้วนทุกชนิดพันธุ์เช่นเดียวกัน

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากการนำเข้านั้นกระทำถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้สามารถนำเข้าได้โดยชอบแล้ว กรณีเช่นนี้จึงดูเหมือนหนึ่งว่าได้ผ่านการคัดกรองและเป็นเหตุผลที่ทำให้กฎหมายไม่เข้มงวดต่อการมีไว้ในครอบครอง ผลิต ขาย จำหน่าย หรือปล่อยสู่ธรรมชาติ ทั้งที่จริงแล้วชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหลายชนิดนั้นไม่ได้ก่อความเสียหายจนกว่าจะเข้าไปปรับตัวสู่สิ่งแวดล้อมใหม่ในลักษณะเป็น

dominant species ดังนั้น กฎหมายไทยในส่วนการมีไว้ในครอบครอง ผลิต ขาย จำหน่าย หรือปล่อยสู่ธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

กฎหมายไทยได้กล่าวถึงเรื่องการผลิตหรือเพาะพันธุ์ ซึ่งเทียบเคียงได้กับการแพร่พันธุ์ตามแนวคิดของร่าง The Model State Law – Invasive Non-Native Species แต่ทั้งนี้ ก็ยังคงมีปัญหากฎหมายไม่ได้บังคับใช้อย่างครบถ้วนทุกชนิดพันธุ์เช่นเดียวกันกับการกระทำอื่น ๆ ที่กล่าวข้างต้น

3. กรณีที่กฎหมายไทยมิได้กล่าวถึง หรือกล่าวถึงเฉพาะบางกรณีเท่านั้น เช่นที่บัญญัติไว้ใน The Invasive Alien Species Act 2004 ได้แก่ การลอบลวงให้ได้เลี้ยงดู การไม่ส่งรายงานหรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้นับการบางประการ และการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการเลี้ยงดู หรือตามที่บัญญัติใน The Biosecurity Act 1993 ได้แก่ การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกั้นหรือล้อมกรอบเส้นทาง, การปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการสืบหาข้อมูล (ยกเว้นบางกรณีที่กล่าวไว้ เช่น มาตรา 6 ตรี ประกอบ 20 จัตวา และมาตรา 12 ประกอบมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507), การปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย หากพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นแล้ว การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายอาญาที่กำหนดองค์ประกอบภายนอกของความผิดในเรื่องดังกล่าวนี้โดยเฉพาะเจาะจงหรืออย่างครบถ้วน อาจเป็นเพราะ

เหตุผลที่ 1 เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยตรงซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยเฉพาะ รูปแบบการกระทำผิดจึงไม่ชัดเจนพอที่จะกำหนดให้เป็นความผิดดังกล่าว

เหตุผลที่ 2 การกระทำบางอย่างที่กล่าวข้างต้นเป็นความผิดได้อยู่แล้วตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา เช่น การลอบลวงให้ได้เลี้ยงดู การไม่ส่งรายงานหรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ การปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จด้วยวิธีการต่าง ๆ การกระทำเหล่านี้หากได้กระทำต่อเจ้าพนักงานย่อมเป็นความผิดอาญาได้ ทั้งนี้ จะต้องเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในทางฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ รวมตลอดทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายรัฐสภาด้วย แต่ไม่หมายรวมถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เว้นแต่ที่ระบุไว้เฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป⁶ ส่วนฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องก็คือความผิดฐานแจ้งความเท็จ มาตรา 137* อันเป็นบททั่วไป หรือกรณีการขัดขวางการ

⁶ จิตติ ติงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: จีระวิชาการ พิมพ์, 2548), หน้า 61-62.

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกั้นหรือล้อมกรอบเส้นทาง ก็อาจเป็นความผิดฐานต่อสู้อหรือขัดขวางเจ้าพนักงานตามมาตรา 138*

อย่างไรก็ตาม สำหรับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ก็ยังคงเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีการควบคุมอันเป็นรูปธรรม ดังนั้น การมีกฎหมายโดยตรงเฉพาะเรื่องจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ความรับผิดทางอาญานั้นได้รับการจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบรับกันกับข้อเท็จจริง เนื่องจากสามารถกำหนดองค์ประกอบภายนอกของความผิดได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่กำหนดองค์ประกอบภายนอกของความผิดไว้ค่อนข้างครบถ้วนเพียงพอในอันที่จะป้องกันหรือควบคุมมิให้เกิดปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ แต่องค์ประกอบภายนอกที่บัญญัติไว้แล้วกลับมิได้มีผลบังคับใช้ต่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอีกหลายชนิด และไม่ปฏิบัติตามหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า หรือ precautionary approach ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพราะกฎหมายยังไม่ได้นิยามให้ชัดเจนว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานคืออะไร จึงสมควรที่จะพิจารณาให้มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อที่จะกำหนดความรับผิดทางอาญาที่ครบถ้วนและรัดกุมในทุกการกระทำ ทั้งนี้ ข้อสังเกตคือ หากมีกฎหมายโดยตรงเช่นที่กล่าว จะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดฐานแจ้งความเท็จตามมาตรา 137 และความผิดฐานต่อสู้อหรือขัดขวางเจ้าพนักงานตามมาตรา 138 จะเพียงพอรองรับการกระทำผิดของบุคคลเกี่ยวกับการหลอกลวงหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร

5.1.7 ความเหมาะสมในเรื่ององค์ประกอบในส่วนจิตใจในการกระทำผิด

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีทั้งการกระทำที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ดังนั้นกฎหมายของต่างประเทศดังเช่น แนวคิดร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประกอบภายในของการกระทำผิดจำแนกได้หลายระดับตามแนวทางของประเทศระบบ Common Law โดยจำแนกเป็น

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 “ผู้ใดต่อสู้อหรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการต่อสู้อหรือขัดขวางนั้นได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กรณีที่ 1 การนำเข้าโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly), โดยเจตนา (intentionally) หรือโดยประมาท (negligently) และการกระทำโดยไม่เจตนา (unintentional)

กรณีที่ 2 การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน แพร่พันธุ์ ขนส่ง ปลอ่ย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ครอบครองเป็นเจ้าของ โดยรู้อยู่แล้ว (knowingly), โดยเจตนา (intentionally) หรือโดยประมาท (negligently) หรือการปลอ่ย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ทำให้แพร่กระจาย โดยไม่เจตนา (unintentional)

ส่วนกรณีประเทศนิวซีแลนด์ The Biosecurity Act 1993 มีบทบัญญัติในเรื่ององค์ประกอบส่วนจิตใจของผู้กระทำผิดไว้หลายระดับตามแนวทางของประเทศระบบ Common Law เช่นกัน ตั้งแต่กระทำโดยเจตนา (willfully or intentionally), กระทำโดยรู้อยู่แล้ว (knowingly), กระทำโดยเลินเล่อ (recklessly), กระทำโดยประมาท (negligently) และความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดเพียงแต่การป้องกันการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจนั้น กฎหมายมีได้บัญญัติองค์ประกอบในส่วนจิตใจอย่างชัดเจนว่า หากกระทำโดยประมาทหรือโดยไม่มีเจตนา นั้นเป็นความผิด หากแต่ระบบตรวจสอบที่ละเอียดทำให้มีการป้องกันการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจแล้ว ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 4 ข้อ 4.6.2 ประการที่ 4

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติทั้ง 14 ฉบับ (ยกเว้นเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 16) ต่างก็ได้บัญญัติไว้ว่าให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท และมีได้บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา จึงต้องเป็นไปตามหลักความรับผิดทางอาญาทั่วไปที่ว่า บุคคลจะต้องรับผิดทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 16 นั้นกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดไว้สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2527 เรื่องที่สำคัญก็คือความผิดในการนำหรือพาของต้องห้ามหรือของต้องกักตักเข้าประเทศ จะมีความรับผิดแม้มิได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทแต่อย่างใด ทำให้กฎหมายฉบับนี้วางหลักให้ครอบคลุมเรื่องการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ ซึ่งส่งผลให้บุคคลต้องระมัดระวังอยู่เสมอว่าจะมีสิ่งใดเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตักติดมากับตนหรือสัมภาระของตนในการนำเข้าหรือไม่ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตักนั้นกลับผูกติดอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นด้วย เมื่อกฎหมายฉบับอื่น ๆ ยังคงไม่มีการระบุชนิดพันธุ์ใด ก็ย่อมมีไซ้ของต้องห้ามหรือของต้องกักตักตามกฎหมายศุลกากร และตามหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ นั้นต่างก็ได้กำหนดสิ่งที่เป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตักที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างครบถ้วน อีกทั้งความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้นใช้กับกรณีนำเข้าเท่านั้น ไม่ได้ใช้กับกรณีการเลี้ยงดู การปลอ่ย หรือการกระทำอื่นใดด้วย ดังนั้น ความรับผิดโดยเคร่งครัดกรณีนี้โดยเนื้อแท้แล้วจึงไม่สามารถป้องกันการนำเข้าหรือการปลอ่ยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจได้อย่างแท้จริง ข้อพิจารณาสำคัญคือหากมีกฎหมายที่กำหนดเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ว่าชนิดพันธุ์ใดต้องห้ามหรือต้องกักตัก ก็ย่อมทำให้บทบัญญัติของกฎหมายศุลกากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในแง่การนำเข้าและปลอ่ยโดยไม่ตั้งใจ กฎหมายไทยบางฉบับมีแนวทางคล้ายคลึงกับ The Biosecurity Act 1993 ในส่วนที่ระบบการตรวจสอบนั้นจะช่วยป้องกันการนำเข้าโดยปริยาย

กฎหมายที่กล่าวถึง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ ซึ่งการห้ามเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดให้สิ่งต่าง ๆ ลงยังแหล่งน้ำตามมาตรานี้ แม้จะมีลักษณะกล่าวอย่างกว้างให้รวมถึงสิ่งต่าง ๆ หลายอย่าง ทำให้ขาดความเฉพาะเจาะจง แต่กลับมีข้อดีที่ว่า หากการเทหรือทิ้งสิ่งต่าง ๆ นั้นจะเป็นการปล่อยสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเทน้ำ อับเฉาเรือทิ้งสู่แหล่งน้ำในราชอาณาจักรซึ่งเป็นเรื่องที่กรมเจ้าท่าได้ให้ความสนใจอยู่แล้วในปัจจุบัน เท่ากับว่าบทบัญญัติกฎหมายและการทำงานของเจ้าหน้าที่ประกอบกันช่วยป้องกันโดยปริยายมิให้มีการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจได้ ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99 ซึ่งห้ามมิให้ผู้เข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (2) ซึ่งห้ามกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่ จากลักษณะตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสมุนไพร กฎหมายเหล่านี้บัญญัติคลุมการกระทำอย่างกว้างไว้ ซึ่งจะช่วยป้องกันเรื่องการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นสู่ธรรมชาติโดยไม่ตั้งใจได้โดยปริยาย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้น ยังคงขาดแนวทางที่ชัดเจนและรัดกุม เนื่องจากยังขาดนิยามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และยังมีได้ใช้บังคับครอบคลุมท้องที่อย่างทั่วถึง ดังเช่น The Biosecurity Act 1993 ของประเทศนิวซีแลนด์

ดังนั้น จากการศึกษาที่กฎหมายในประเทศไทยนั้นไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการกระทำโดยประมาทบัญญัติไว้ และมีข้อบกพร่องในเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดดังกล่าวข้างต้น ทำให้ไม่มีความรับผิดชอบประมาทนำเข้าในบางเรื่องหรือประมาทปล่อยสู่ธรรมชาติแต่อย่างใด ตามนัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคหนึ่ง จึงมีความจำเป็นและสมควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมการกระทำทั้งโดยเจตนาและโดยประมาทไว้ด้วย เพื่อป้องกันทั้งกรณีที่บุคคลใดตั้งใจนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน และกรณีบุคคลนั้นไม่ระมัดระวังจนเป็นเหตุให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นพลัดหลงหรือติดมากับสัมภาระหรือร่างกาย ซึ่งเป็นลักษณะของการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจอย่างหนึ่ง

ส่วนเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้น จะมีความเหมาะสมหากกำหนดไว้สำหรับเรื่องการเลี้ยงดู หรือปล่อย หรือการกระทำอื่นใดนอกเหนือจากการนำเข้าซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพื่อเสริมสร้างความระมัดระวังของบุคคลให้มากขึ้นในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศแล้วขณะนี้ ทั้งนี้ เพราะเหตุที่ความผิดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีความหลากหลายในการก่อความเสียหาย ที่สำคัญคือก่อความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม การพิสูจน์ความผิดนั้นบางครั้งกระทำได้ยากยิ่ง เช่น พยานหลักฐานซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีไว้เป็นความผิดได้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำไปเสียแล้ว ทำให้การพิสูจน์ว่าจำเลยเจตนาหรือประมาทกระทำได้ยาก การผ่อนปรนภาระการพิสูจน์ในเรื่องเจตนาหรือประมาทด้วยการกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดสำหรับการกระทำต่าง ๆ ในบางกรณี จึงมีประโยชน์ในการให้กฎหมายอาญานั้นส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง

5.1.8 ความเหมาะสมในเรื่องโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย

ประการที่ 1 โทษ

กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายในประเทศไทยต่างก็มีบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน คือ โทษจำคุกและโทษปรับ แต่เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ทำให้อัตราโทษมีลักษณะกระจัดกระจายไม่สม่ำเสมอ และไม่สามารถหาเกณฑ์ที่แน่นอนว่าการกระทำอย่างใดพอเหมาะกับอัตราโทษเท่าใด ส่วนกฎหมายในต่างประเทศนั้นจะมีอัตราโทษที่มีเสถียรภาพกว่า เห็นได้จากกลุ่มการกระทำผิดกลุ่มหนึ่งก็จะมีโทษอย่างหนึ่ง แต่ทั้งนี้มิใช่ข้อโต้แย้งว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานต่างชนิดกันย่อมก่อความเสียหายไม่เท่ากัน การลงโทษหนักหรือเบาเพียงไรควรต้องมีสัดส่วนตามความร้ายแรงหรือความเสียหายซึ่งแปรเปลี่ยนตามประเภทชนิดพันธุ์ด้วย อย่างไรก็ตามข้อขัดข้องในจุดนี้ การแก้ไขอยู่ที่กระบวนการในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามหลักการที่ว่าศาลจะเข้ามามีบทบาทเนื่องด้วยศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษที่เหมาะสม⁷ ทั้งนี้ ศาลจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ตามสมควรด้วย

โทษจำคุกนั้น เป็นโทษทางอาญาที่บังคับกับเสรีภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำรงชีวิตอนาคตโดยปราศจากการกระทำผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม⁸ ส่วนโทษปรับนั้น เป็นโทษที่บังคับเข้ากับทรัพย์สิน ซึ่งก่อผลดีต่อผู้กระทำในแง่ที่ไม่ต้องจำคุกแต่เสียเงินค่าปรับทดแทน และเป็นผลดีต่อรัฐที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้กระทำผิดตลอดเวลาที่อยู่ระหว่างจำคุก⁹ หากพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแล้ว การลงโทษจำคุกจะมีความเหมาะสมในการข่มขู่ยังมีให้มีการกระทำผิดได้ โดยแสดงให้เห็นในตัวว่าการกระทำของผู้กระทำผิดนั้นมีความร้ายแรงถึงขนาดสมควรลิดรอนเสรีภาพของผู้กระทำไปได้ ส่วนโทษปรับก็มีความจำเป็นในแง่ที่ว่า ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นก่อความเสียหายหลายประการซึ่งรัฐจำต้องเข้าไปดูแลแก้ไข การกำหนดโทษปรับให้สูงไว้จึงเสมือนหนึ่งว่าเป็นการกำหนดเพื่อให้ได้สัดส่วนกับความเสียหายและขณะเดียวกันก็เป็นการข่มขู่ให้มีการกระทำผิดได้

เมื่อพิจารณากฎหมายในประเทศไทย จะเห็นว่า บางกรณีที่สามารถปรับกฎหมายเข้ากับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ แต่ในที่สุดกลับไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการกระทำผิดทางอาญาของบุคคล เพราะเหตุว่าอัตราโทษนั้นเบาเกินไป ดังเช่นกรณีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 บางอนุมาตรา ประกอบมาตรา 25 และมาตรา 27 เป็นเรื่องการกระทำที่มีความผิดโทษปรับเพียงไม่เกิน 500 บาท เท่านั้น หรือกรณีการห้ามนำเข้าสัตว์น้ำตาม

⁷ ยุทธนา ริมชัยสิทธิ์, ดุลพินิจการลงโทษอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 7 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://www.supremecourt.or.th>

⁸ ธานี วรภัทร์, หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 37.

⁹ อัจฉรียา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 153.

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 54 ประกอบมาตรา 62 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน กับบทปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท ซึ่งอัตราโทษที่ต่ำเช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ที่ศาลอาจมีดุลพินิจรอการลงโทษผู้กระทำความผิด* อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดซ้ำได้

นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังกำหนดโทษริบทรัพย์สินในบางกรณีด้วย ดังกล่าวในข้อ 3.4.2 ดังนั้น เมื่อประกอบกับเรื่องโทษจำคุกและโทษปรับ จึงเห็นว่าสมควรที่จะคงโทษจำคุกโทษปรับ และโทษริบทรัพย์สินไว้ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายต่างประเทศแต่ละประเทศกำหนดไว้ในลักษณะนี้เช่นกัน โดยเฉพาะในส่วนโทษจำคุกและโทษปรับ เพียงแต่กฎหมายไทยพึงต้องมีหลักเกณฑ์เรื่องอัตราโทษให้ชัดเจนมิใช่กระจัดกระจายตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในจุดนี้มีใช้ว่าโทษในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่เหมาะสม เพราะแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่การมีกฎหมายโดยตรงย่อมสามารถช่วยเรื่องการบัญญัติอัตราโทษให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ ทั้งในแง่การจัดแบ่งมิให้มีการกระจัดกระจายมากเกินไป และมีให้มีอัตราโทษที่เบาเกินไป กล่าวคือ หากมีกฎหมายใหม่ การกระทำหลายประการไม่ว่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายเดิม หรือไม่เป็นความผิดตามกฎหมายเดิมแต่เป็นความผิดตามกฎหมายใหม่ หากกฎหมายใหม่ระบุโทษที่เป็นอัตราสูงอย่างสมเหตุผลในการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว การลงโทษย่อมต้องอาศัยกฎหมายใหม่เป็นเกณฑ์อยู่เสมอตามหลักการลงโทษในบทกฎหมายที่มีอัตราโทษหนักกว่า ซึ่งทำให้การลงโทษมีแนวทางเดียวกันตามกฎหมายใหม่ที่บัญญัติไว้ รวมทั้งทำให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาในการลงโทษมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพราะการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษมีสิ่งที่คอยกำกับหรือควบคุมอยู่ นั่นคือ เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง¹⁰

อนึ่ง กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์และของประเทศญี่ปุ่นนั้นต่างก็บัญญัติลงโทษปรับในอัตราสูงสำหรับการกระทำความผิดของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ด้วย จึงเป็นลู่ทางอันดีที่ประเทศไทยจะนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ เพราะในเชิงธุรกิจการค้าขายสัตว์หรือพืชต่างถิ่นที่เป็นการกระทำของนิติบุคคล มักจะมีชนิดพันธุ์สัตว์หรือพืชที่เกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนมาก

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึง ถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่า ผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

¹⁰ นริศ มีสมบุญ, “การควบคุมดุลพินิจในการลงโทษผู้กระทำความผิดของผู้พิพากษา ตอนที่ 1,” ศาลยุติธรรมปริทัศน์ (พฤษภาคม 2549): 7.

และประเทศไทยก็มีแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของนิติบุคคลอยู่มาช้านานแล้ว* ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 448/2513 (ประชุมใหญ่)** ที่วินิจฉัยให้นิติบุคคลมีความรับผิดชอบทางอาญาตามพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2469 มาตรา 27 รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7 ก็ได้กล่าวถึงกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย***

ประการที่ 2 วิธีการเพื่อความปลอดภัย

เมื่อจะมีกฎหมายโดยตรงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และมีความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากโทษแล้ว วิธีการเพื่อความปลอดภัยในบางกรณีมีความเหมาะสมในการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากผู้กระทำผิด¹¹ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 บัญญัติวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ 5 ประการ⁺ ประการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ได้แก่ “การเรียกประกันทัณฑ์บน” และ “การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง”

“การเรียกประกันทัณฑ์บน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 บัญญัติว่า

“ถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่าผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดขึ้นตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ใน

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม สุนัย มโนมัยอุดม, “ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล” อุล-พาห 4, 31 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2527): 16-53.

** คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 448/2513 ศาลฎีกาพิพากษาแก้เป็นว่า จำเลยที่ 1 ที่ 2 มีความผิดตามพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2469 มาตรา 27 อีกกระทงหนึ่ง ให้ปรับจำเลยที่ 1 ที่ 2 เฉพาะกระทงนี้เป็นเงิน 185,473 บาท 08 สตางค์ หากไม่ชำระเงินค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30 เกี่ยวกับจำเลยที่ 1 ผู้เป็นนิติบุคคล (ห้างหุ้นส่วนจำกัด) จะกักขังแทนเงินค่าปรับไม่ได้ ให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 แต่ประการเดียว

*** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7 “ในการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาคดีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้ออกหมายเรียกผู้จัดการ หรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคลนั้นให้ไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี

ถ้าผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก จะออกหมายจับผู้นั้นมาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติว่าด้วยปล่อยชั่วคราว ชัง หรือจำคุกแก่ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลในคดีที่นิติบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย”

¹¹ อัจฉรียา ชูตินันท์, อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 24.

⁺ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 “วิธีการเพื่อความปลอดภัย มีดังนี้

- (1) กักกัน
- (2) ห้ามเข้าเขตกำหนด
- (3) เรียกประกันทัณฑ์บน
- (4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล
- (5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง”

การพิจารณาคดีความผิดใด ไม่ว่าจะศาลจะลงโทษผู้ถูกฟ้องหรือไม่ก็ตาม เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำความผิดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินกว่าห้าหมื่นบาท ว่าผู้นั้นจะไม่ก่อเหตุร้ายหรือจะไม่กระทำความผิดดังกล่าวแล้วตลอดเวลาที่ศาลกำหนด แต่ไม่เกินสองปี และจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

ถ้าผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้นั้นจนกว่าจะทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้ แต่ไม่ให้กักขังเกินกว่าหกเดือน หรือจะสั่งห้ามผู้นั้นเข้าในเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้

การกระทำของผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีมิให้อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติตามมาตรา ๖๖”

ตามบทบัญญัติในมาตรา 46 ศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลทำทัณฑ์บน 3 กรณี¹²

1. ความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่า ผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เหตุร้ายในที่นี้ไม่จำกัดถึงกับเป็นความผิดตามกฎหมาย หรือละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ต้องเป็นเหตุที่จะเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น แม้ความเสียหายนั้นจะไม่ถึงเป็นความผิด¹³ มาตรา 46 จึงเป็นเครื่องมือป้องกันอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะรัฐสามารถนำตัวบุคคลนั้นมาควบคุมและสั่งให้ทำทัณฑ์บนได้ ทั้ง ๆ ที่บุคคลนั้นไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิดใด ๆ¹⁴

2. ความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่า ผู้ใดจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

3. ในการพิจารณาคดีความผิดใด ไม่ว่าจะศาลจะลงโทษผู้ถูกฟ้องหรือไม่ก็ตามเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำความผิดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจะเห็นว่า แม้ความเสียหายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอาจไม่เด่นชัดในตอนแรก แต่การกระทำของบุคคลย่อมจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นได้ จึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่ศาลสามารถสั่งพิจารณาสั่งตามมาตรา 46 นี้ได้ในคำพิพากษา ไม่ว่าจะได้พิพากษาลงโทษจำเลยหรือไม่ นอกจากนี้ การกระทำ

¹² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551), หน้า 948.

¹³ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์, 2546), หน้า 1252.

¹⁴ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 948.

ของบุคคลที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมได้ เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นส่วนใหญ่จะก่อปัญหาในสภาพแวดล้อม ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจัดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ด้วย จึงเข้าเงื่อนไขให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นว่านั้นทำทัณฑ์บนตามกรณีที่ 2 ข้างต้นเช่นกัน ข้อยกเว้นคือศาลไม่สามารถเรียกประกันทัณฑ์บนสำหรับการกระทำของบุคคลผู้น้อยกว่า 18 ปี ตามมาตรา 43 วรรคท้าย

“การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 บัญญัติว่า

“เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปอาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น มีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้”

การกระทำความผิดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมักเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ประกอบธุรกิจการค้าในเรื่องสัตว์หรือพืชต่างถิ่นสวยงาม หากกำหนดเป็นความผิดตามกฎหมายโดยตรง การประกอบอาชีพเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายในตัว และหากเป็นอาชีพที่ใช้หาเลี้ยงชีพเป็นประจำ ก็จะมีแนวโน้มที่ผู้กระทำความผิดจะกระทำผิดซ้ำอยู่เรื่อยไป ศาลย่อมใช้มาตรการชั่วคราวเช่นนี้ห้ามการประกอบอาชีพอันจะเป็นความผิดอาญาอีกครั้งได้ หรือแม้ไม่ได้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับธุรกิจการค้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แต่อาจอาศัยโอกาสในการประกอบอาชีพ เช่น พนักงานประจำยานพาหนะที่เดินทางระหว่างประเทศ ลักลอบนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในราชอาณาจักร ฯลฯ ศาลย่อมมีคำสั่งห้ามประกอบอาชีพเพื่อตัดโอกาสในการกระทำผิดได้เช่นกัน

ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจศาลที่จะสั่งห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพเป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยมีผลภายหลังจากที่พ้นโทษครั้งแรกไปแล้ว เพื่อช่วยให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้ทบทวนการกระทำของตนและไม่สร้างความเสียหายหรือกระทำผิดมากขึ้นอีก และเมื่อพิจารณาเนื้อความตามมาตรา 50 จะเห็นว่า เป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น หากมีกฎหมายโดยตรงและมีมาตรการทางอาญากำกับ วิธีการเพื่อความปลอดภัยทั้ง 2 ประการข้างต้นก็จะสามารถส่งเสริมหรือรองรับกฎหมายโดยตรงอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เป็นอย่างดี โดยอธิบายได้ว่า การเรียกประกันทัณฑ์บนนั้น โดยหลักแล้วศาลสามารถสั่งได้แม้ยังไม่มีกระทำความผิด แต่เนื่องจากเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีความซับซ้อนและบางกรณีก็เป็นเรื่องที่คาดหมายได้ยากว่าในที่สุดแล้วจะเป็นปัญหาในแง่ภัยอันตรายใด ๆ หรือไม่ หากมีกฎหมายโดยตรงบัญญัติอย่างชัดเจนแล้ว ผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าในขั้นตอนไหนย่อมเล็งเห็นถึงความสำคัญของเรื่องนี้ แนวโน้มที่ศาลจะใช้วิธีการเรียกประกันทัณฑ์บนเพื่อป้องกันเหตุร้ายหรือภัยอันตรายต่าง ๆ หรือป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติย่อมมีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ส่วนการห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็เป็นการชัดเจนว่า หากมีกฎหมายโดยตรงในเรื่องนี้ การห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น

ไม่เพียงแต่จะตัดโอกาสในการกระทำผิดที่อาศัยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพบังหน้า แต่จะถึงขนาดป้องกันมิให้มีการกระทำผิดได้ด้วย หากว่าการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่ได้บัญญัติเป็นความผิดแล้ว

5.1.9 ความเหมาะสมในเรื่องหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของประเทศไทย หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบหรือบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น จะกระจายออกไปขึ้นอยู่กับว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหรือกำหนดให้หน่วยงานใดรับผิดชอบ ซึ่งมีข้อดีที่ว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกันสามารถดูแลเรื่องต่าง ๆ ได้ตรงตามความเชี่ยวชาญ กับทั้งประเทศไทยนั้นมีมติคณะรัฐมนตรีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เห็นชอบมาตรการในเรื่องนี้ซึ่งวางแนวทางปฏิบัติงานเอาไว้ จึงทำให้หลักการในทางปฏิบัติเลดูเหมาะสม สำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะทำงานต่าง ๆ นั้น เป็นต้นว่า

- คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จัดตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่ไปกับกฎหมายหลักของประเทศและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหน่วยประสานงานกลางประสานการดำเนินการภายใต้อนุสัญญา¹⁵

- กรมเจ้าท่า สังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

- กรมศุลกากร สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

- กรมประมง สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

- กรมปศุสัตว์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

¹⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สม.], ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ [ออนไลน์], 8 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/convention_4.html

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

- กรมวิชาการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการกักพืช คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ทำงานตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย

- กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

- กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่างมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยยังคงไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน การทำหน้าที่ในทางปฏิบัติที่ย่อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะสาเหตุ ดังนี้

1. การปฏิบัติงานในชั้นเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นยังไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือ จากลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลจากนโยบายภายในหน่วยงานเอง และผลจากสภาพปัญหาหรือข้อเท็จจริงที่หน่วยงานต่าง ๆ เข้าเกี่ยวข้องนั้นแตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถประสานการทำงานให้สอดคล้องกัน ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ หรือเรื่องที่ซ้ำซ้อนกันในบางกรณีจะมีการเกี่ยงกันทำ ตัวอย่างเช่น กรณีการนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องกักตัก ซึ่งเจ้าหน้าที่ด้านศุลกากรจะคอยคัดกรองผ่านทางด่านศุลกากร หากไม่ต้องห้ามตามกฎหมายศุลกากรก็สามารถนำเข้าได้ ทั้งที่จริงแล้วหากของดังกล่าวเป็นพืชหรือสัตว์ ย่อมสมควรต้องผ่านด่านตรวจพืช หรือด่านตรวจสัตว์ป่าหรือสัตว์น้ำซึ่งกระจายอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ตามที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายฉบับอื่นหรือสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แล้วแต่กรณี ซึ่งด่านตรวจต่าง ๆ จะมีมาตรฐานการตรวจที่แตกต่างกัน หากเป็นด่านศุลกากรก็จะมุ่งเน้นที่เรื่องการผ่านพิธีการศุลกากร เรื่องจำแนกพิกัดอัตราศุลกากรเป็นหลัก แต่ไม่ได้ละเอียดถี่ถ้วนในด้านป้องกันอันตรายจากสิ่งมีชีวิตเท่าการตรวจของด่านตรวจสัตว์ป่าหรือด่านตรวจสัตว์น้ำ เป็นต้น

2. เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับมาตรการป้องกันควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตามที่เห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 ทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางในการปฏิบัติบนพื้นฐานความเข้าใจและตระหนักถึงผลร้ายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน แต่ในส่วนของประชาชนยังคงขาดมาตรการที่จะบังคับหรือควบคุมการกระทำอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ประชาชนย่อมทราบแต่เพียงว่าสิ่งมีชีวิตใดต้องห้ามหรือไม่ตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่อาจไม่ทราบถึงเหตุผลที่แท้จริงที่ว่า เพราะเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานซึ่งสามารถนำความเสียหายร้ายแรงมาสู่ประเทศได้ จึงต้องห้ามนำเข้าหรือห้ามเลี้ยงดู ทำให้ประชาชนไม่ได้ใส่ใจหรือระมัดระวังอย่างเพียงพอในการกระทำการอันใดที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

ดังนั้น จึงมีความเหมาะสมหากว่าจะมีกฎหมายโดยตรงที่ครอบคลุม พร้อมกับมีกฎหมายอาญาที่เหมาะสมกำหนดเป็นสภาพบังคับไว้ เพราะจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมโยงในการทำงานระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานกับประชาชน โดยมีกฎหมายใหม่เป็นตัวอย่างประสาณ ดังเช่นกรณี The Biosecurity Act 1993 ของประเทศนิวซีแลนด์ หรือ The Invasive Alien Species Act 2004 ของประเทศญี่ปุ่น ที่กระจายความรับผิดชอบให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ในขณะที่มีกฎหมายโดยตรงฉบับที่กล่าวนี้จัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

อีกทั้งในส่วนของประเทศไทยแต่เดิมมี “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550” ซึ่งได้กำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁶ สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้คือการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือ ก.ป.วล. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในข้อ 9 ได้แก่ การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือการเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁷ ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรงนั้นหากมีการตราขึ้น ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะจัดเป็น “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ซึ่งหมายถึง “กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ ก.ป.วล. ประกาศกำหนด” ตามที่ระบุในข้อ 4 แห่งระเบียบดังกล่าว¹⁸ ผลของมาตรการตามระเบียบจะก่อให้เกิดความร่วมมือและสอดคล้องกันในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน และรวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วยภายใต้บัญญัติกฎหมาย

¹⁶ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550,” ราชกิจจานุเบกษา 124, พิเศษ 23 ง: 1.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

นอกจากนี้ ในเชิงรายละเอียดของการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานและภาคเอกชน ยังคงมีหลักเกณฑ์อีกหลายประการที่ช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ข้อ 15 ที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถขอความร่วมมือจากผู้เสียหาย องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด เพื่อสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอื่น ๆ หรือข้อ 17 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การประสานงานในชั้นสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดติดตามการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน เช่น ให้พนักงานสอบสวนขอคำแนะนำหรือคำปรึกษา ขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร หรือจัดส่งสิ่งอื่นใดที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนคดีจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดได้ ฯลฯ หรือในข้อ 19-25 แห่งระเบียบดังกล่าว ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการประสานงานคดีอาญาชั้นพนักงานอัยการในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การประสานการทำงานกับพนักงานสอบสวนในเชิงวิธีพิจารณาคดีอาญาเพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาโดยเร็ว การประสานการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแง่ที่พนักงานอัยการจะให้ความรู้ ให้คำปรึกษา หรือบริการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดี หรือให้พนักงานอัยการรับแจ้งผลการดำเนินคดีอาญาที่ถึงที่สุดแล้วแก่ศูนย์ข้อมูล เพื่อให้ศูนย์ข้อมูลนำไปแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบต่อไป ฯลฯ* ดังนั้น หากมีกฎหมายใหม่ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน การบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ย่อมมีประสิทธิภาพเต็มที่เพราะผลจากระเบียบดังกล่าว

อนึ่ง หากประเทศไทยมีกฎหมายโดยตรง จะมีข้อพิจารณาว่าควรให้มีการตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษหรือไม่ เพื่อให้คอยศึกษาวิจัย คัดกรอง และอนุมัติเรื่องการกระทำอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานตามระบบใบอนุญาต ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการที่คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ให้มีหน้าที่ พิจารณา จัดทำ ปรับปรุง และ ทบทวน ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การควบคุม และการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมและการยอมรับในระดับสากล ประสานความร่วมมือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นระหว่างคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและหน่วยงานอื่น ๆ และติดตามการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อนำข้อมูลข่าวสารหรือมติที่ได้มาใช้ในการปฏิบัติงานของคณะทำงาน¹⁹ และคณะทำงานเช่นว่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่คอยเสนอและให้คำแนะนำเรื่องราวและข้อมูลแก่หน่วยงานอื่นทั้งทางด้านการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ที่กล่าวข้างต้นเป็นอย่างดี

* คุรยละเอียดเพิ่มเติม เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-13.

¹⁹ โสมวลรรถ สุขประเสริฐ และ อนุสรรา ทองเอี่ยม, คณะกรรมการ/คณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่น [ออนไลน์], 9 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/WG_Alien_main.html

5.1.10 ความเหมาะสมเนื่องจากสอดคล้องกับร่างกฎหมายเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ

แนวคิดอันเป็นที่มาของร่างกฎหมายเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ เริ่มต้นจากการที่ประเทศไทยมีกรณีพิพาทในทางวิชาการและในภาคการปฏิบัติอันมีพื้นฐานจากข้อถกเถียงเรื่องคุณและโทษของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในการดัดแปลงสารพันธุกรรมในสิ่งมีชีวิต²⁰ เกิดเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือจีเอ็มโอ (Genetically Modified Organisms : GMOs) โดยมีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยจากกรณีการทดลองในระดับไร่นาของต้นฝ้ายปีที่ที่ทนต่อโรค แต่เชื่อว่ากระทบต่อสุขภาพเกษตรกรผู้ทำการเพาะปลูก จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2544 สั่งระงับการทดลองจีเอ็มโอในระดับไร่นา และกรณีการปนเปื้อนของมะละกอจีเอ็มโอ เป็นต้น* ผลสรุปความเห็นในภาพรวมจึงเป็นไปในทางที่ว่าเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมดังกล่าวเป็นเทคโนโลยีทางเลือกซึ่งมีอานุภาพสูงเชิงชีวภาพ สามารถสร้างประโยชน์ได้อย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีศักยภาพในการสร้างมหันตภัยได้อย่างใหญ่หลวง อันเป็นประเด็นปัญหาที่รู้จักกันในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมก่อนที่จะพิจารณาว่าจะเปิดให้มีการทดลองพืชดัดแปลงพันธุกรรมในระดับไร่นาหรือไม่²¹ และสอดคล้องกับที่ประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ** ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามพันธกรณีของพิธีสารฯ ในการจัดให้มีการป้องกันในระดับที่

²⁰ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ คณะกรรมการเทคนิคด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ, แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิง, 2554), หน้า 1.

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม วรรณญา ศรีเสวก, “เปิดเสรี GMOs กลัวตกขบวน หรือของแถมจาก FTA?,” ประชาชาติธุรกิจ (30 สิงหาคม 2547): 6. และ มุลนิธิชีววิถี, มะละกอ จีเอ็มโอ (GMOs) บทเรียนจากฮาวายสู่เกษตรกรไทย [ออนไลน์], 8 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://www.biothai.net/news/4903>

²¹ สมชาย รัตนเชื้อสกุล และ สุรวิช วรรณไกรโรจน์, สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม [ออนไลน์], 8 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://measwatch.org/writing/2624>

** พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เป็นพิธีสารภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

พอเพียงในเรื่องความปลอดภัยของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขภาพอนามัยของประชาชน²²

ในปี พ.ศ. 2544 องค์การภาคประชาชนได้เสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพที่เข้มงวดเพื่อควบคุมการทดลองเรื่องจีเอ็มโอมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม แต่การร่างกฎหมายดังกล่าวดำเนินไปอย่างเชื่องช้าในระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2548 จนกระทั่งวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ถึงได้มีการยกพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้นเป็นครั้งแรก พร้อมกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและเอกชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้บริโภค และประชาชนทั่วไป กลุ่มนักวิจัยและนักวิชาการ²³ ซึ่งในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ.”* และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือหน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาบางส่วนมีลักษณะที่ยังไม่สามารถให้หลักประกันแก่สังคมอย่างพอเพียง จึงทำให้ภาคประชาชนจึงต้องดำเนินการยกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (ภาคประชาชน) ขึ้น²⁴ ร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างขึ้นโดยใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) การคุ้มครองเกษตรกรและผู้บริโภค การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ป้องกันผลกระทบที่มีต่อสุขภาพ โดยให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน²⁵

อนึ่ง ในระหว่างที่จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ยังคงไม่มีการตราพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นส่วนของภาครัฐหรือภาคประชาชน

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญเฉพาะส่วนของ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. จะพบว่า เนื้อหาหลายเรื่องนั้นมีความเชื่อมโยงกับ

²² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. [ออนไลน์], 8 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://www.deqp.go.th>

²³ “กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ,” เดลินิวส์ (8 กรกฎาคม 2551).

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค

²⁴ สมชาย รัตน์เชื้อสกุล และ สุวิข วรณโกรโรจน์, สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม [ออนไลน์], 8 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา: <http://measwatch.org/writing/2624>

²⁵ “กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ,” เดลินิวส์ (8 กรกฎาคม 2551).

แนวคิดการบัญญัติกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือสอดคล้องกันกับกฎหมายว่าด้วยเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศ ดังนี้

1. ในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติฯ จะกล่าวถึงการควบคุมดูแลเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งปัจจัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตเหล่านี้อาจนำมาซึ่งอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและต่อมนุษย์ กระทั่งความหลากหลายทางชีวภาพ ในทำนองเดียวกัน ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานก็ก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมนุษย์ และต่อความหลากหลายทางชีวภาพด้วยเช่นกัน ดังนั้น กลไกตามร่างกฎหมายซึ่งใช้รับมือกับปัญหาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจึงมีประโยชน์กับการรับมือปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นด้วย ด้วยเหตุผลที่ทั้งสองเรื่องก่อสภาพปัญหาที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น มีโอกาสที่จะเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ด้วยเช่นกัน กฎหมายที่จะคอยกำกับดูแลเรื่องหนึ่งจึงอาจเกี่ยวพันถึงอีกเรื่องหนึ่งได้ เป็นเรื่องความเชื่อมโยงอันเกิดจากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าสิ่งมีชีวิตนั้นอาจก่ออันตรายได้ในแง่มุมต่าง ๆ

2. ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์อย่างชัดเจน สำคัญคือ เพื่อควบคุม ดูแล และใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมประเภทต่าง ๆ ได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสม สอดคล้องกับการดำเนินงานในระดับสากล จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีวัตถุประสงค์โดยตรงในเรื่องที่ต้องการดูแลหรือจัดการนั้นคือเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เนื้อหาที่ตามมาย่อมเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ หรือหากต้องตีความกฎหมายในทางใดแล้วก็ย่อมต้องกระทำเพื่อให้เหมาะสมกับเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมิใช่เรื่องอื่น วัตถุประสงค์โดยตรงเช่นนี้เป็นเรื่องทำนองเดียวกันกับที่กฎหมายเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น กำหนดไว้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงเป็นตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับกรณีประเทศไทยจะมีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

3. ร่างพระราชบัญญัติฯ มีการนิยาม “สิ่งมีชีวิต” และ “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” ไว้ซึ่งในนิยามนั้นได้กล่าวถึงสิ่งมีชีวิตทุกประเภท อันเป็นการแสดงถึงลักษณะที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์ให้กฎหมายฉบับนี้จัดการได้อย่างครอบคลุมทุกประเภทสิ่งมีชีวิตอย่างเท่าเทียมและเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังได้นิยาม “การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม” “การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่เจตนา” “การจำหน่าย” “การนำเข้า” “การส่งออก” “การนำผ่าน” ไว้ด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ทั้งสิ้น

4. ร่างพระราชบัญญัติฯ กล่าวถึงเนื้อหาเรื่องการจัดตั้ง “คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพ” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และจากหน่วยงานหรือองค์กรในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรม สำนักงาน สถาบัน หรือศูนย์ รวมทั้งคณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความเชี่ยวชาญซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น พร้อมทั้งร่างกฎหมายได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีและหน่วยงาน เสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่า การกำหนดคณะกรรมการเฉพาะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับสาระสำคัญในร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้

มี Invasive Species Council ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแก่ฝ่ายบริหารของมลรัฐ

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้หน่วยงานใดของกระทรวงในราชการบริหารส่วนกลางเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ มีอำนาจในการดำเนินการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อเรื่องสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานต่างก็เป็นเรื่องสิ่งมีชีวิตก่ออันตรายดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะภายใต้กฎหมาย และกำหนดหน้าที่หน่วยงานเช่นนี้ จึงมีประโยชน์ในแง่เป็นแนวทางให้แก่การจัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ด้วย

5. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดการควบคุมการกระทำของบุคคลในการนำเข้า การส่งออก การนำผ่าน การใช้ในสภาพควบคุม การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนา และการจำหน่ายเพื่อเป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือการใช้ในกระบวนการผลิต เหล่านี้จะอยู่บนพื้นฐานของระบบอนุญาต และต้องมีการประเมินความเสี่ยงด้วย หากผู้ใดฝ่าฝืน จะมีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะวิธีการควบคุมโดยมีกฎหมายอาญากำกับการกระทำเช่นนี้จะเป็นแบบเดียวกันกับกฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานของต่างประเทศเช่นกัน

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดเรื่องความรับผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในสำหรับความเสียหายกรณีต่าง ๆ แก่หน่วยงานซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายไปเพื่อความเสียหายเหล่านั้น กรณีนี้จึงอาจเป็นแนวทางสำหรับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งก่อความเสียหายได้สืบเนื่องจากการกระทำของบุคคลเช่นกัน

5.1.11 ความเหมาะสมเนื่องจากสอดคล้องกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในปัจจุบันนี้ อาชญากรรมลักษณะใหม่ได้อุบัติขึ้นมากมายในสังคม ซึ่งเป็นผลพวงจากรูปแบบวิธีการอันหลากหลาย และจากความร้ายแรงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น หากพิจารณาถึงอาชญากรรมบางประเภทที่มีความร้ายแรงและก่อความเสียหายอย่างมาก หนึ่งในนั้นคืออาชญากรรมที่มีวัตถุประสงค์มุ่งให้ได้ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (economic crime) หรืออาชญากรรมทางธุรกิจ (business crime)* อาชญากรรมเหล่านี้สามารถอำนวยประโยชน์ให้ได้ผลตอบแทนที่มีมูลค่ามหาศาล แต่กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมได้ เพราะ

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม วีระพงษ์ บุญโญภาส, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic crime), พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2552), หน้า 43-83.

อาชญากรรมลาดขึ้น กระทบเป็นขบวนการเข้มแข็งขึ้น นำเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้น จนกระบวนการยุติธรรมตามอาชญากรรมใหม่ไม่ทัน²⁶ ส่วนผลประโยชน์ที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมนอกจากจะตกแก่อาชญากรแล้ว ยังมีการนำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชญากรรมอีก จนขยายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติและองค์กรอาชญากรรม เป็นวงจรที่สร้างความเสียหายต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมายไม่จบสิ้น

ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมเช่นที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด ซึ่งโดยทั่วไปศาลมีอำนาจสั่งริบได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 (2) ขณะเดียวกันยังใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ แต่ในความเป็นจริงผู้กระทำผิดทราบที่อยู่แล้ว ยังมีทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดมากเท่าไร ยังต้องถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น เพื่อมิให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มานั้นเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้สวามิภักดิ์ได้ และเพื่อปกป้องเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไว้สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนในการกระทำผิดต่อไป ผู้กระทำผิดหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องจึงใช้วิธีการที่เรียกว่า “ฟอกเงิน (money laundering)” ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยสุจริต หรือการโอนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะก่อการโอน ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อปกปิดอำพรางแหล่งที่มา หรือให้สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินได้ หรือใช้ช่วยเหลือบุคคลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด* ดังนั้น แนวคิดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาจึงถือกำเนิดขึ้น พร้อมกันกับการบัญญัติกฎหมายสำหรับป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อควบคุมและปราบปรามวงจรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินเช่นที่กล่าวนี้

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งในขณะนี้มีแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2556 เพื่อกำหนดให้การกระทำผิดอาญาร้ายแรงบางฐานความผิดเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติม เป็นการลดโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาสนับสนุนการกระทำผิดทางอาญาอีกได้ และให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น** โดย “ความผิดมูลฐาน” คือความผิดเบื้องต้นบางประเภทซึ่งทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อาชญากรนำมาฟอกเงินได้ภายหลัง²⁷ เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า **พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3** ได้บัญญัติให้เพิ่มนิยามของ “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ

²⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547), หน้า 30.

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-36.

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา 130, 11 ก (1 กุมภาพันธ์ 2556): 13.

²⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 47.

พอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ความที่ให้เพิ่มมีเนื้อความหนึ่งคือ “... (15) ความผิดเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยการ ใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือ กระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็น การค้า ...”²⁸ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทรัพยากรอันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ* ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หากกำหนดให้มีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งการกระทำ รูปแบบต่าง ๆ สามารถเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาเช่นว่านี้ย่อมจัดเป็นความผิดมูลฐาน ตาม (15) ได้ เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้แก่พันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งจัดเป็น ทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะ จัดเป็นกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะ เป็นการการค้าตาม (15) สอดคล้องกับที่ผู้นำเข้ามักนำสิ่งมีชีวิตมากมายหลายชนิดเข้าสู่ประเทศเพื่อ ค้าขาย เป็นการประกอบธุรกิจในด้านค้าเพื่อเป็นอาหารหรือด้านค้าสิ่งมีชีวิตสวยงาม ส่วนการเลี้ยงดู รวมถึงการปล่อยสู่ธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะจัดเป็นกลุ่มการใช้ ยึดถือ หรือครอบครอง ทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการการค้าได้เช่นกัน จึงเห็นถึงผลดีในแง่ที่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงินที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะช่วยตัดวงจรการกระทำผิด อันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งมักเป็นเรื่องของธุรกิจที่มีเงินทุนจากการค้าขายสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น หมุนเวียนมากมายมหาศาลได้เป็นอย่างดี และช่วยให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่น เพราะกฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้เชื่อมโยงกันกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการ พอกเงินซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้จัดการกับอาชญากรรมร้ายแรงที่มักกระทำเป็นขบวนการ และสร้างความ เสียหายในเชิงทรัพย์สินอย่างมาก เป็นการแสดงโดยนัยว่าเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหากไม่ ควบคุมให้ตื้นอกจากจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมร้ายแรง ซึ่ง รวมกันแล้วทำให้เกิดความเสียหายในสังคมหลายด้าน นอกจากนี้ กฎหมายโดยตรงเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นที่รุกรานย่อมส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินด้วย โดยทำให้ เห็นว่า กฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินนั้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดทอนการกระทำผิดที่มี วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ผลตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินได้อย่างกว้างขวาง ไม่เว้นแม้กระทั่งการ กระทำซึ่งเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตซึ่งพบเจอได้ทั่วไปตามท้องตลาด เป็นการช่วยเหลือความสงบเรียบร้อยและ พิตักษไว้ซึ่งความสงบสุขในสังคมอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้นทุกขณะ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้ยังไม่มีกฎหมายอาญาโดยตรงในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ความผิดตาม กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 27 และมาตรา 27 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ต่างก็เป็นความผิดมูลฐานหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (7) ซึ่งบัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

²⁸ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา 130, 11 ก: 8-9.

* ราชบัณฑิตยสถาน, “ทรัพยากรธรรมชาติ,” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546), หน้า 503.

‘ความผิดมูลฐาน’ หมายความว่า ... (7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร...”*

5.2 วิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดมาตรการทางอาญาต้นแบบในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

การจะกำหนดมาตรการทางอาญาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรขึ้นใหม่ มีประเด็นปัญหาอันควรพิจารณา ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเรื่องการบัญญัติกฎหมาย

หากจะกำหนดเป็นความผิดขึ้นใหม่ มีปัญหาอยู่ว่า ควรจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอีกฐานหนึ่ง หรือควรบัญญัติแยกต่างหากเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอย่างไรจะเหมาะสมกว่ากัน

กรณีนี้เห็นว่า ควรบัญญัติแยกต่างหากเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจึงจะเหมาะสมกว่า ด้วยเหตุผลเรื่องความไม่เหมาะสมหากบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา กับความเหมาะสมหากบัญญัติแยกต่างหากเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกกรณีหนึ่ง โดยพิจารณาได้ว่า

เนื่องจากปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมอย่างมาก ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ ของบุคคลก็รวมเป็นหนึ่งในสิ่งแวดล้อมด้วย ความเสียหายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจึงเกี่ยวพันถึงการที่บุคคลจะได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินจากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยผู้กระทำอาจมีความรับผิดชอบทางอาญาเนื่องจากเป็นผู้เจตนาทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย อันเป็นความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำโดยมีเจตนาเล็งเห็นผลตามมาตรา 59 วรรคสอง เนื่องจากการปล่อยสัตว์ต่าง ๆ ออกไปยังสถานที่ใด บุคคลดังเช่นผู้กระทำนั้นย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้เกิดผลเป็นความ

* “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 29 ก (21 เมษายน 2542): 46.

** ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เสียหายแก่ทรัพย์สิน นอกจากนี้ ยังมีเรื่องความผิดลหุโทษ ตามมาตรา 377* ในเรื่องการปล่อยปละเลเยสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย กับกรณีตามมาตรา 394** ในเรื่องการไล่ต้อนหรือทำให้สัตว์ใด ๆ เข้าในสวน ไร่ หรือนาของผู้อื่น ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เชื่อมโยงเช่นนี้ ทำให้เห็นถึงแนวความคิดการนำมาบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาญาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีความเหมาะสมที่จะใช้ในแง่การส่งเสริมหรือรองรับมาตรการมากกว่า สืบเนื่องจากระบบของประเทศไทยนั้นมีพัฒนาการของเรื่องการกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) ดังที่เห็นได้จากพระราชบัญญัติทั้ง 14 ฉบับ กับทั้งเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีความซับซ้อน จำเป็นต้องกำหนดมาตรการให้เป็นระบบ และมีขั้นตอนให้ครบถ้วนตามหลักมาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม มาตรการกักกัน และมาตรการกำจัด อีกทั้งยังมีเรื่องการกระทำโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจซึ่งเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการกระทำผิดโดยเจตนา โดยประมาท หรือโดยไม่เจตนา จึงสมควรที่จะบัญญัติแยกต่างหากออกมาเป็นพระราชบัญญัติต่างหากเพื่อวางกลไกไว้อย่างครบถ้วน และใช้กฎหมายอาญาเข้าส่งเสริมหรือสนับสนุน

อนึ่ง ถ้าบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาก็จะทำได้เพียงแต่การบัญญัติเป็นฐานความผิดขึ้นอย่างเดียว ซึ่งไม่เหมาะสมกับหลักการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จำเป็นต้องศึกษาวิจัยอยู่เสมอ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีแง่มุมหลายด้านที่ซับซ้อน ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง ทั้งหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมีลักษณะเป็นบททั่วไป และส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีความผิดในตัว (*mala in se*) ซึ่งคงไม่เหมาะสมหากจะนำความผิดเรื่องการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอันเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามดังกล่าวแล้วมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย หรือหากจะนำมาบัญญัติไว้จริง ลักษณะความผิดเพราะกฎหมายห้ามเช่นนี้ก็อาจเป็นเพียงความผิดลหุโทษ ซึ่งมีอัตราโทษเบาเกินกว่าจะคุ้มครองป้องกันสังคมจากการกระทำผิดซึ่งก่อผลร้ายได้มากแล้วดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

5.2.2 ปัญหาเรื่องความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมาย

หากจะกำหนดเป็นความผิดขึ้นใหม่ จะมีปัญหาเรื่องความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายหรือไม่

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 “ผู้ใดควบคุมสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย ปล่อยปละเลเยให้สัตว์นั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

** ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 394 “ผู้ใดไล่ ต้อน หรือทำให้สัตว์ใด ๆ เข้าในสวน ไร่ หรือนาของผู้อื่นที่ได้แต่งดินไว้ เพาะพันธุ์ไว้ หรือมีพืชพันธุ์หรือผลผลิตอยู่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กรณีนี้เห็นได้ว่า เนื่องจากกฎหมายในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมชนิดพันธุ์ทุกชนิด และยังมีมาตรการไม่ครบถ้วน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายโดยตรงเพื่อให้ครอบคลุมดังที่กล่าวในข้อ 5.1 ทั้งหมด และแม้ว่าเรื่องพืชนั้นมีพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 บัญญัติครอบคลุมชนิดพันธุ์พืชครบถ้วนไว้แล้ว แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องมาตรการควบคุมพืชในเรื่องการกระทำโดยไม่ตั้งใจ เพราะไม่สามารถอ้างกฎหมายศุลกากรซึ่งบัญญัติครอบคลุมเฉพาะเรื่องการนำเข้าแต่เพียงอย่างเดียว จึงสมควรมีกฎหมายที่ครอบคลุมเรื่องขององค์ประกอบภายในอย่างน้อยในเรื่องเจตนาและประมาท

แต่เมื่อจะบัญญัติกฎหมายโดยตรงซึ่งมีโทษทางอาญากำกับไว้ จะมีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการที่ 1 กฎหมายใหม่ขัดแย้งกับกฎหมายเดิมหรือไม่

จากแนวทางการวิเคราะห์ข้างต้นทั้งหมด จะเห็นถึงความเหมาะสมในการออกกฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นกฎหมายต้นแบบซึ่งส่งเสริมหรือรองรับด้วยกฎหมายอาญา แต่ถึงแม้จะเป็นกฎหมายต้นแบบก็มีใช้กฎหมายอื่นเป็นหลักทั่วไป แต่ถือเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องด้วย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั้ง 14 ฉบับที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน เพราะเรื่องกฎหมายต้องการจัดการหรือดูแลคือสิ่งที่เฉพาะเจาะจงลงไปในเรื่องการกระทำอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในระหว่างกฎหมายเฉพาะด้วยตนเองแล้ว หากมีเนื้อความขัดแย้งกัน หรือซ้ำซ้อนกัน จะต้องบังคับตามกฎหมายฉบับใด

สำหรับความขัดแย้ง สามารถพิจารณาได้ว่า กฎหมายต้นแบบที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้น จะไม่มีเนื้อความอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่ขัดแย้ง เพราะเหตุที่จะต้องมีการใช้ระบบอนุญาตแยก เช่นเดียวกับกับกฎหมายอื่น เพียงแต่จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น วิธีการขออนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้ให้อนุญาต ฯลฯ ซึ่งหมายความว่า กฎหมายฉบับใหม่นั้นจะบัญญัติให้ครอบคลุมในกรณีที่กฎหมายฉบับที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึง แต่ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายที่มีอยู่เดิมบัญญัติไว้แล้วและกฎหมายใหม่ก็บัญญัติไว้เป็นเรื่องเดียวกันแต่ต่างกันรายละเอียด ก็อาจมีปัญหาว่าจะต้องกระทำให้อุกตองตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับหรือไม่ จึงจะถือว่าได้กระทำโดยชอบ กรณีนี้อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่ให้ชัดเจนว่าหากกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายอื่นก็ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายใหม่นี้ เป็นต้น เว้นเสียแต่ต้องพิจารณาต่อไปในเรื่อง “ความซ้ำซ้อน” ในเรื่องโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดสำหรับผู้กระทำโดยฝ่าฝืนทั้งกฎหมายเดิมและกฎหมายใหม่ในการกระทำครั้งหนึ่ง ๆ

ประการที่ 2 กฎหมายใหม่ซ้ำซ้อนกันกับกฎหมายเดิมหรือไม่

ในเรื่องความซ้ำซ้อนกัน สำหรับกฎหมายอาญาคือเรื่องกฎหมายบัญญัติให้มีความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันไว้ แต่โทษแตกต่างกัน กรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทหนักตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 ซึ่งมาตรา 90 นี้ย่อมช่วยตัดปัญหาความแตกต่างหรือซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ ทำให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมมากขึ้นและไม่ขัดแย้งกันเองเมื่อเป็นเรื่องโทษในทางอาญา

นอกจากนี้ หากมีกฎหมายใหม่ที่ระบุเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ครบถ้วนและรัดกุม สิ่งที่จะเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตักตามกฎหมายศุลกากรก็จะครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมากขึ้น ทำให้มาตรการทางอาญาตามกฎหมายศุลกากรมีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้บัญญัติถึงลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากรไว้เป็นหลักว่า เมื่อใดบทกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทอื่นที่ใช้อยู่ในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้นให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ขึ้นบังคับ จึงมีข้อพิจารณาว่า หากเป็นเรื่องความผิดฐานนำของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ต้องใช้กฎหมายศุลกากรบังคับแต่อย่างใดหรือไม่ตามมาตรา 120 ดังกล่าว กรณีนี้เห็นว่าการผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ฐานนำของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นยังคงใช้บังคับเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ว่า บทบัญญัติเรื่องการห้ามนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดนั้นมีใช้ “เรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร” ซึ่งหมายถึงเฉพาะเรื่องการเก็บอากรจากสินค้าเข้าหรือขากออก อีกทั้งยังมีคำพิพากษาศาลฎีการับรองว่า ความผิดในเรื่องการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดตามมาตรา 27 นั้น หากเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับอื่นด้วย ย่อมถือเป็นกรณีกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทได้* ดังนั้น หากมีกฎหมายใหม่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานซึ่งเป็นความผิดทางอาญา ก็จะมีแนวทางตามหลักเรื่องกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทได้เช่นเดียวกัน ศาลย่อมพิพากษาลงโทษบทหนักตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90

อนึ่ง มีความเห็นในทางกฎหมายว่า เรื่องกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทนั้น บางกรณีกฎหมายศุลกากรอาจมีโทษหนักกว่ากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง บางกรณีกฎหมายอื่นอาจมีโทษหนักกว่ากฎหมายศุลกากร จึงควรพิจารณาปรับปรุงระวางโทษตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ให้มีโทษหนักกว่ากฎหมายเกี่ยวกับของต้องห้ามหรือของต้องกำกวด เพราะความผิดเกิดเมื่อของมาผ่านศุลกากร หรือมิได้ผ่านศุลกากรก็ดี บทกฎหมายที่เหมาะสมจะใช้บังคับคือกฎหมายศุลกากร เพราะมีการบัญญัติบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ ค่อนข้างสมบูรณ์ การปรับปรุงกฎหมายก็เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากรสำหรับของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยต้องนำของเข้าออกผ่านด่านศุลกากรด้วยเป็นข้อสำคัญ²⁹ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนี้ โดยที่กฎหมายใหม่ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเฉพาะส่วนการนำเข้านั้นอาจต้องบัญญัติว่า กรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นต้องห้ามหรือต้องกำกวด

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1887/2535 จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากรพ.ศ. 2469 มาตรา 27 ที่แก้ไขแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 มาตรา 4, 8, 8 ทวิ ที่แก้ไขแล้ว ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 80 การกระทำของจำเลยเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ให้ลงโทษจำคุก 1 ปี ของกลางริบจ่ายรางวัลแก่เจ้าพนักงานผู้จับกุมร้อยละ 20 ของเงินของกลาง ให้รอการลงโทษจำเลยไว้มีกำหนด 2 ปี

²⁹ ชูชาติ อัครโรจน์, ปัญหากฎหมายศุลกากรและข้อวิเคราะห์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544), หน้า 376.

นั้นให้อยู่ภายใต้กฎหมายศุลกากร* ส่วนการกระทำเรื่องอื่น เช่น การเลี้ยงดู การจำหน่าย หรือการปล่อยสู่ธรรมชาติก็ให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ กฎหมายศุลกากรเองและกฎหมายใหม่จะต้องได้รับการวิเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย โดยเฉพาะเรื่องโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

5.2.3 ปัญหาเรื่ององค์ประกอบความผิด

ปัญหาในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า การกระทำของบุคคลอย่างไรบ้างควรบัญญัติเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด ถึงจะครอบคลุมการกระทำอันจะช่วยป้องกันหรือบรรเทาปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ และในส่วนขององค์ประกอบภายใน อันได้แก่ เจตนา ประมาท หรือความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด ควรใช้สำหรับการกระทำเรื่องใดบ้าง

เมื่อพิจารณาที่กฎหมายต่างประเทศประกอบกันกับกฎหมายไทยจะพบว่า กฎหมายทุกฉบับต่างมุ่งเน้นที่มาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก โดยสามารถประมวลการกระทำที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มเบื้องต้นได้สำหรับการไม่ได้รับอนุญาตในกรณี

- การนำเข้า
- การเลี้ยงดู, การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน (อาจรวมกันเรียกว่าจำหน่าย) และการมีไว้ในครอบครอง
- การแพร่พันธุ์ การแพร่กระจายหรือการปล่อยสู่ธรรมชาติ
- การนำผ่านหรือขนส่ง
- การเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงจากสถานที่กักกัน
- การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ให้คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำไว้ภายหลังได้รับอนุญาตในกรณีต่าง ๆ
- การไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่, ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่, ปกปิด ปิดบัง หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ดังนั้น การกระทำเหล่านี้จึงมีความเหมาะสมในการกำหนดไว้เป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดทางอาญา เพราะปัจจุบันนี้ยังคงมีข่าวการนำเข้าสัตว์ต่างถิ่นอยู่เสมอและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทยนั้นมีอยู่มากมายหลายชนิด ส่วนเรื่องเกี่ยวกับมาตรการกักกัน และมาตรการกำจัดนั้นในส่วนการกักกันก่อนเข้าประเทศหรือกักกันในพื้นที่ จะเห็นว่าการห้ามนำเข้า หรือการห้ามเปลี่ยนแปลงสถานทีนั้น ครอบคลุมการกักกันเช่นที่กล่าวมาแล้วตามลำดับ ส่วนการกำจัดนั้นเป็น

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข สถิติการจับกุมสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งทำให้เห็นว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่แห่งกรมศุลกากรนั้นมีส่วนช่วยคัดกรองเรื่องสัตว์ต่างถิ่นได้เป็นจำนวนมาก

กรณีที่ไม่เหมาะสมจะให้ประชาชนทั่วไปทำ เพราะหากจำกัดไม่ถูกวิธีก็อาจทำให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแพร่กระจายได้ อีกทั้งประเทศไทยยังมีตัวอย่างของการกำหนดหน้าที่กำจัดผักตบชวาแก่ประชาชน แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและไม่เหมาะสมที่จะบังคับบุคคลให้มีหน้าที่ในการควบคุมผักตบชวา

ส่วนองค์ประกอบภายใน จะเห็นว่าทุกกรณีนั้นควรบัญญัติไว้ให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำโดยเจตนา ส่วนการกระทำโดยประมาทก็ควรบัญญัติไว้ในส่วนของการนำเข้าโดยประมาทเพื่อป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ และบัญญัติเรื่องการปล่อยสู่ธรรมชาติโดยประมาทสำหรับการปล่อยปลาสเลาะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่อยู่ในครอบครองให้หลุดรอดไปในธรรมชาติ ทั้งนี้ พึงต้องเข้าใจว่าการนำเข้าหรือปล่อยโดยไม่ตั้งใจนั้นมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะการกระทำโดยประมาทนั้น หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวัง ตามภาวะเช่นผู้กระทำ วิสัย และพฤติการณ์ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอ แต่ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในหลายกรณียังไม่มี การค้นคว้าศึกษาจนทราบถึงอันตรายจากชนิดพันธุ์เหล่านั้น ทำให้ภาวะของผู้กระทำ วิสัย หรือพฤติการณ์นั้น ไม่ว่าจะอย่างไรก็ไม่อาจทำให้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอได้ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำโดยประมาท ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติความรับผิดในการกระทำโดยประมาทนั้นมีความเหมาะสมกับข้อเท็จจริง เพื่อให้บุคคลรู้จักระมัดระวังในการนำเข้าหรือปล่อยเท่าที่จะทำได้ ส่วนกรณีที่ไม่สามารถระมัดระวังได้ก็เป็นเรื่องสุดวิสัย และไม่สมควรให้มีความรับผิดอยู่เพียงนั้น ซึ่งประเด็นนี้ทำให้เข้าใจถึงความสำคัญระบบตรวจสอบอย่างละเอียดตาม The Biosecurity Act 1993 ที่ให้บุคคลพึงต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ อันเป็นการตรวจสอบและคัดกรองการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และครอบคลุมถึงกรณีที่คุณคนั้นไม่ได้เจตนาและไม่ได้ประมาทนำเข้าด้วย

ส่วนเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้น อันที่จริงก็ใช้รับมือการกระทำโดยไม่ตั้งใจทั้งหลายได้ แต่หากใช้กับทุกกรณีย่อมเป็นการกำหนดความรับผิดให้บุคคลมากเกินไปจนสมควร เพราะหลายกรณีนั้นเป็นเรื่องสุดวิสัยที่บุคคลจะรู้ได้ดังที่กล่าวข้างต้น แต่ความรับผิดโดยเคร่งครัดจะเหมาะสมสำหรับกรณีที่ เป็นเรื่องเล็กน้อยปลุกย่อยเพียงบางเรื่อง ที่สมควรให้มีการผ่อนปรนภาวะการพิสูจน์ถึงเจตนาหรือประมาทของจำเลย ผู้เขียนเห็นว่า อันที่จริงกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยนั้นบัญญัติเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดไว้อย่างเพียงพอแล้วสำหรับการนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องกักต และมึระบบการระงับคดีเป็นพิเศษที่สอดคล้องกับกับความผิด* เพียงแต่ต้องบัญญัติสิ่งที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นให้

* พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 วรรคหนึ่ง “ภายในบังคับแห่ง มาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดนั้น ในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่ง ความผิดอันนั้น”

มาตรา 102 ทวิ “สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโทษมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พุทธศักราช 2490 และมาตรา 31 มาตรา 36 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่

ครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้ถือเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกำกวดตามกฎหมาย
ศุลกากรเสียก่อน

5.2.4 ปัญหาเรื่องความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล

เนื่องจากแนวคิดความรับผิดของนิติบุคคลในการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่าง
ถิ่นที่รุกรานนั้นมีความเป็นไปได้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยสามารถกำหนดแนวทางความรับผิด
ได้จากการศึกษากฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นหากจะให้นิติ
บุคคลมีความรับผิด คือ องค์กรประกอบภายในในการกระทำผิด และโทษที่จะลงแก่นิติบุคคล

ความรับผิดทางอาญาโดยปกติจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้กระทำโดยเจตนา หรือกระทำโดย
ประมาทในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือกฎหมายบัญญัติให้
ต้องรับผิดเช่นนั้นโดยแจ้งชัด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 แต่นิติบุคคลนั้นมิใช่บุคคลอัน
จะมีการกระทำหรือแสดงสภาวะทางจิตใจ เพราะนิติบุคคลเป็นเพียงแต่เป็นบุคคลตามกฎหมาย นิติ
บุคคลจึงแสดงเจตนาเองมิได้ ต้องถือเอาเจตนาของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งแสดงออกตามอำนาจหน้าที่และ
อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น³⁰ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 787-788/2506*
ดังนั้น ถ้าหากมีความรับผิดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน และผู้แทนนิติบุคคลกระทำความผิดโดย
เจตนาภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ย่อมมีผลผูกพันนิติบุคคล
และถือเสมือนว่านิติบุคคลนั้นกระทำโดยเจตนาเอง ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความผิด พฤติการณ์
ประกอบการกระทำ และอำนาจหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลประกอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเป็น
ราย ๆ ไป³¹ และจะต้องอยู่ภายใต้หลักการเรื่องการมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดด้วย กล่าวคือ มี
กฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงให้นิติบุคคลใดต้องรับผิด หรือมีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลใดรับผิดในการ

7) พุทธศักราช 2480 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่หมื่นบาท ให้เป็นอำนาจ
ของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจ
ที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง และการที่คณะกรรมการงดการฟ้องร้องเช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นอัน
คุ้มกันผู้กระทำความผิดนั้น ในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความรับผิดอันนั้น”

³⁰ บัญญัติ สุชีวะ, “ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล,” บทบัญญัติ 33, 1 (2519): 4.

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 787-788/2506 เจตนาของนิติบุคคลย่อมแสดงออกทางผู้แทน
ของนิติบุคคล เมื่อผู้แทนของนิติบุคคลแสดงเจตนาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทนในทางการของการ
ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เจตนาอันนั้นก็ผูกพันนิติบุคคล และต้องถือว่าเป็นเจตนา
ของนิติบุคคลนั่นเอง ฉะนั้น นิติบุคคลจึงอาจมีเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญาและ
กระทำความผิดซึ่งผู้กระทำต้องมีเจตนา รวมทั้งต้องรับโทษทางอาญาเท่าที่ลักษณะแห่งโทษเปิดช่อง
ให้ลงแก่นิติบุคคลได้ ซึ่งต้องพิจารณาตามลักษณะความผิดพฤติการณ์แห่งการกระทำและอำนาจ
หน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลประกอบกับวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเป็นราย ๆ ไป

³¹ บัญญัติ สุชีวะ, “ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล,” บทบัญญัติ 33, 1: 4.

กระทำของผู้อื่นด้วยซึ่งส่งผลให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่น หรือแม้ไม่มีกฎหมาย โดยตรงแต่ความผิดอาญานั้นมีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ และนิติบุคคล ได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นแล้ว³² โดยถือว่าการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์นั้นเป็นการกระทำ โดยเจตนาของนิติบุคคลดังที่กล่าวในตอนต้นนั่นเอง

ส่วนเรื่องการกระทำโดยประมาท แม้จะบัญญัติให้บุคคลต้องรับผิดชอบจากการกระทำโดย ประมาทกรณีนำเข้าหรือปล่อย แต่ความประมาทของผู้แทนนิติบุคคลนั้นย่อมไม่อาจถือเป็นสิ่งที่ผูกพัน นิติบุคคลได้ เพราะสิ่งที่จะถือเป็นความประมาทของนิติบุคคลได้ควรต้องเป็นสิ่งที่ผู้แทนนิติบุคคล ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลเสียมากกว่า แต่การกระทำโดยประมาทคือการกระทำมิใช่โดย ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล โดยสภาพจึงไม่ใช่สิ่งที่นิติบุคคลควรต้องรับผิดชอบ แต่เป็นเรื่อง เฉพาะตัวผู้แทนนิติบุคคล กรณีนี้จึงรวมถึงการกระทำโดยไม่เจตนาและไม่ประมาทของผู้แทนนิติ บุคคลด้วยในทำนองเดียวกัน แต่ปัญหาคือ ตามกฎหมายศุลกากรนั้น บุคคลต้องรับผิดชอบในกรณีนำเข้า ของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดโดยกฎหมายมิได้คำนึงว่าเจตนาหรือประมาท แต่สำหรับนิติบุคคลจะ รับผิดชอบได้ยังต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาของผู้แทนนิติบุคคลว่ามีอยู่อย่างไรหรือไม่ หากผู้แทนนิติบุคคล มิได้เจตนา แต่มีความผิดตามกฎหมายศุลกากร ความรับผิดชอบทางอาญาดังกล่าวคงเป็นเรื่องเฉพาะตัว ผู้แทนนิติบุคคลโดยลำพัง ไม่เกี่ยวกับนิติบุคคล เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติเป็นอย่างอื่น เช่น ให้นิติ บุคคลมีความรับผิดชอบโดยตรง หรือให้นิติบุคคลรับผิดชอบในการกระทำผิดของผู้อื่นที่นิติบุคคลต้อง รับผิดชอบ ฯลฯ

ส่วนโทษทางอาญาที่นิติบุคคลต้องรับผิดชอบนั้น โทษทางอาญา ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง โดยสภาพย่อมไม่อาจบังคับกับนิติบุคคลได้ โทษที่จะลงแก่นิติบุคคลได้จึงมีเพียงปรับและริบ ทรัพย์สินเท่านั้น ซึ่งความผิดอันเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในกฎหมายแห่งประเทศไทย นิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติให้เห็นว่า นิติบุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษปรับในอัตราสูง สำหรับความผิดในการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากจะมีกฎหมายโดยตรงสำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องการลงโทษทางอาญาของนิติบุคคลจึงเป็นไปได้ โดยมีอัตราโทษปรับขั้นสูงกว่าบุคคล ธรรมดา และริบทรัพย์สินของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด

5.2.5 ปัญหาเรื่องหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวในข้อ 5.1.9 ไว้แล้วว่าหากประเทศไทยมีกฎหมายโดยตรง จะมีข้อพิจารณาว่า ควรให้มีการตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานจากหน่วยงานใด ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือไม่ กรณีนี้เห็นว่ามีทางเลือกได้ 2 แนวทางที่เหมาะสม

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

แนวทางที่ 1 คือ การมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมายใหม่ให้แยกกระจายไปตามกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้ว ดังลักษณะที่ปรากฏในกฎหมาย The Biosecurity Act 1993 และ The Invasive Alien Species Act 2004

แนวทางที่ 2 คือ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ขึ้นมาให้อำนาจหน้าที่บังคับการตามกฎหมายใหม่ ดังลักษณะของ HSNO Act 1996 ของประเทศนิวซีแลนด์ หรือตามร่างกฎหมาย The Model State Law ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้เขียนเห็นว่า มีอีกแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางที่ 3 อันเป็นการผสมผสานทั้ง 2 แนวทางข้างต้น ซึ่งน่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย กล่าวคือ การมีกฎหมายใหม่ในเรื่องนี้โดยตรงนั้น มิใช่การยกเลิกกฎหมายฉบับอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ แต่เป็นการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่หน่วยงานหรือคณะทำงานที่แบ่งหน้าที่กันออกไปตามแต่พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ นั้น จึงต้องทำหน้าที่ดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเองไป ประกอบกับประเทศไทยนั้นมีคณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่นดังกล่าวแล้ว หากจะมีกฎหมายฉบับใหม่ก็อาจต้องมีการปรับปรุงให้คณะทำงานนั้นมีสมาชิกเป็นบุคคลากรจากกรมต่าง ๆ พร้อมกันกับมีสมาชิกเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องนี้ เพื่อให้มีการนิยามหรือบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสม และคอยเสนอแนวคิดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เท่าทันสถานการณ์อยู่เสมอ หรือเสนอแนวทางออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้โดยตรง รวมทั้งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีแทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายในสวนคดีแพ่ง หรือให้คำปรึกษาในการดำเนินคดีอาญาแก่ทั้งและภาครัฐและภาคประชาชน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาอีกคือ การบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการ จะมีความรัดกุมและสอดคล้องกับการดำเนินคดีอาญาในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานหรือไม่ เพียงไร เพราะการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือแม้แต่การดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมเรื่องอื่นนั้น ล้วนแต่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางเพื่อให้เข้าใจสภาพข้อเท็จจริงได้ถูกต้องตามจริงที่สุด และยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่ว่า ความเสียหายนั้นยังเกิดขึ้นมาก ผู้กระทำผิดยังไม่ตระหนักถึงความเสียหายจากการกระทำของตน จึงยังกระทำผิดซ้ำหรือลักลอบกระทำการอันเป็นความผิดอยู่เสมอ

ประเด็นปัญหานี้ แนวทางที่ช่วยประสานการทำงานทั้งระหว่างพนักงานสอบสวนและหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ และระหว่างพนักงานอัยการกับหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องการดำเนินคดีเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วยนั้น คือการนำมาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ดังที่กล่าวในข้อ 5.1.9 มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาได้เป็นแนวทางหนึ่ง ทำให้การดำเนินคดีอาญานั้นมีความรวดเร็วและถูกต้อง บนพื้นฐานของข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุดอันเป็นผลจากความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและของภาคเอกชนทั้งหลายซึ่งมีความรู้เฉพาะทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้และข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากคณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

5.2.6 ปัญหาเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐาน

อุปสรรคประการสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในชั้นการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม คือ เรื่องภาระการพิสูจน์ในคดีอาญาซึ่งต้องนำบทบัญญัติมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* มาใช้กับคดีอาญาโดยอาศัยมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** ซึ่งส่งผลให้ประเด็นที่กระทบต่อความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยที่โจทก์อ้างว่าจำเลยกระทำผิด โจทก์จะมีภาระการพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริงหรือไม่ และโจทก์ต้องนำสืบทุกประเด็นที่เป็นองค์ประกอบความผิดนั้น³³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตเป็นประเภทสัตว์ซึ่งมีการเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา การพิสูจน์ว่าผู้ใดปล่อยสิ่งมีชีวิตโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายย่อมมีข้อขัดข้องและยุ่งยาก หรือกรณีเป็นพืชพันธุ์ที่มีชิ้นส่วนหลุดลอยปลิวตามกระแสลมหรือกระแสน้ำ ยากแก่การคำนวณว่าการรุกรานนั้นเริ่มต้นจากการกระทำของบุคคลใด ณ สถานที่ใด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดนั้นมีความยากลำบากตามสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการแก้ไขเรื่องนี้ อาจพิจารณาได้ว่า

1. การกำหนดให้ความผิดบางประเภทเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ในการพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริงหรือไม่ โดยทั่วไปโจทก์มีภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบซึ่งต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า จำเลยนั้นมีเจตนาหรือประมาทหรือไม่ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ถ้ากำหนดไว้ว่าการกระทำบางประการนั้นเป็นความผิดโดยไม่ต้องมีเจตนา ภาระการพิสูจน์เรื่องเจตนา ก็จะผ่อนปรนลงระดับหนึ่ง การแสวงหาหลักฐานที่กระทำได้ยากก็จะบรรเทาลงเพราะไม่ต้องถึงขนาดนำสืบให้เห็นถึงเจตนา หรือประมาทของจำเลย แค่เพียงให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของจำเลยก็เพียงพอแล้ว

2. การผลักภาระการพิสูจน์ด้วยการกำหนดข้อสันนิษฐานเป็นคุณแก่ฝ่ายโจทก์ หมายความว่า หากโจทก์กระทำตามเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายแล้ว ภาระการพิสูจน์ในคดีบางประการย่อมตกอยู่ที่จำเลย เช่น การให้จำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนมิใช่ผู้กระทำผิด ฯลฯ

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 “คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว”

** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้”

³³ จริฎ ภัคดิธนากุล, กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554), หน้า 259.

กรณีนี้จะเหมาะสมกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตออกสู่ธรรมชาติซึ่งตามเก็บและรวบรวมพยานหลักฐานได้ยาก ทั้งนี้ สามารถศึกษาตัวอย่างได้จากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 100

มาตรา 100 “ในการฟ้องร้องคดีอันเกี่ยวข้องกับของซึ่งต้องยึดเพราะไม่เสียภาษี หรือเพราะเหตุพึงรับโดยประการอื่นก็ดี หรือยึดเพื่อเอาค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ถ้ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นว่าค่าภาษีสำหรับของนั้น ๆ ได้ส่งชำระถูกต้องแล้วหรือหาไม่ หรือว่าของนั้น ๆ ได้นำเข้ามา ได้ขนขึ้นจากเรือ ได้ส่งออก ได้บรรทุกลงเรือ ได้ย้ายขนไป ได้เก็บ ได้ขาย หรือได้จัดการอย่างอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือหาไม่ไซ้ ท่านว่าหน้าที่พิสูจนต์ตกอยู่แก่จำเลยทุกคดีไป”³⁴

จากมาตรา 100 จึงเห็นได้ว่า หากโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ซึ่งเชื่อมโยงไปยังพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 มาตรา 17 ที่บัญญัติว่า “ของใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องด้วยความผิดตาม มาตรา 27 ... ท่านให้รับเสียสิ้น...” คำฟ้องเช่นนี้ของโจทก์จึงเป็นการฟ้องร้องคดีอันเกี่ยวข้องกับของที่ต้องยึดเพราะเหตุพึงรับตามกฎหมาย ตามมาตรา 100 ดังกล่าว หากโจทก์นำสืบได้ว่าของกลางเป็นของจากต่างประเทศอันเป็นของต้องห้ามหรือของต้องจำกัด จำเลยต้องพิสูจน์ว่าได้นำเข้าโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ถือว่าเป็นกรณีที่โจทก์ได้นำสืบข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานแล้ว จึงได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนี้ และผลภาระการพิสูจน์ให้แก่จำเลยที่จะต้องนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายอันเป็นคุณต่อโจทก์เป็นโทษต่อจำเลยนั้นจะเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับระบบอนุญาตที่เป็น clean lists กล่าวคือ หากกำหนด clean lists ซึ่งเป็นรายชื่อชนิดพันธุ์ที่นำเข้าหรือเลี้ยงดูหรือปล่อยได้แล้วแต่กรณี เมื่อใดจะมีการนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนอกเหนือจากนี้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือเลี้ยงดู หรือปล่อย ก็จะต้องได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งในขั้นตอนการอนุญาตนั้นสามารถบันทึกรายชื่อผู้ขออนุญาตไว้ในสารบบต่าง ๆ ที่จะพึงมี หากปรากฏปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานขึ้น บุคคลที่มีรายชื่อที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นก็จะเป็นบุคคลที่กฎหมายพึงเล็งโดยสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นผู้กระทำหรือก่อให้เกิดการกระทำผิดได้

3. แนวคิดการมีกฎหมายโดยตรงในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ย่อมส่งผลให้ในลำดับต่อไปจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพของสังคมที่เจริญก้าวหน้ามากขึ้น โดยมีปัจจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายด้วยเป็นอันมาก พยานหลักฐาน ซึ่งทำหน้าที่แสดงความจริงเพื่อให้ศาลทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีก็จะมีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ความเป็นไปได้ที่คู่ความแต่ละฝ่ายจะอ้างพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันกับเทคโนโลยีสมัยใหม่หรือวิทยาการแขนงต่าง ๆ นั้นย่อมมีเพิ่มมากขึ้น ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอาจมีการหยิบยกชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิตหรือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตขึ้นเป็นพยานหลักฐาน ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในทางชีววิทยาเข้าช่วยวิเคราะห์ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพยานหลักฐานเช่นว่านั้นเพื่อให้สามารถพิจารณาและ

³⁴ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469,” ราชกิจจานุเบกษา 43 (13 สิงหาคม 2469): 322.

พิพาทภาคีได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้น ศาลจึงอาจต้องการผู้ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ศาลเกี่ยวกับความรู้พิเศษที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานที่อ้างอิงถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและวิทยาการแขนงต่าง ๆ เนื่องจากเป็นไปได้ที่ศาลจะมีความรู้พิเศษเหล่านี้เองในทุกกรณี ผู้ที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษที่คอยช่วยเหลือศาลหรือคู่ความในการทำให้พยานหลักฐานแสดงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีได้ คือ “พยานผู้เชี่ยวชาญ (expert witness)”³⁵

ในทางกฎหมาย พยานผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่มีได้ประสบพบเห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในคดีนั้น แต่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ (expertise) ในสาขาวิชาการอาชีพ หรือกิจการด้านใดด้านหนึ่งก็ตาม ซึ่งความเห็น (opinion) ที่มีฐานมาจากความรู้ความเชี่ยวชาญของเขาสามารถนำมาใช้ประกอบการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดีได้³⁶ โดยในคดีอาญามีเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญ ดังปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มาตรา 243* ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานซึ่งเป็นคดีอาญาได้นั้น บทบัญญัติเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญจึงมีความสำคัญ เพราะลักษณะข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต ซึ่งต้องอาศัยวิทยาศาสตร์ในการอธิบายและวิเคราะห์ข้อมูล ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเรื่องแหล่งที่มาของสิ่งมีชีวิต ลักษณะนิสัยของสิ่งมีชีวิต การปรับตัวของสิ่งมีชีวิต ผลกระทบของสิ่งมีชีวิตต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เหล่านี้บุคคลที่มีได้ศึกษาอย่างจำเพาะเจาะจงเป็นพิเศษย่อมไม่อาจรับทราบหรือเข้าใจได้อย่างถูกต้องครบถ้วน จำเป็นต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษในการดำเนินคดี จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาเรื่องแสวงหาพยานหลักฐานได้ยากลำบากนั้น หากเกิดขึ้นจากความไม่รู้หรือไม่เข้าใจในพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่ในมือแล้ว จะสามารถอาศัยบทบัญญัติกฎหมายเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญเข้าช่วยเสริมเพื่อให้ข้อเท็จจริงนั้นเป็นที่ประจักษ์ตามความเป็นจริงแก่บุคคลทุกฝ่าย หรือหากเกิดจากการที่พยานหลักฐานนั้นหลุดออกสู่ธรรมชาติและติดตามกลับคืนมาไม่ได้ หรือติดตามคืนได้แต่ยากเกินควรแล้ว พยานผู้เชี่ยวชาญคือบุคคลที่จะช่วยอธิบายข้อเท็จจริงบางประการหรือให้ความเห็นในบางเรื่องเสมือนกับการอุดช่องว่างที่มีอยู่อันเนื่องมาจากการขาดพยานหลักฐานขึ้นนั้น ๆ ได้ ในขณะที่เดียวกันการหยิบยกเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาในการดำเนินคดี สามารถส่งผลดีในแง่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือปรับปรุงระบบพยานผู้เชี่ยวชาญให้มีผู้เชี่ยวชาญในส่วนของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

³⁵ ปรัชญา บุญประเสริฐ และคณะ, แนวทางในการจัดทำระบบพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อม : รายงานฉบับสมบูรณ์ (Guideline on the development of the system on expert witness on the environmental litigation), (กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), 2554), หน้า 7.

³⁶ จรัญ ภักดีธนากุล, กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, หน้า 551.

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 243 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดโดยอาชีพหรือมิใช่ก็ตาม มีความเชี่ยวชาญในการใด ๆ เช่น ในทางวิทยาศาสตร์ ศิลปะ ฝีมือ พาณิชยกรรม การแพทย์ หรือกฎหมายต่างประเทศ และซึ่งความเห็นของผู้ผู้นั้นอาจมีประโยชน์ในการวินิจฉัยคดี ในการสอบสวน ใต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา อาจเป็นพยานในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า ตรวจร่างกายหรือจิตของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลย ตรวจลายมือทำการทดลองหรือกิจการอย่างอื่น ๆ”

ด้วยจากเดิมที่ยังไม่มีเรื่องนี้ ซึ่งแท้จริงแล้วจะเชื่อมโยงถึงบุคคลในหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมีขึ้นเพื่อ การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้อย่างสอดคล้องไปในทางเดียวกันอีกด้วย เพราะพยาน ผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นบุคคลเดียวกันกับสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในคณะทำงาน หน่วยงาน หรือองค์กรที่จะ จัดตั้งขึ้นหรือกำหนดให้มีหน้าที่จัดการดังกล่าวในข้อ 5.2.5 ได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “แม้ว่าประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักในการดำเนินการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน กับมีกฎหมายอาญาในประเทศหลายฉบับที่สามารถใช้ดำเนินการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากนอกราชอาณาจักร แต่มาตรการทางอาญาที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างเป็นระบบ และไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกกรณี ดังนั้น หากกำหนดให้มีมาตรการทางอาญาต้นแบบที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ย่อมสามารถใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาคชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ชัดเจนและเด็ดขาดกว่ามาตรการทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวมากยิ่งขึ้น”

เมื่อได้ศึกษาวิจัยแล้ว ปรากฏว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงประกอบกับกฎหมายในประเทศไทยแล้ว สมควรที่จะต้องมีมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายโดยตรงในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยอธิบายได้ ดังนี้

การกระทำของมนุษย์ที่นำมาซึ่งปรากฏการณ์ย้ายถิ่นของสิ่งมีชีวิตจากสถานที่เดิมไปสู่สถานที่ใหม่ที่ไม่เคยมีสิ่งมีชีวิตมาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาที่รู้จักกันทั่วไปในฐานะปัญหาเรื่อง “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” และเมื่อใดก็ตามที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยในสถานที่แห่งใหม่แล้ว ไม่ว่าจะอย่างไรก็ย่อมก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศของสถานที่แห่งนั้น ๆ เพียงแต่ผลกระทบอาจเป็นด้านบวกหรือด้านลบมากน้อยต่างกัน หากเป็นด้านลบอย่างมาจะจัดเป็นปัญหา “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน”

ความร้ายแรงของปัญหานั้นเกิดขึ้นเกือบทุกแห่งที่มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ในโลก จนทำให้หลายประเทศกล่าวถึงและยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการประชุมระหว่างประเทศ จนกระทั่งนำมาซึ่งกลไกระหว่างประเทศเพื่อรับมือกับปัญหา ซึ่งกลไกระหว่างประเทศในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นมีความตกลง สนธิสัญญา และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องมากมาย ฉบับที่สำคัญคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity : CBD) แต่เมื่อพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับประกอบกัน จะสามารถสรุปมาตรการสำคัญกับการ

จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในเชิงระหว่างประเทศได้เป็น 4 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการป้องกัน (prevention), มาตรการควบคุม (control and containment), มาตรการกักกัน (quarantine) และมาตรการกำจัด (eradication) เป็นหลักในการดำเนินการ ประเทศไทยซึ่งมีพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ

ในส่วนของประเทศไทย ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด และต้องใช้ทั้งบุคลากรและเงินจำนวนมากในการเยียวยาแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 ลงมติเห็นชอบและอนุมัติ “ร่างมาตรการป้องกันควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในมาตรการดังกล่าวมีทิศทางการดำเนินงานในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายในประเทศไทยนั้นกลับไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน เพียงแต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการห้ามลักลอบนำเข้า ส่งออก เลี้ยงดู หรือปล่อยสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต และมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาในประเทศ โดยสามารถสรุปปัญหาในภาพรวมได้ว่า

1. ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายโดยตรง กล่าวคือ ประเทศไทยนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายการห้ามนำเข้า เลี้ยงดู หรือห้ามปล่อยสู่ธรรมชาติอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แม้กฎหมายบางฉบับได้กำหนดกรอบการป้องกันและควบคุมปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนี้จริง แต่ก็ใช้กับสิ่งมีชีวิตเพียงบางประเภทเท่านั้น และสะท้อนว่าระบบการขอหรือให้อนุญาตในประเทศไทยเพื่อควบคุมดูแลนั้นมีอยู่จริงแต่ยังไม่เหมาะสม แสดงถึงการขาดการศึกษาที่ดีพอ ขาดผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาที่ปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่ได้ก่อสภาพบังคับเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง กล่าวคือ เมื่อมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแต่ละฉบับไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการเรื่องนี้ ทำให้มาตรการทางอาญาที่มีอยู่จึงมิได้มีส่วนช่วยจัดการเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง

ดังนั้น จึงเกิดประเด็นที่ต้องวิจัยความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางอาญาต้นแบบว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะมีมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายโดยตรงเพื่อใช้จัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากนอกราชอาณาจักร ซึ่งต้องวิจัยทั้งเชิงคุณประโยชน์และปัญหาที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีมาตรการทางอาญาต้นแบบในเรื่องนี้ เพื่อจะตอบคำถามที่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

สำหรับกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น สามารถจำแนกเป็น 15 ฉบับเรียงตามเวลาที่ประกาศใช้ก่อน-หลัง ได้แก่

พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 (สิ้นผลบังคับแล้ว)

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และ
- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

เนื่องจากพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาเหล่านี้เป็นเรื่องความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) ทำให้วัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการประกาศใช้ของพระราชบัญญัตินั้นมีความสำคัญ และสามารถจัดแบ่งกฎหมายตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม คือ พระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในเชิงป้องกันหรือควบคุมเกี่ยวกับเรื่อง ที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษบางประการ เพื่อให้องค์ประกอบต่าง ๆ ของเรื่องดังกล่าวนั้นมีความ เป็นไปอย่างเหมาะสม หรือเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีสวัสดิภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัด ผักตบชวา พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2469, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499, พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

2. วัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครอง รักษา จะมีบทบัญญัติที่วางหลักการต่าง ๆ เพื่อดูแลรักษาสิ่งสำคัญในประเทศ เป็นต้นว่า ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการดำรงอยู่อย่างเหมาะสม สืบไป ไม่ให้มีบุคคลใดเข้ากระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่สิ่งที่ได้รับการคุ้มครอง รักษาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

3. วัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน จะมีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์เพื่อการรณรงค์ ส่งเสริม หรือกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ ที่กฎหมายเข้าเกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นโลกาภิวัตน์และเท่าทันการพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

จากเนื้อหากฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น แต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้ ซึ่งส่งผลให้เนื้อหาบทบัญญัติ บทลงโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความแตกต่างกันไปด้วย

ในขณะที่เฉพาะพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 เพียงฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงสามารถใช้ได้กับพืชทุกชนิด ส่วนพระราชบัญญัติฉบับอื่นยังคงมีกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด มากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งสามารถปรับใช้เพื่อรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ เพียงแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความไม่เพียงพอ กฎหมายอาญาที่มีไม่เข้าถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างเต็มที่ ทั้งกฎหมายแต่ละฉบับยังมีน้ำหนักในการดำเนินการต่างกันและวัตถุประสงค์กระจายได้หลายกลุ่ม ทำให้ความชัดเจนต่อปัญหาต่อยกกว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพียงหนึ่งเดียว

ในแง่เนื้อหา กฎหมายกฎหมายไทยสามารถเข้าจัดการ “พืช” ทั่วถึงทุกประเภทแล้ว แต่เรื่องสัตว์นั้นยังมีกฎหมายอาญาดูแลไม่ครอบคลุมประเภทสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำ สัตว์บก สัตว์ปีก ฯลฯ เพราะจะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อระบุว่ามีสัตว์เหล่านั้นได้แก่ อะไรบ้าง บางกรณีก็ยังคงตีความกฎหมายให้รวมถึงก่อน ส่วนกฎหมายที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ ยังคงไม่ครอบคลุมทุกประเภทเช่นกัน เพราะกฎหมายไม่ได้กล่าวอย่างเจาะจงให้รวมถึงและจะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองเช่นเดียวกันในบางกรณี

ในแง่มาตรการตามกฎหมายนั้น จะเห็นว่าในกฎหมายฉบับเดียวกันมีมาตรการไม่ครบถ้วน และแม้จะยกเอากฎหมายหลายฉบับขึ้นรวมกันมีมาตรการไม่ครบถ้วนเช่นกัน

ในแง่โทษที่บัญญัติไว้ส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ แต่มีอัตราโทษที่แตกต่างกัน และมีลักษณะโทษที่กระจัดกระจายไม่สม่ำเสมอ หากหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้ว่าอัตราโทษเช่นไรเหมาะสมกับการกระทำเกี่ยวกับเรื่องใด

และในส่วนหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แม้จะกระจายตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งน่าจะดูแลได้อย่างเหมาะสมตรงตามความเชี่ยวชาญ แต่ยังคงมีข้อเสียคือหน่วยงานยังคงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเพียงพอ ทำให้ขาดพื้นฐานความรู้ที่ตรงกับสภาพปัญหา

ส่วนกฎหมายต่างประเทศฉบับสำคัญนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

กฎหมายอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา ร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species ซึ่งได้นิยาม Invasive species ไว้ และร่างกฎหมายยังจำแนกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นออกเป็นประเภท ได้แก่ prohibited invasive species, regulated invasive species, restricted invasive species, unregulated non-native species และ unlisted non-native species โดยมาตรการที่ปรากฏในกฎหมาย คือ การห้ามนำเข้าหรือห้ามซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน แพร่พันธุ์ ขนส่ง ปล่อย ทำให้หลบหนี จัดเข้าสู่ระบบนิเวศนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ทั้งโดยเจตนา โดยรู้อยู่แล้ว โดยประมาท หรือโดยไม่เจตนา ผู้ฝ่าฝืนกระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยชอบจะมีความผิดในขั้นสูงสุดถึงระดับ felony โดยสรุปคือ ร่างกฎหมาย The Model State Law – Invasive Non-Native Species นั้นได้กำหนดความผิดทางอาญาที่ช่วยส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของ Invasive Species Council ที่จะแต่งตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายนี้

สำหรับกฎหมายอาญาในประเทศนิวซีแลนด์นั้น กฎหมายต้นแบบฉบับสำคัญนั้นได้แก่ The Biosecurity Act 1993 และ The Hazardous Substances and New Organisms (HSNO) Act 1996 กฎหมาย The Biosecurity Act 1993 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดการกับสิ่งมีชีวิตที่ไม่ต้องการ (unwanted organism) มีทั้งการป้องกันการนำเข้าโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ กระทรวงหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือกระทรวงความปลอดภัยทางชีวภาพ ส่วนเรื่องการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ ความรับผิดชอบจะอยู่ที่กระทรวงการเกษตรและป่าไม้ กระทรวงการประมง และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในภาคปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ chief technical officer และ inspector หรือ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ที่คอยปฏิบัติงานภาคสนามในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วน HSNO Act 1996 นั้น วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชนและชุมชน ทั้งนี้ ด้วยการป้องกันและจัดการอันตรายของสารพิษและชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตใหม่ (new organisms) เมื่อมีการนำเข้าสิ่งมีชีวิตใหม่โดยตั้งใจ โดยหน่วยงานตาม HSNO Act 1996 ก็คือ Environmental Risk Management Authority (ERMA) เป็นหน่วยงานสำคัญที่บังคับใช้กฎหมาย มีหน้าที่คอยตรวจสอบและรับรองเรื่อง new organisms ที่จะนำเข้าประเทศ

สำหรับประเทศญี่ปุ่น กฎหมายฉบับสำคัญในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน คือ The Invasive Alien Species Act 2004 ซึ่งจากชื่อกฎหมายก็ได้แสดงชัดเจนแล้วว่ากฎหมายเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ส่วนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นปรากฏในมาตรา 1 ที่กล่าวถึงหลักเรื่องควบคุมการกระทำต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาหรือผลร้ายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานประเทศ เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถดำเนินการใด ๆ ตามที่บัญญัติใน The Invasive Alien Species Act 2004 เว้นแต่ถ้าการดำเนินการใดเกี่ยวพันกับอันตรายต่อเกษตรกรรม การป่าไม้ หรือการประมง ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง เป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ในการวิเคราะห์กฎหมายของทั้ง 3 ประเทศ พบว่า กฎหมายของแต่ละประเทศต่างมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่น กฎหมายของแต่ละประเทศนั้นมีแนวคิดหรือบทบัญญัติที่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตใดก็ตาม เพียงแต่ความละเอียดจะแตกต่างกันขึ้นกับแนวทางปฏิบัติและบทบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ อีกทั้งกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ที่มีบทลงโทษทางอาญาส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น ต่างก็เน้นที่เรื่องมาตรการป้องกันและมาตรการควบคุมเป็นหลัก โดยบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละประเทศต่างครอบคลุมเรื่องการนำเข้า การครอบครอง การเลี้ยงดู การปล่อยสู่ธรรมชาติทั้งสิ้น เพียงแต่ต่างกันในเรื่องกระบวนการและรายละเอียดปลีกย่อย และโทษของกฎหมายในแต่ละประเทศนั้นจะเกาะกลุ่มกันไม่กระจัดกระจายดังเช่นกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาแง่มุมในกฎหมายไทยเทียบกับของต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ จึงเห็นได้ว่า หากมีมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายโดยตรงในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานย่อมสามารถใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ชัดเจนและเด็ดขาดกว่ามาตรการทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

1. การกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นจัดเป็นอาชญากรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างหนึ่ง ซึ่งสมควรต้องมีกฎหมายอาญาบัญญัติลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันมิให้การกระทำเหล่านั้นเป็นปัญหากระทบกระเทือนความสงบสุขของสังคม สอดคล้องกับความผิดเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศนั้นเป็นความผิดที่มีบัญญัติไว้ในลักษณะเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) หรือความผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (regulatory offences)

2. พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่กล่าวข้างต้นนี้ล้วนมีโทษทางอาญากำกับ จึงเป็นเรื่องความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) ทำให้วัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการประกาศใช้ของพระราชบัญญัตินั้นมีความสำคัญ ซึ่งสามารถจัดแบ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายออกได้เป็น วัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันหรือควบคุม วัตถุประสงค์ในเชิงคุ้มครองหรือรักษา และวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมหรือสนับสนุน แต่ก็ทำให้เห็นว่ากฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างครบถ้วน แม้ในขณะนี้เฉพาะพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 เพียงฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงซึ่งสามารถใช้ได้กับพืชทุกชนิด แต่พระราชบัญญัติฉบับอื่นยังคงมีกฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด มากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งสามารถปรับใช้เพื่อรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ เพียงแต่ยังไม่เพียงพอ ทำให้น้ำหนักในการดำเนินการต่างกัน และความชัดเจนต่อปัญหาต้อยกว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพียงหนึ่งเดียว กฎหมายอาญาที่มีจึงไม่เข้าถึงปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างเต็มที่

ดังนั้น หากมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง จะทำให้กฎหมายอาญาที่ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรการนั้นมีขึ้นเพื่อจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ และกฎหมายอาญาก็ส่งเสริมหรือรองรับมาตรการเช่นนั้น

3. การมีมาตรการทางอาญาต้นแบบที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง สามารถตัดปัญหาเรื่องการไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และบรรเทาปัญหาการอ้างว่าไม่เจตนาเพราะไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม และการอ้างว่าไม่รู้กฎหมายอันเป็นเหตุลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 64 ได้ในระดับหนึ่ง เพราะเหตุที่กฎหมายนั้นมีความชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนตระหนักและใส่ใจในปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยปริยาย

4. แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง แต่ประเทศไทยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 เรื่อง เรื่อง “มาตรการป้องกัน ควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ซึ่งมาตรการฯ ได้นิยาม “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” หรือ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะมีกฎหมายนิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นให้ครอบคลุมดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ นอกจากนี้ หากมีนิยามแบบใหม่จะสามารถกำหนด clean lists ที่ทำให้ระบบใบอนุญาตนั้นสามารถป้องกันปัญหาได้อย่างแท้จริง แทนที่จะมีเพียง dirty lists อย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และหากมีการนิยามชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไว้อย่างเหมาะสม สิ่งที่ตามมาคือมาตรการที่จะใช้จัดการได้อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน การควบคุม การกักกัน หรือการกำจัด อย่างครบถ้วน

5. การมีกฎหมายโดยตรง เนื้อหาบทบัญญัติก็ย่อมมีความชัดเจน ย่อมทำให้ตัดปัญหาการตีความกฎหมายว่า กฎหมายนั้นได้ระบุถึงชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอันจะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ เพราะหลักการตีความกฎหมายอาญานั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด หากเป็นกรณีที่สงสัยต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย และจะตีความให้เป็นผลร้ายให้เป็นความผิดหรือเพิ่มโทษแก่บุคคลไม่ได้ ดังนั้น ถ้ายังต้องตีความอยู่เสมอก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กับทั้งถ้าเป็นกรณีที่ต้องตีความกฎหมายอาญาจริง ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วยการตีความ การมีกฎหมายโดยตรงย่อมทำให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์อันเกี่ยวกับการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีความชัดเจน การตีความกฎหมายก็ย่อมเป็นไปเพื่อการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้สมดังเจตนารมณ์

6. เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมทุกชนิดพันธุ์ องค์ประกอบภายนอกของความผิดสำหรับการกระทำเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจึงยังไม่สามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนมาตรการที่ใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้อย่างครบถ้วนเต็มที่ ถึงจะมีเรื่องการห้ามนำเข้า ครอบครอง ผลิต ขาย จำหน่าย หรือปล่อยสู่ธรรมชาติ แต่ก็ยังคงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป รวมทั้งเพิ่มเติมเรื่องการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีการควบคุมอันเป็นรูปธรรม

7. การกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นมีทั้งการกระทำที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ จึงมีความจำเป็นและสมควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมการกระทำทั้งโดยเจตนาและโดยประมาทไว้ด้วย การมีมาตรการต้นแบบจะช่วยให้สามารถบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบภายในของการกระทำผิดเช่นนี้ได้ รวมทั้งสามารถกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้นสำหรับเรื่องการเลี้ยงดู หรือปล่อย หรือการกระทำอื่นใดนอกเหนือจากการนำเข้าซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในบางกรณี เพื่อช่วยตัดปัญหาภาระการพิสูจน์ในคดีที่แสวงหาพยานหลักฐานได้ยากได้

8. การมีกฎหมายโดยตรงจึงสามารถช่วยในการบัญญัติอัตราโทษที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ ทั้งในแง่การจัดแบ่งมิให้มีการกระจัดกระจายมากเกินไป และมีให้อัตราโทษที่เบาเกินไป และเน้นเรื่องการลงโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน และเมื่อพิจารณาที่กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์และกฎหมายประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นถึงตัวอย่างอันดีที่ประเทศไทยจะนำแนวคิดกฎหมายต่างประเทศเรื่องการลงโทษปรับนิติบุคคลที่กระทำผิดมาประยุกต์ใช้

นอกจากนี้ หากมีกฎหมายในเรื่องนี้โดยตรง วิธีการเพื่อความปลอดภัย ได้แก่ การเรียกประกันทัณฑ์บน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 และการห้ามประกอบอาชีพบางอย่างตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 จะเป็นสิ่งที่คอยส่งเสริมหรือรองรับกฎหมายโดยตรงอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้เป็นอย่างดี โดยศาลจะใช้วิธีการเรียกประกันทัณฑ์บนเพื่อป้องกันเหตุร้ายหรือภัยอันตรายต่าง ๆ หรือป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ และใช้การห้ามประกอบอาชีพบางอย่างเพื่อตัดโอกาสในการกระทำผิดที่อาศัยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพบังหน้า และสามารถป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดได้ด้วยหากว่าการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

9. หากมีกฎหมายโดยตรงที่ครอบคลุม พร้อมกับมีกฎหมายอาญาที่เหมาะสมกำหนดเป็นสภาพบังคับไว้ ย่อมส่งผลให้เกิดความเชื่อมโยงในการทำงานระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานกับประชาชน โดยมีกฎหมายเป็นตัวประสาน และสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ทำให้การทำงานของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยตรงต่างจากเดิมที่เพียงแค่ให้ข้อมูลความรู้ หรือเสนอแนะแนวคิดและคำแนะนำเป็นหลักแก่หน่วยงานอื่นเท่านั้น

10. เนื่องจากประเทศไทยมีหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ต่างก็ให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพโดยเฉพาะในส่วนของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม สอดคล้องกันกับที่ประเทศไทยจะต้องอนุวัติการตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ จึงนำมาซึ่งการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ.” โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบัญญัติกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือสอดคล้องกันกับกฎหมายว่าด้วยเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศ กล่าวคือ กลไกตามร่างกฎหมายซึ่งใช้รับมือกับปัญหาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมกับการรับมือปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นสามารถเอื้อประโยชน์กันได้ ด้วยเหตุผลที่ทั้งสองเรื่องก่อสภาพปัญหาที่ใกล้เคียงกันเพราะต่างก็เป็นเรื่องของสิ่งมีชีวิต รวมทั้งร่างกฎหมายยังเป็นตัวอย่างแสดงถึงการมีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อสภาพข้อเท็จจริง มีการนิยามศัพท์ในเรื่องสิ่งมีชีวิตและเรื่องการทำอย่างชัดเจน กล่าวถึงการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะทาง และมีกฎหมายอาญาสำหรับกำกับการทำงานของบุคคล ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นแบบอย่างให้กับแนวคิดกฎหมายโดยตรงเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ หรือแนวคิดเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงเนื้อหาของร่างกฎหมายได้

11. ประเทศไทยได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติให้เพิ่มนิยามของ “ความผิดมูลฐาน” ขึ้นความที่ให้มีเนื้อความหนึ่งคือ “... (15) ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการค้า ...” ดังนั้น หากกำหนดให้มีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งการกระทำรูปแบบต่าง ๆ สามารถเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาเช่นว่านี้ย่อมจัดเป็นความผิดมูลฐานตาม (15) ได้ เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นได้แก่พันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง จึงเห็นถึงผลดีในแง่ที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะช่วยตัดวงจรการกระทำผิดอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งมักเป็นเรื่องของธุรกิจที่มีเงินทุนจากการค้าขายสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นหมุนเวียนมากมายมหาศาลได้เป็นอย่างดี และช่วยให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อจะมีกฎหมายโดยตรงแล้ว อาจเกิดปัญหาในกรณีต่าง ๆ อันควรพิจารณา แต่เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า ปัญหาเหล่านั้นมีแนวทางการแก้ปัญหาสอดคล้องกับแนวทางการมีมาตรการทางอาญาในเรื่องอยู่ในตัวแล้ว แยกพิจารณาได้ว่า

1. ปัญหาเรื่องควรจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอีกฐานหนึ่ง หรือควรบัญญัติแยกต่างหากเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา กรณีนี้เห็นว่า ควรบัญญัติแยกต่างหากเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจึงจะเหมาะสมกว่า เพราะโดยลักษณะการกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม กับทั้งเป็นเรื่องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการให้เป็นระบบและมีขั้นตอนให้ครบถ้วน ซึ่งเหมาะที่จะบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่างหากและให้กฎหมายอาญาเข้าส่งเสริมหรือสนับสนุน

2. การกำหนดเป็นความผิดขึ้นใหม่จะมีปัญหาเรื่องความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายหรือไม่ กรณีนี้เห็นว่า กฎหมายต้นแบบที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้นจะไม่มีเนื้อความอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่ขัดแย้งกับกฎหมายเดิม เพราะจะต้องมีการใช้ระบบอนุญาตเช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่เดิม ทำให้ในทางปฏิบัติเพียงทำให้ถูกต้องตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว แต่หากกระทำโดยไม่ชอบก็อาจเป็นความผิดได้ทั้งกฎหมายเดิมและกฎหมายใหม่ ซึ่งต้องพิจารณาต่อไปในเรื่องความซ้ำซ้อน

สำหรับความซ้ำซ้อนกัน มีความเป็นไปได้กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีความรับผิดในเรื่องเดียวกัน แต่โทษแตกต่างกัน จึงเป็นกรณีกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทหนักตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 ซึ่งก็มีได้มีปัญหาว่าจะใช้กฎหมายฉบับไหนและใช้อย่างไรในเมื่อกฎหมายมีทางแก้เช่นนี้แล้ว

3. ปัญหาที่ว่า การกระทำของบุคคลอย่างไรบ้างควรบัญญัติเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด และองค์ประกอบภายในหรือองค์ประกอบในส่วนจิตใจของความผิดควรใช้สำหรับการ

กระทำเรื่องใดบ้าง กรณีนี้เห็นว่าควรบัญญัติองค์ประกอบในเรื่องการกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตในการนำเข้า, การเลี้ยงดู, การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน (อาจรวมกันเรียกว่าจำหน่าย), การมีไว้ในครอบครอง, การแพร่พันธุ์, การแพร่กระจายหรือการปล่อยสู่ธรรมชาติ, การนำผ่านหรือขนส่ง, การเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงจากสถานที่กักกัน, การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ให้คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำไว้ภายหลังได้รับอนุญาตในกรณีต่าง ๆ, การไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่, การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ และปกปิด ปิดบัง หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งหากมีการบัญญัติห้ามและควบคุมการกระทำเหล่านี้ย่อมเป็นการส่งเสริมหรือรองรับมาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม และมาตรการกักกัน ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

สำหรับองค์ประกอบภายใน ทุกกรณีนั้นควรบัญญัติไว้ให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำโดยเจตนา ส่วนการกระทำโดยประมาทก็ควรบัญญัติไว้ในส่วนของการนำเข้าโดยประมาทเพื่อป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ และบัญญัติเรื่องการปล่อยสู่ธรรมชาติโดยประมาท ซึ่งสามารถครอบคลุมเรื่องการนำเข้าหรือปล่อยสู่ธรรมชาติโดยไม่ตั้งใจได้ในบางส่วน

ส่วนเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด จะเหมาะสำหรับกรณีที่เป็นเรื่องเล็กน้อยปลุกย่อยเพียงบางเรื่องที่เหมาะสมให้มีการผ่อนปรนภาวะการพิสูจน์ถึงเจตนาหรือประมาทของจำเลย ซึ่งกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยนั้นบัญญัติเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดไว้อย่างเพียงพอแล้วสำหรับการนำเข้าของต้องห้ามหรือของต้องกักตัก และมีระบบการระงับคดีเป็นพิเศษที่สอดคล้องกับความผิดเพียงแต่การมีกฎหมายโดยตรงและนิยามสิ่งที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานให้เหมาะสมย่อมทำให้กฎหมายที่มีอยู่เดิมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น การกระทำเหล่านี้จึงมีความเหมาะสมในการกำหนดไว้เป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดทางอาญา

4. สำหรับเรื่องความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลนั้น ตามหลักกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติเป็นแนวทางไว้แล้ว หากจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาเรื่ององค์ประกอบภายในของการกระทำผิดและเรื่องโทษที่จะลงแก่บุคคล ซึ่งเห็นว่าหากผู้แทนนิติบุคคลซึ่งแสดงออกตามอำนาจหน้าที่และอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลนั้นย่อมมีความรับผิดทางอาญา ซึ่งโดยสภาพแล้วผู้แทนนิติบุคคลจะแสดงออกตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลได้ต้องเป็นกรณีกระทำโดยเจตนาเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้รับผิดในกรณีอื่น

ส่วนโทษที่สามารถลงแก่นิติบุคคลผู้กระทำผิดได้ ได้แก่ โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน โดยโทษปรับให้ลงในอัตราที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคนและผลประโยชน์จำนวนมาก โทษที่จะลงจึงต้องสูงตามเพื่อสอดคล้องกัน

5. ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดอย่างไรดี กรณีนี้เห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการทำงานที่มีมาแต่เดิมของกฎหมายไทย จึงสมควรให้คงไว้ซึ่งการกระจายความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แก่หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามเดิม แต่ก็มีได้ขัดแย้งกันหากจะมีคณะทำงานเฉพาะทางซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากหน่วยงานต่าง ๆ และประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า

ด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 คือสิ่งที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบังคับใช้กฎหมายสำหรับจัดการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การกำหนดให้มีมาตรการทางอาญาต้นแบบที่เหมาะสม โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากนอกราชอาณาจักรโดยตรงนั้น มีความเหมาะสมทั้งในแง่ที่ประเทศไทยนั้นแต่เดิมได้มีพัฒนาการให้ใช้กฎหมายอาญาส่งเสริมหรือรองรับมาตรการจัดการในด้านนี้อยู่ก่อนแล้ว หากกำหนดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง แนวคิดและวิธีการแต่เดิมนั้นย่อมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นพร้อมกันกับการมีมาตรการทางอาญารูปแบบใหม่ที่มีความรัดกุมและครบถ้วนกว่าเดิม ตัดทอนปัญหาการอ้างว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด อ้างว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด หรืออ้างว่าไม่รู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ทำให้ประชาชนต้องใส่ใจไปโดยปริยาย อีกทั้งยังส่งเสริมให้มีหลักการเรื่องระบบอนุญาตที่เหมาะสม ตัดทอนปัญหาเรื่องต้องตีความกฎหมายโดยไม่จำเป็น เพิ่มเติมในส่วนที่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงทั้งในแง่องค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบในส่วนจิตใจของการกระทำผิด จนถึงกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และความผิดตามกฎหมายใหม่ยังสามารถทำให้คำสั่งของศาลในเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัยเข้ามามีส่วนร่วมช่วยคุ้มครองสังคมได้เป็นอย่างดี และในที่สุดจะส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นมีทิศทางการทำงานร่วมกันที่ดีขึ้นโดยมีกฎหมายแกนในการประสานความร่วมมือ ดังนั้น ด้วยเหตุผลเหล่านี้ประกอบกัน การมีมาตรการอาญาต้นแบบอันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเจาะจงที่ส่งเสริมหรือรองรับด้วยกฎหมายอาญา ย่อมเป็นประโยชน์สามารถใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ชัดเจนและเด็ดขาดกว่ามาตรการทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งไม่เพียงพอ ไม่รัดกุม และไม่ครบถ้วน อีกทั้งการมีกฎหมายเช่นนี้ยังเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวมากยิ่งขึ้นด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยวิทยานิพนธ์ทั้งหมดนั้น นำมาซึ่งข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

6.2.1 การบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการทางอาญาต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายอาญาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นที่จะใช้ในแง่การส่งเสริมหรือรองรับมาตรการมาก่อนแล้วแต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับเมื่อได้ศึกษาบทบัญญัติ

ของกฎหมายต่างประเทศ จึงเห็นถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมที่จะบัญญัติกฎหมายนี้ โดยแยกออกมาเป็นพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเพื่อรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ที่รุกราน โดยมีแนวทางดังนี้

ประการที่ 1 กำหนดบทนิยามให้ชัดเจนทั้งส่วนของ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน” รวมถึงถึงการนิยามกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การนำเข้า, การเลี้ยงดู, การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน (อาจรวมกันเรียกว่าจำหน่าย), การมีไว้ในครอบครอง, การแพร่พันธุ์, การแพร่กระจายหรือการปล่อยสู่ธรรมชาติ, การนำผ่านหรือขนส่ง และการกระทำประการอื่นใดตามที่สมควร เพื่อการวางมาตรการให้ครบถ้วนสำหรับป้องกันปัญหา สอดคล้องกับที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในฐานะเป็นประเทศภาคีสมาชิกประเทศหนึ่งด้วย

ประการที่ 2 ภายหลังจากมีการนิยามแล้ว จะต้องกำหนดองค์ประกอบความผิดให้ครบถ้วนตรงตามที่นิยามไว้ และให้เป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) โดยจัดให้มี clean lists หรือบัญชีรายการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้าได้ เพราะได้ผ่านการศึกษาแล้วพบว่ามีประโยชน์มากกว่าโทษภัย หากจะมีการนำเข้าหรือกระทำการอย่างใดอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ที่ไม่ได้อยู่ในรายการนี้ พึงต้องได้รับอนุญาตอย่างเหมาะสมเป็นรายกรณีไป หากฝ่าฝืนไม่ยอมขออนุญาตโดยชอบยอมเป็นความผิดและต้องได้รับโทษ

ประการที่ 3 ควรกำหนดความรับผิดอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนาในทุกกรณี ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทในกรณีนำเข้าหรือปล่อย ความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้น สำหรับเรื่องการเลี้ยงดู หรือปล่อย หรือการกระทำอื่นใดนอกเหนือจากการนำเข้าซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในบางกรณีเพื่อให้ครอบคลุมในการรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานอันเกิดจากการกระทำของบุคคล รวมทั้งกำหนดเรื่องความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

ประการที่ 4 สภาพบังคับทางอาญานั้นควรเป็นไปดังนี้

ก. โทษจำคุก ควรมีการบัญญัติโทษจำคุกให้เหมาะสมสำหรับการกระทำผิด โดยจำแนกความร้ายแรงตามรูปแบบการกระทำ เช่น การนำเข้าซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาหรือการปล่อยสู่ธรรมชาติซึ่งอาจทำให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานไปก่อปัญหาในธรรมชาติและตามแก้ไขได้ยาก ทั้ง 2 กรณีอาจต้องกำหนดโทษจำคุกให้อัตราโทษที่หนักกว่าการกระทำกรณีอื่น

ข. โทษปรับ ควรมีการบัญญัติโทษปรับให้เหมาะสมตามความร้ายแรงของการกระทำเช่นเดียวกันกับเรื่องโทษจำคุก แต่พึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกันกับโทษปรับตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษด้วย กับทั้งพิจารณาให้มีโทษปรับขั้นสูงกว่าบุคคลธรรมดาสำหรับนิติบุคคลที่มีความรับผิดทางอาญาในเรื่องนี้

ค. โทษริบทรัพย์สิน อันที่จริงมีหลักทั่วไปในเรื่องการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 แต่ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากบัญญัติให้เฉพาะเจาะจงลงไปจะทำให้มีการลงโทษริบทรัพย์สินผู้กระทำผิดได้อย่างชัดเจนโดยไร้ข้อสงสัย เช่น การกำหนดให้ริบทรัพย์สินที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หรือชิ้นส่วนอื่นใดที่เกิดจากหรือหลุดมาจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น ฯลฯ

ประกาศที่ 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีสมาชิกประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง และเจ้าหน้าที่จากกรมต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นและสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่จากกรมหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้ง 14 ฉบับที่ได้รับการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะบุคคลดังกล่าวทำงานด้านวิจัย ให้คำแนะนำ ให้การอนุญาต อันเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะมีขึ้นใหม่

ประกาศที่ 6 นอกเหนือจากนี้ อาจมีการปรับปรุงระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีให้เหมาะสมกับความผิด ไม่ว่าจะการร้องทุกข์ สืบสวน สอบสวน ยื่นคำฟ้องต่อศาล การสืบพยาน การพิจารณาพิพากษาของศาล การระงับคดีอาญา ซึ่งอาจต้องมีรายละเอียดเป็นพิเศษให้สอดคล้องกันกับกฎหมายใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการระงับคดีอาญานั้นจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายศุลกากรเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม และตัดสินใจว่าจะใช้แนวทางอย่างไรจึงจะสามารถควบคุมการกระทำอันเป็นความผิดได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

6.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม

เนื่องจากการมีกฎหมายใหม่นั้น มิได้ขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายเดิมจนไม่สามารถที่จะบัญญัติให้มีขึ้นได้ดังกล่าวแล้ว หากแต่ในรายละเอียดปลีกย่อยอาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างเช่นนี้อาจทำให้ประชาชนและผู้ศึกษาหรือผู้ใช้กฎหมายเกิดความสับสนได้ง่าย จึงสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกันกับกฎหมายใหม่ถ้าหากมีด้วย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกันกับกฎหมายใหม่เท่านั้น เป็นต้นว่า เรื่องการขออนุญาตในกรณีต่าง ๆ อาจรวบไว้ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแลโดยเฉพาะ ฯลฯ ส่วนบทบัญญัติอื่นที่กฎหมายเดิมมีอยู่แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องก็คงไว้ต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาว่า หากกฎหมายใหม่นั้นไม่อาจมีขึ้นได้ แนวทางที่เป็นไปได้ก็คือการนำแนวคิดเรื่องต่าง ๆ ทั้งจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ หลักการดูแลสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอื่นที่มีใช้กฎหมาย และหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) เป็นต้น นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อว่าจะได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับความสำคัญในการที่จะต้องป้องกันปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจากนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ จากการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความร้ายแรงของปัญหา และความไม่เพียงพอ ไม่รัดกุม และไม่ครบถ้วนของกฎหมายที่อยู่แต่เดิม ทำให้ไม่อาจปฏิเสธแนวคิดการมีกฎหมายใหม่ หรืออย่างน้อยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

6.2.3 การบัญญัติกฎหมายในสวนความรับผิดชอบทางแพ่ง

จากการที่บุคคลใดอาจได้รับความเสียหายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ซึ่งอาจเป็น ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิต่าง ๆ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องผู้ที่ก่อความเสียหายนั้นในฐานะที่เป็นผู้ทำละเมิดซึ่งต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อันเป็นความรับผิดชอบในทางแพ่งได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจะต้องพิสูจน์เรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำผิดด้วย เว้นแต่เป็น เรื่องความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ที่เจ้าของหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้จะต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิด หากพิสูจน์ไม่ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 433 ซึ่งเป็นความรับผิด โดยเคร่งครัด (strict liability) ดังนั้น หากเป็นกรณีสัตว์ต่างถิ่นก่อความเสียหาย การเยียวยาความเสียหายนั้นกฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่ผ่อนปรนภาระการพิสูจน์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ได้รับความเสียหายที่ไม่ต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติหลักการให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือต่อรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งอย่างเคร่งครัด (strict liability) ตามมาตรา 96* และหลักการให้บุคคลที่ทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย ตามมาตรา 97** จึงส่งผลให้ผู้กระทำการอย่างใดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานซึ่งสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมนั้น อาจมีความรับผิดชอบทางแพ่งได้หลายแง่มุม

* มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

** มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณ-

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นยังมีเรื่องของพืช หรือเรื่องของสิ่งที่ไม่ใช่พืช หรือสัตว์เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายนั้นไม่อาจยกเอามาตรา 433 ขึ้นดำเนินคดีแก่ผู้กระทำ ได้ อีกทั้งความเสียหายอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้นค่อนข้างร้ายแรงในบางกรณี และโดยสภาพอาจพิสูจน์การจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ได้โดยง่าย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมักเป็น กรณีที่มีได้เกิดทันทีทันใด แต่ค่อย ๆ ลุกลามจนในที่สุดก็เกิดความเสียหายมากเสียหายเกินแก้ไข เยียวยา ซึ่งการจะพิสูจน์ว่าเป็นเพราะบุคคลใดได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นั้น หรือแม้แต่ กรณีของสัตว์ที่จะพิสูจน์ว่าใครเป็นเจ้าของหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้ ต่างก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะไกลเกินกว่าจะสาวไปถึงต้นเหตุเสียแล้ว ประกอบกับมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้แก่เจ้าของหรือผู้ ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเท่านั้น มิได้เกี่ยวข้องกับเรื่อง อันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน หรือในกรณีบทบัญญัติตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวที่อาจเกี่ยวข้องได้เพราะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานสามารถทำความเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ก็เป็นเรื่องเฉพาะที่ผู้ก่อความเสียหายจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ แต่ สำหรับเอกชนด้วยกันเองย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิดทั่วไป ซึ่งยังมีข้อขัดข้องใน เรื่องการพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น หากจะมีกฎหมายอาญาแบบใหม่ขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติความรับผิดทางแพ่ง แบบใหม่เพื่อให้บุคคลนั้นต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายควบคู่กันไปกับความรับผิดอาญาโดยตรงใน เรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม โดยกฎหมายแพ่งนี้อาจยกเว้นหรือผ่อนปรนภาระการพิสูจน์สำหรับผู้เสียหายที่เป็นเอกชน หรือผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่เป็นเจ้าของหรือครอบครองชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ รุกราน หรือกำหนดเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) สำหรับความเสียหายอันเกิดจาก ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น รวมถึงการวางระบบการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีต่าง ๆ ให้ชัดเจนว่า บุคคลผู้ก่อความเสียหายนั้นต้องชดใช้ในกรณีใดเป็นพิเศษบ้าง อันเป็นการสอดคล้องกับความรับผิด ทางอาญาอันเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยตรง ในฐานะที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา

ส่วนความเสียหายที่เกิดแก่รัฐ ผู้เขียนเห็นว่า หลักการตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็เพียงพอในระดับหนึ่ง เพียงแต่ยังมี ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ควรจะมีแก้ไขบทบัญญัติให้เป็นเรื่องความรับผิดทางแพ่งโดยเคร่งครัด ทั้งมาตราหรือไม่ หรือควรแก้ไขเฉพาะเรื่องให้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด อย่างเช่นแก้ไขในเรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่ได้ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานนั้น แท้จริงแล้วมี น้ำหนักอยู่ที่ความเสียหายที่เกิดแก่รัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหาย ส่วนที่เกิดแก่เอกชนนั้น ถึงแม้จะได้รับความเสียหายก็จริง แต่ลักษณะการดำเนินคดีที่มี

สมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

ความซับซ้อนทั้งเชิงการนำสืบและการแสวงหาพยานหลักฐาน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่มากขึ้นกว่าปกติซึ่งต้องเสียไปในกระบวนการวิธีพิจารณา คงไม่มีเอกชนคนใดยกเอากฎหมายแพ่งแบบใหม่ดังกล่าวมาสู้คดีกันอย่างจริงจังโดยลำพัง ทำให้กฎหมายแพ่งที่แก้ไขในส่วนหลักการการพิสูจน์หรือให้รับผิดโดยเคร่งครัดไม่มีประสิทธิภาพที่ดีสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการเยียวยาความเสียหาย ฉะนั้น แนวทางหนึ่งที่พิจารณาได้คือ การให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่รัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว และให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายยื่นเรื่องและพิสูจน์ความเสียหายให้เห็นโดยประมาณ เพื่อให้รัฐนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากผู้ที่ต้องรับผิดมาช่วยเหลือเอกชนผู้ได้รับความเสียหายโดยที่เอกชนไม่ต้องดำเนินคดีเองต่างหาก หรือมีฉะนั้นพึงให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจกลุ่มบุคคลผู้ได้รับความเสียหายดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) ได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม สอดคล้องกับแนวคิดตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. มาตรา 87*

6.2.4 การเพิ่มความเข้มงวดในมาตรการต่าง ๆ

มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ดูแลหรือจัดการกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการทางเทคโนโลยี มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางสังคม ต่างก็ช่วยดูแลปัญหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ ซึ่งทั้ง 3 มาตรการนี้จะพื้นฐานให้กับมาตรการโดยตรงที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ได้แก่ มาตรการป้องกัน ควบคุม กักกัน และกำจัด มาตรการด้านนโยบาย มาตรการด้านความรู้และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ ทุกมาตรการนั้นคือสิ่งที่มาตรการทางกฎหมายได้ช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุน หรือใช้เป็นมาตรการบังคับให้มีผลในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น หากจะมีกฎหมายใหม่ ทุกมาตรการก็จะต้องมีความเปลี่ยนแปลงในทางที่จริงจังมากขึ้น หรือมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยอาจกล่าวเป็นภาพรวม ดังนี้

ประการที่ 1 ส่งเสริมการศึกษาวิจัยให้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น อันเป็นเรื่องภายใต้มาตรการทางเทคโนโลยีและมาตรการด้านความรู้และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก เพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่ใช้อธิบายสภาพการณ์ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานให้ได้มากที่สุด รวมถึงการเพิ่มจำนวนบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องนี้ด้วยการจัดการฝึกฝน อบรม หรือส่งเสริมการศึกษา เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นเข้ามาดำเนินงานอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ตรวจสอบ หรือคัดกรองชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งก่อการรุกรานหรือเป็นไปได้ที่จะก่อการรุกรานในอนาคต ไม่ให้มีการนำเข้าหรือแพร่กระจายในราชอาณาจักร

ประการที่ 2 เนื่องจากประชาชนในรัฐนั้นเป็นรากฐานหรือมูลเหตุที่ก่อปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ แนวคิดการแก้ปัญหาจากมูลเหตุหรือต้นเหตุนั้นย่อมเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ อีกนัยหนึ่ง

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค

ประชาชนในสังคมเท่านั้นที่จะช่วยดูแลสังคมได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเสริมสร้างจิตสำนึกของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกินความตระหนักรู้และร่วมมือกันป้องกันและควบคุมการกระทำที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน โดยมีใจเพียงแต่อาศัยการมีกฎหมายบัญญัติเท่านั้น แต่วิธีการส่งเสริมความรู้ประชาชนทั้งหลายจึงต้องนำมาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษา ให้ข้อมูลความรู้ การรณรงค์โดยใช้สื่อต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันนี้มีสื่อมากมายที่เข้าถึงประชาชนได้จำนวนมาก ให้ประชาชนได้เข้าใจถึงผลกระทบทางลบและความเสียหายที่เกิดขึ้น และระวังการกระทำของตนเองและผู้อื่นมิให้ข้องเกี่ยวกับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานโดยไม่จำเป็น สร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์จากสิ่งมีชีวิตพื้นเมืองที่มีอยู่แล้วในราชอาณาจักร รวมถึงการสร้างจิตสำนึกเพื่อลดการนำเข้าสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ อย่างไร้มนุษยธรรม กรณีเหล่านี้เป็นเรื่องของนโยบายต่าง ๆ ของรัฐประกอบด้วย ซึ่งเป็นเรื่องของมาตรการทางสังคม มาตรการทางนโยบาย และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลักประกอบกัน

ประการที่ 3 การดำเนินงานของรัฐดังที่กล่าวมาทั้ง 2 ประการข้างต้น จะเห็นว่าทุกกรณีนั้นจำเป็นต้องใช้ทุนในการขับเคลื่อนทั้งสิ้น ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณอย่างพอเหมาะ หรือการระดมทุนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อการรับมือกับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอย่างรอบด้านได้นั้นจึงมีความสำคัญ นอกจากนี้หากมีปัญหาเกิดขึ้น ก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาแก้ไขด้วย กรณีนี้จึงเป็นเรื่องของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะต้องคำนวณและจัดสรรการใช้ทรัพยากรในประเทศให้พอเหมาะและพอเพียงกับสภาพข้อเท็จจริงและปัญหา

6.2.5 การผสานแนวคิดเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักรกับร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ.

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. สาระสำคัญ คือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ เพื่อควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมซึ่งมาจากต่างประเทศและภายในประเทศได้อย่างเหมาะสม ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตอย่างถูกต้องตามหลักสากล ซึ่งเมื่อพิจารณาบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว* เหตุผลของร่างนี้นั้นมีขึ้นเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ กับทั้งมีการนิยามสิ่งมีชีวิต การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่เจตนา การจำหน่าย การนำเข้า การนำผ่าน เป็นต้น โดยพิจารณาได้ว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทางและการริเริ่มในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิต และมีความคาบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานด้วยเช่นกัน ทั้งในแง่เหตุผลและนิยามดังกล่าว

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค

ดังนั้น หากจะมีการผสานเนื้อหาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเข้ากับเรื่องตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดีทางหนึ่งที่เป็นไปได้ เพราะหากพิจารณาตามเหตุผลและนิยามต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการดำเนินงานภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้บางประการ จะเห็นถึงแนวคิดที่คล้ายคลึงกับกฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในต่างประเทศ ทั้งการนิยามการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือการควบคุมการกระทำโดยมีโทษทางอาญากำกับ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นตัวอย่างที่จะทำให้กฎหมายเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในประเทศไทยนี้มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทที่ดีที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

6.2.6 การปรับปรุงระบบพยานผู้เชี่ยวชาญสำหรับคดีเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากนอกราชอาณาจักร

คดีที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมีลักษณะเป็นคดีที่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เป็นหลักใหญ่ ดังนั้น พยานผู้เชี่ยวชาญกลุ่มสายงานที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้*

- กลุ่มวิทยาศาสตร์ประยุกต์และวิศวกรรมศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนชลประทาน และป่าไม้
- กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับภูมิทัศน์และภูมิประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญด้านปฐพีวิทยา ธรณีวิทยา สิ่งแวดล้อม และธรณีวิทยาเชิงพื้นที่ เป็นต้น
- กลุ่มชีววิทยาและวิทยาศาสตร์สุขภาพ ซึ่งเชี่ยวชาญด้านชีววิทยา เทคโนโลยีชีวภาพ และพันธุศาสตร์ เป็นต้น
- กลุ่มสัตววิทยา ซึ่งเชี่ยวชาญด้าน สัตวศาสตร์ สมุทรศาสตร์และชีวภาพทางทะเล ประมง กัญญาวิทยา เป็นต้น
- กลุ่มต้นไม้ พืชพรรณ และป่าไม้ ซึ่งเชี่ยวชาญด้านวนศาสตร์และพฤกษศาสตร์

จึงเป็นบุคคลในกลุ่มที่จะให้ความเห็นในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้ แต่ทั้งนี้ยังคงต้องมีการเพิ่มเติมผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเฉพาะทางเป็นพิเศษ พิจารณาหน่วยงานที่พยานผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ควรสังกัดอยู่ พิจารณาเรื่องคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ พิจารณาเรื่องค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อให้สมควรแก่ความรู้ความสามารถและชดเชยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ พิจารณา

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ปรัชญา บุญประเสริฐ และคณะ, แนวทางในการจัดทำระบบพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อม : รายงานฉบับสมบูรณ์ (Guideline on the development of the system on expert witness on the environmental litigation), (กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนาโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), 2554), หน้า 22-23.

เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมตลอดถึงระเบียบต่าง ๆ ที่พยานผู้เชี่ยวชาญต้องปฏิบัติตามอันจะทำให้พยานผู้เชี่ยวชาญเข้าใจการดำเนินคดีและดำเนินงานให้เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาและปรับปรุงหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ. เดลินิวส์ (8 กรกฎาคม 2551).
- กฤติกา ปั้นประเสริฐ. หน่วยที่ 6 กฎหมายศุลกากรกับการค้าระหว่างประเทศ. ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน, หน้า 6. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.
- กาญจนา แขงคุ่ม. การให้บริการและการบริหารจัดการสัตว์ทดลอง. ใน สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, หน้า 33. กรุงเทพฯ: อินทริเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2549.
- การค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย สงครามไม่รู้จบ. สารคดี 20, 236 (ตุลาคม 2547).
- กุสุมา เมฆเมฆา และ อำนาจ เนตยสุภา. การตีความกฎหมายอาญา. ใน การใช้การตีความกฎหมาย, หน้า 243. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, 2552.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551.
- งูกรีนแมมบ้า. ข่าวสด (10 พฤศจิกายน 2554).
- จรัญ ภักดีธนากุล. กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักกองบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.
- จารุจินต์ นภิตะภักฎ. หนึ่งร้อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ร้ายแรงของโลก : ข้อมูลชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย. ใน วรรณาด ตั้งชทอง และ สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 45. กรุงเทพฯ: อินทริเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2545.
- จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: จิรัชการพิมพ์, 2546.
- จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: จิรัชการพิมพ์, 2548.
- เจ้าท่า, กรม. การจัดการน้ำอับเฉาเรือในประเทศไทย (Ships' Ballast Water Management in Thailand) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.md.go.th/marine_knowledge/ballast_water.php [13 กรกฎาคม 2555]

ฉวีวรรณ หุตะเจริญ. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น : ช่องว่างและความไม่สอดคล้อง ในกรอบการดำเนินงานควบคุมดูแลระหว่างประเทศ. ใน สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, หน้า12. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2549.

ซัชพล ทรงสุนทรวงศ์. มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ชูชาติ อัครโรจน์. ปัญหากฎหมายศุลกากรและข้อวิเคราะห์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.

ดาลัด เส้นทอง และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. อนุสัญญาว่าด้วยการรักษาพืชรหว่างประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://bch-thai.onep.go.th/IPPC.html> [4 มีนาคม 2556]

ตะลิ่ง “คางคกยักษ์” แพร่ทั่วออสเตรเลีย. ข่าวสด (28 มีนาคม 2550).

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.deqp.go.th> [8 มีนาคม 2556]

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

ธานี วรภัทร์. หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553

นพพล เกตุประสาท. ผักตบชวา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://clgc.rdi.ku.ac.th/index.php/resource/64-weed/374-eichornia> [23 กรกฎาคม 2555]

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน [สผ.]. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน (Invasive Alien Species : IAS). กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2552.

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน [สผ.]. ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/convention_4.html [8 มีนาคม 2556]

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน [สผ.]. มาตรการป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี, 2552.

นริศ มีสมบุรณ์. การควบคุมดุลพินิจในการลงโทษผู้กระทำผิดของผู้พิพากษา ตอนที่ 1. ศาลยุติธรรมปริทัศน์ (พฤษภาคม 2549): 7.

นันทน อินทนนท์. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช : แนวความคิดและบทวิเคราะห์. บทบัญญัติ 60, 4 (2547): 197-229.

นิพนธ์ เอี่ยมสุภาชาติ. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่รุกราน. ใน วรรณาด ตั้งธัชทอง และ สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทาง

ชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 54.
กรุงเทพฯ : อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2545.

บัญญัติ สุชีวะ. ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล. บทบัญญัติ 33, 1 (2519): 4.

ป. วิมล. สาระความรู้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์น้ำและการทำประมง Laws on marine lifes and piscatory in concise. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง, 2547.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 11). ราชกิจจานุเบกษา 128, พิเศษ 64 ง (8 มิถุนายน 2554): 36.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนด เป็นสิ่งจำกัด ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา, 124, 66 ง (ฉบับพิเศษ) (1 มิถุนายน 2550): 5.

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553. ราชกิจจานุเบกษา, 127, 60 ง (ฉบับพิเศษ) (17 พฤษภาคม 2553): 62-63

ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 บางเมืองบางมณฑล. ราชกิจจานุเบกษา 30 (21 มีนาคม 2456): 456-458.

ประทีป ด้วงแค. ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่คาดว่าเป็นชนิดพันธุ์รุกราน. ใน สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น วันที่ 31 สิงหาคม 2549, หน้า 65. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2549.

ประมง, กรม. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด. ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่น. กรุงเทพฯ: คุณาไทย, 2553.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย

ปรัชญา บุญประเสริฐ และคณะ. แนวทางในการจัดทำระบบพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อม : รายงานฉบับสมบูรณ์ (Guideline on the development of the system on expert witness on the environmental litigation). กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), 2554.

ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: จำกัดภาพพิมพ์, 2526.

ป่าไม้, กรม. กลุ่มงานความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://chm.forest.go.th/th/?page_id=42 [3 มีนาคม 2556]

พระราชกฤษฎีกากระบุสัตว์น้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530. ราชกิจจานุเบกษา 114, 49 ก (ฉบับพิเศษ) (18 มีนาคม 2530): 1-4.

พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547. ราชกิจจานุเบกษา 121, 35 ก (22 กรกฎาคม 2547): 4-6

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2532. ราชกิจจานุเบกษา 108, 8 (14 มกราคม 2532): 24.

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116, 39 ก (18 พฤษภาคม 2542): 5, 7-9.

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา 125, 40 ก (1 มีนาคม 2551): 31-32, 35, 37.

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507. ราชกิจจานุเบกษา 81, 27 (ฉบับพิเศษ) (21 มีนาคม 2507): 1-12.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา 109, 44 (9 เมษายน 2535): 24.

พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496. ราชกิจจานุเบกษา 70, 61 (29 กันยายน 2496): 1145-1151.

พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528. ราชกิจจานุเบกษา 102, 120 (ฉบับพิเศษ) (5 กันยายน 2528): 38-45.

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490. ราชกิจจานุเบกษา 3, 64 (14 มกราคม 2490): 103.

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา, 96 74 (9 พฤษภาคม 2522) : 1-13.

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116, 118 ก (25 พฤศจิกายน 2542) : 35.

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116, 120 ก (29 พฤศจิกายน 2542): 62-63.

พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544. ราชกิจจานุเบกษา 118, 86 ก (28 กันยายน 2544): 5.

- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525. ราชกิจจานุเบกษา 99, 113 (ฉบับพิเศษ) (16 สิงหาคม 2525): 5-17.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546. ราชกิจจานุเบกษา 130, 11 ก (1 กุมภาพันธ์ 2546): 8-9, 13.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116, 29 ก (21 เมษายน 2542): 46.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา 96, 64 (28 เมษายน 2522).
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528. ราชกิจจานุเบกษา 102, 124 (11 กันยายน 2528).
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. ราชกิจจานุเบกษา 81, 38 (28 เมษายน 2507): 263-281.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา 109, 40 (7 เมษายน 2535): 40, 42, 48, 51, 54.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา 124, 52 ก (7 กันยายน 2550): 27.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา 92, 40 (ฉบับพิเศษ) (19 กุมภาพันธ์ 2518): 31, 32, 36.
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116, 30 ก (23 เมษายน 2542): 37, 42.
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499. ราชกิจจานุเบกษา 73, 78 (2 ตุลาคม 2499): 1063-1089.
- พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482. ราชกิจจานุเบกษา 56 (13 ตุลาคม 2482): 1176-1177.
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469. ราชกิจจานุเบกษา 43 (13 ตุลาคม 2482): 330, 332.
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 120, 41 ก (12 พฤษภาคม 2546).
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา 109, 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 6-8, 13.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา 109, 37 (4 เมษายน 2535): 18-19, 38-39.

พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456. ราชกิจจานุเบกษา 30 (1 มีนาคม 2456): 452-456.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. ราชกิจจานุเบกษา, 78, 80 (3 ตุลาคม 2504): 1083.

พิชิต ไทยยืนวงษ์. หยุคซื้อขายปลาซัคเกอร์กันเสียที่. เทคโนโลยีชาวบ้าน 21 (1 กรกฎาคม 2552): 100.

ภูสิน เกตานนท์. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในพื้นที่ป่าไม้และการจัดการของประเทศไทย. ใน ปัทมา ดำรงผล และคณะ, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ : ป่าไม้ วันที่ 22-24 พฤษภาคม 2554, หน้า 241. กรุงเทพฯ: เอ็นไวร์ คอนเซ็ป, 2555.

มาโนช รอดสด. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายกักอัตราศุลกากร (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เอสทีซี มีเดีย แอนด์ มาเก็ตติ้ง, 2553.

มูลนิธิชีววิถี. มะละกอ จีเอ็มโอ (GMOs) บทเรียนจากฮาวายสู่เกษตรกรไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.biothai.net/news/4903> [8 มีนาคม 2556]

มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://teenet.tei.or.th/Knowledge/cites.html> [5 มีนาคม 2556]

ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.

ยุทธนา ริมชัยสิทธิ์. ดุลพินิจการลงโทษอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.supremecourt.or.th> [7 มีนาคม 2556]

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา 124, พิเศษ 23 ง: 1-2, 4-5, 8-13 .

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546.

ลุยซ่าปลาซัคเกอร์นัมหมื่น แพร่เร็ว-กินเหล็ก. คม ชัด ลึก (28 กุมภาพันธ์ 2551).

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี. ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1). (ม.ป.ท.), 2553.

วรัญญา ศรีเสวก. เปิดเสรี GMOs กลัวตกขบวน หรือของแถมจาก FTA?. ประชาชาติธุรกิจ (30 สิงหาคม 2547): 6.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547.

วีระพงษ์ บุญโยภาส. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic crime). พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2552.

ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ คณะกรรมการเทคนิคด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ. แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง, 2554.

ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กฎหมายควบคุมการนำเข้าและปกป้องการค้าของไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://apecthai.org/apec/th/intertrade.php?tid=163&intertradeid=63#> [24 กุมภาพันธ์ 2556]

สมชาย รัตนเชื้อสกุล และ สุรวิษ วรรณไกรโรจน์. สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://measwatch.org/writing/2624> [8 มีนาคม 2556]

สมาคมนักโรคพืชแห่งประเทศไทย. ประวัติการกักกันพืชของไทย (Plant Quarantine History of Thailand). วารสารโรคพืช 19, 1-2 (มกราคม-ธันวาคม 2548): 57-64.

สวนยาง, องค์การ. ประวัติยางพารา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.reothai.co.th/Para1.htm> [20 กรกฎาคม 2555]

สวัสดี ธรรมบุตร. การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : กรณีศึกษาจากทั่วโลก. ใน วรรณาด ตั้งอัฐทอง และ สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 62, 64. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2545.

สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น. เพชรบูรณ์สั่งลดปลาซัคเกอร์หลังระบาดหนัก [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=366785> [23 กรกฎาคม 2555]

สำรวล ดอกไม้หอม. การกำจัดและควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน : ประสบการณ์จากประเทศไทย. ใน วรรณาด ตั้งอัฐทอง และ สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 73-74. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2545.

สุชนา ชวนิตชัย. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ถูกนำเข้ามาเลี้ยงเป็นสัตว์เลี้ยงหรือพืชสวยงาม. BRT Magazine 25 (พฤศจิกายน 2551): 14.

สุนัย มโนมัยอุดม. ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล. ตุลพาห 4, 31 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2527): 16-53.

- สุขุม ศุภินิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2553.
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. International Plant Protection Convention : IPPC [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/IPPC.html> [4 มีนาคม 2556]
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. The Asia-Pacific Forest Invasive Species Network (APFISN) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/APFISN.html> [9 มกราคม 2555]
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง : ประเทศนิวซีแลนด์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/law_inter.html [6 มีนาคม 2556]
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. คณะกรรมการ/คณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่น [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/WG_Alien_main.html [9 มกราคม 2555]
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. ความหมายชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien species) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/mean_alien.html [9 มกราคม 2555]
- โสมวรรณ สุขประเสริฐ และ อนุสรฯ ทองเอี่ยม. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน (Invasive alien species) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://chm-thai.onep.go.th/chm/alien/mean_invasive_A.html [29 ธันวาคม 2554]
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- หอยกะพงเทศบุกทะเลสาบสงขลา. ไทยโพสต์ (15-16 กุมภาพันธ์ 2553): 1-3.
- อัจฉริยา ชูตินันท์. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- อัณณพ ชูบำรุง. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรม. About CITES (CITES คืออะไร) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.citescop16thai.com/about-cites/6.html> [4 มีนาคม 2556]
- อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรม. ระเบียบกรมป่าไม้ ฉบับที่ 1/2506 เรื่อง การนำสัตว์

เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ วันที่ 16 พฤษภาคม 2506 [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: <http://www.dnp.go.th/law/> [9 มกราคม 2555]

อุทิศ กุฎอินทร์. ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น. ใน บรรพต ฌ ป้อมเพชร รายงานการประชุมวิชาการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย วันที่ 23-26 ตุลาคม 2539, หน้า 44-45, 47-48. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2540.

“ผักตบชวา” วัชพืชแหล่งน้ำ ... สู่กระตาศรัการศึกษาสิ่งแวดล้อม. บ้านเมือง (15 มกราคม 2555).

Howard, G., and Weerakorn, D. กระบวนการดำเนินงานว่าด้วยสถานภาพระดับโลกของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน. ใน กฤษณา สุขนิวัฒน์ชัย และคณะ, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ : ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 21-22 พฤษภาคม 2552, หน้า 26. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2553.

Pisupati Balakrishna. Status of biological invasion : Challenges and opportunities. ใน วรนาถ ตั้งชัชทอง และ สิริกุล บรรพพงศ์, รายงานการประชุมวันสากลแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน วันที่ 22-23 พฤษภาคม 2544, หน้า 13. กรุงเทพฯ: อินทริเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2545

ภาษาอังกฤษ

Aree Waranyuwat. Comparative trial on yielding of 12 introduced species of sorghum. (n.p.): Northeast Agricultural Center, 1967.

Biosecurity Act 1993. Public Act 1993 95 (Reprint October 2012): 44, 48-49, 61-63, 65, 67-69, 74-76, 89, 98-99, 101-103, 222, 224-225, 235-237, 243.

Cameron, E. Animal species : Cane toad [Online]. Available from: <http://Australianmuseum.com/Cane-Toad> [22 July 2012]

Clout, M. N., and Williams, P. A. Invasive species management : A handbook of principles and techniques. New York: Oxford University Press, 2009.

Corn, M. L., Buck, E. H., Rawson, J., Serara, A., and Fischer, E. Invasive non-native species : Background and issues for Congress. (n.p.), 2002.

Eich, A. E., and Pasko, S. Northern Snakehead [Online]. Available from: <http://www.anstaskforce.gov/spoc/snakehead.php> [22 July 2012]

- Environmental Law Institute. Halting the invasion : State tools for invasive species management. Washington D.C. : Environmental Law Institute, 2002.
- Environmental Law Institute. Invasive species control : A comprehensive model state law. Washington D.C. : Environmental Law Institute, 2004.
- Executive Order (EO) 13112 of February 3, 1999. Federal Register 64, 25 (February 1999), Section 1.
- Fisheries Act 1996. Public Act 1996 88 (Reprint January 2013): 345-349
- Florida Exotic Pest Plant Council [FLEPPC]. Florida exotic pest plant council invasive plant lists [Online]. Available from: <http://www.fleppc.org/list/list.htm> [22 July 2012]
- Hawks, N. Crimes against the environment. Anglo-American Law Review 16 (1987): 90.
- Hazardous Substances and New Organisms Act 1996. Public Act 1996 30 (Reprint October 2012): 16-27, 30-32, 159-160, 164.
- Legal & Historical Animal Center. Control of illegally taken fish and wildlife [online]. Available from: <http://www.animallaw.info/statutes/Stusfd16usca3371.htm> [6 March 2013]
- Marine Reserves Act 1971. Public Act 1971 15 (Reprint October 2012): 2, 26-28.
- Master, G., and Norgrove, L. Climate change and invasive alien species. (n.p.), 2010.
- Microcosm Aquarium Explorer. Snakeheads : Invasive aquatic aliens [Online]. Available from: http://en.microcosmaquariumexplorer.com/wiki/Snakeheads:_Invasive_Aquatic_Aliens [22 July 2012]
- Miller, M. L., and Fabian, R. N. Harmful invasive species : Legal responses. Washington, D.C. : Environmental Law Institute, 2004.
- Ministry of the Environment Government of Japan. The national biodiversity strategy [Online]. Available from: <http://www.env.go.jp/en/nature/biodiv/nsj/index.html> [16 January 2013.]
- Mito, T. and Uesugi, T. Invasive alien species in japan : The status quo and the new regulation for prevention of their adverse effects. Glob Environ Res 8, 2 (2004): 171.

- National Geographic Society. Cane toad *Bufo marinus*. [Online]. Available from: <http://animals.nationalgeographic.com/animals/amphibians/cane-toad/> [22 July 2012]
- National Invasive Species Information Center. Aquatic species [Online]. Available from: <http://www.invasivespeciesinfo.gov/aquatics/snakehead.shtml> [22 July 2012]
- Ruiz, G. M., Carlton J. T., Grohsolz, E. D., and Hines, A. H. Global invasions of marine and estuarine habitats by non-indigenous species : Mechanisms, Extent, and Consequences. Oxford Journals 37: 621-632.
- Takahashi, M. A. A comparison of legal policy against alien species in New Zealand, the United States and Japan-can a better regulatory system be developed?. Assessment and control of biological invasion risks, p. 46. Japan: SHOUKADOH Book Sellers, 2006.
- The Invasive Alien Species Act. Law 78 (June 2004): 1-5, 9-10, 12-13.
- The IUCN Species Survival Commission Invasive Species Specialist Group [The SSC Invasive Species Specialist Group]. IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species. Switzerland: (n.p.), 2000.
- The National Invasive Species Act of 1996. Public Law 104-332 110 STAT. (October 1996): 4073-4092.
- The Secretariat of the International Plant Protection. International standards for phytosanitary measures ISPM No. 5. (n.p.), 2010.
- Thompson, G., Withers P. C., and Mayes, P. J. Diet and foraging behaviour of the semi-aquatic *Varanus mertensi* (*Reptilia: Varanidae*). Wildlife Research 32 (2005): 67-74.
- U. S. Environmental Protection Agency [EPA]. Exotic species [Online]. Available from: <http://www.epa.gov/bioiweb1/aquatic/exotic.html> [28 December 2011]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

Biosecurity Act 1993

154M offence

(1) A person commits an offence against this Act who fails to answer, or gives an incorrect answer to, a question put to the person under section 105E (3).

(2) The offence is a strict liability offence.

(3) The prosecution is not required to prove that the defendant intended to commit the offence.

(4) The defendant has a defence if the defendant proves that, when the defendant was required to answer the question, the defendant honestly and reasonably believed that the answer the person gave was, in all the circumstances, correct at the time.

(5) The defendant also has a defence if the defendant proves that, when the defendant was required to answer the question, the defendant did not have the information required to answer the question in the person's knowledge, possession, or control.

(6) The defendant also has a defence if the defendant proves that—

(a) the action or event to which the prosecution relates was due to—

(i) the act or omission of another person; or

(ii) an accident; or

(iii) some other cause or circumstance outside the defendant's control;
and

(b) the defendant took all reasonable precautions and exercised due diligence to avoid—

(i) the commission of the particular offence; or

(ii) the commission of offences of the same kind.

(7) The defences in subsections (4) to (6) are available only if the defendant—

(a) prepares a written notice for the prosecutor that—

(i) states the defendant's intention to rely on the defence; and

(ii) includes the facts that support the defence; and

- (b) gives the notice to the prosecutor—
 - (i) at least 15 working days before the hearing date; or
 - (ii) within another time that the court allows.

Penalty: section 157(5)

(8) The penalty for the offence is in section 157(5).

154N offences

Rules for section 154N offences

- (1) The offences in this section are strict liability offences.
- (2) The prosecution is not required to prove that the defendant intended to commit an offence.
- (3) The defendant has a defence if the defendant proves that—
 - (a) the action or event to which the prosecution relates was due to—
 - (i) the act or omission of another person; or
 - (ii) an accident; or
 - (iii) some other cause or circumstance outside the defendant's control; and
 - (b) the defendant took all reasonable precautions and exercised due diligence to avoid—
 - (i) the commission of the particular offence; or
 - (ii) the commission of offences of the same kind.
- (4) The defendant also has a defence if the defendant proves that—
 - (a) the defendant's action was necessary for the purpose of—
 - (i) saving or protecting life or health; or
 - (ii) preventing serious damage to property; or
 - (iii) avoiding an actual or likely adverse effect on a natural and physical resource or human health; and
 - (b) the defendant's action was reasonable in all the circumstances; and

(c) the defendant took steps that were reasonable in all the circumstances to mitigate or remedy the effects of the action after it occurred.

(5) The defences in subsections (3) and (4) are available only if the defendant—

(a) prepares a written notice for the prosecutor that—

(i) states the defendant's intention to rely on the defence; and

(ii) includes the facts that support the defence; and

(b) gives the notice to the prosecutor—

(i) at least 15 working days before the hearing date; or

(ii) within another time that the court allows.

Penalty: section 157(3)

(6) A person commits an offence against this Act who fails to comply with any of sections 16A, 18, 19, 25, 29(1), 30(2), 35(1), (3), (5), and (7), 35A, 40(6), 51(1), and 121B(2).

(7) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a condition imposed under section 27A or 29(2).

Penalty: section 157(4)

(8) A person commits an offence against this Act who fails to comply with section 134(1)(b) or (1A).

(9) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a reasonable requirement made of him or her in accordance with and for the purposes of this Act by—

(a) an official; or

(b) an automated electronic system.

(10) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a reasonable direction given to him or her in accordance with and for the purposes of this Act by—

(a) an official; or

(b) an automated electronic system.

(11) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a compliance order.

Penalty: section 157(5)

- (12) A person commits an offence against this Act who fails to comply with—
- (a) any of sections 17, 34, 36, 51(3), 121(2), 121A(3), 132(9), and 141D(5);
 - (b) a requirement imposed under section 100Q(2)(a) or 100ZG(2)(a) by an auditor acting under an authorisation;
 - (c) regulations made under section 165(1) or (2).
- (13) A person commits an offence against this Act who provides false information, if an import health standard requires the person to provide information.
- (14) A person commits an offence against this Act who—
- (a) fails to make the declaration required by section 24J(b) or 24K(8)(b), if an inspector requires the person to make the declaration;
 - (b) makes a false declaration under section 24J or 24K, if an inspector requires the person to make the declaration.
- (15) A person commits an offence against this Act who fails to keep statements, accounts, or records of leviable activity carried on by the person sufficient to satisfy the requirements of an order made under any of sections 100L, 100ZB, and 137.
- (16) A person commits an offence against this Act who fails to maintain statements, accounts, or records of leviable activity carried on by the person to a sufficient standard to satisfy the requirements of an order made under any of sections 100L, 100ZB, and 137.
- (17) A person commits an offence against this Act in the following circumstances:
- (a) the person operates or purports to operate a transitional facility or a containment facility; and
 - (b) the person—
 - (i) is not approved as the facility operator of the facility; or
 - (ii) has had the person's approval as the facility operator of the facility suspended; or
 - (iii) operates or purports to operate a facility that does not have a facility approval; or

(iv) operates or purports to operate a facility that has had its facility approval suspended; or

(v) does not comply with the operating standards for the facility.

(18) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a rule in a national pest management plan or a national pathway management plan that specifies that a contravention of the rule creates an offence against this Act.

(19) A person commits an offence against this Act who fails to comply with a rule in a regional pest management plan or a regional pathway management plan that specifies that a contravention of the rule creates an offence against this Act.

(20) A person commits an offence against this Act who—

(a) is in a biosecurity control area; and

(b) is asked a question by an inspector or an automated electronic system for the purpose of the inspector or the system ascertaining the presence, nature, origin, or itinerary of risk goods; and

(c) fails—

(i) to answer the question within a reasonable time of its being asked;
or

(ii) to answer the question completely within a reasonable time of its being asked.

Penalty: section 157(7)

(21) A person commits an offence against this Act who erroneously declares that he or she is not in possession of any or all of the goods specified in a declaration that the person is required to make about the goods

154O offences

Penalty: section 157(1)

(1) A person commits an offence against this Act who fails to comply with any of sections 46, 52, 53, and 134(1)(a).

(2) A person commits an offence against this Act who threatens, assaults, or intentionally obstructs or hinders an official exercising a power or carrying out a function or duty under a law.

- (3) A person commits an offence against this Act who intentionally obstructs or hinders an automated electronic system doing an action under section 142F(2).
- (4) A person commits an offence against this Act who knowingly damages or impairs an automated electronic system.
- (5) A person commits an offence against this Act who, in connection with the purposes of this Act, makes a statement or gives information that the person knows to be false or misleading in a material particular to—
- (a) an official; or
 - (b) an automated electronic system.
- (6) A person commits an offence against this Act who wilfully withholds relevant information that the person is required by law to provide in connection with the purposes of this Act from—
- (a) an official; or
 - (b) an automated electronic system.
- (7) A person commits an offence against this Act who, in connection with the purposes of this Act,—
- (a) knowingly makes a return that the person is required by law to make that is false or misleading in a material particular; or
 - (b) knowingly makes a declaration that the person is required by law to make that is false or misleading in a material particular; or
 - (c) knowingly gives a certificate that the person is required by law to give that is false or misleading in a material particular.
- (8) A person commits an offence against this Act who personates or falsely represents himself or herself to be—
- (a) an official; or
 - (b) any other person authorised to exercise a power or carry out a function or duty under law.
- (9) A person commits an offence against this Act who buys, sells, exchanges, or otherwise acquires or disposes of unauthorised goods—
- (a) knowing that they are unauthorised goods; or

(b) knowing that they may be unauthorised goods and reckless as to whether they are or not.

(10) A person commits an offence against this Act who, knowing that goods are risk goods that have been seized by, or are otherwise under the control of, an inspector, an authorised person, or an automated electronic system,—

(a) alters the condition of the goods without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system; or

(b) alters the condition of the goods with the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system but not in the manner required by the permission; or

(c) unpacks or repacks the goods without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system; or

(d) unpacks or repacks the goods with the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system but not in the manner required by the permission.

(11) A person commits an offence against this Act in the following circumstances:

(a) risk goods have been seized by, or are otherwise under the control of, an inspector, an authorised person, or an automated electronic system; and

(b) the goods are stored in a place where the inspector, authorised person, or automated electronic system has directed that they should be stored; and

(c) the person knows the facts in paragraphs (a) and (b); and

(d) the person removes the goods from the place—

(i) without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system; or

(ii) with the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system but not in the manner required by the permission.

(12) A person commits an offence against this Act in the following circumstances:

(a) risk goods have been seized under this Act; and

(b) the person knows the fact in paragraph (a); and

(c) the person takes or carries away the goods or otherwise converts them to his or her own use without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system.

(13) A person commits an offence against this Act in the following circumstances:

(a) a direction has been given under this Act that the carcass of an organism or risk goods be buried; and

(b) the direction has been complied with; and

(c) the person knows the facts in paragraphs (a) and (b); and

(d) the person exhumes the carcass of the organism or risk goods without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system.

(14) A person commits an offence against this Act in the following circumstances:

(a) a notice about a place is in force under section 130(1); and

(b) the person knows the fact in paragraph (a); and

(c) the person—

(i) removes an organism, organic material, or risk goods from the place;
or

(ii) removes from the place any goods that have, while in the place, been in contact with an organism, organic material, or risk goods; or

(iii) introduces goods into the place; or

(iv) removes, alters, or defaces the identification that an inspector, an authorised person, or an automated electronic system has directed be used to identify an organism, risk goods, or other goods in the place;
and

(d) the person does the action described in paragraph (c) without the permission of an inspector, an authorised person, or an automated electronic system.

Penalty: section 157(2)

(15) A person commits an offence against this Act who has unauthorised goods in his or her possession or control, knowing that they are unauthorised goods.

Penalty: section 157(3)

(16) A person commits an offence against this Act who fails to comply with section 41(5).

(17) A person commits an offence against this Act who fails to comply with section 51(2).

(18) A person commits an offence against this Act who knowingly fails to comply with a provision of this Act relating to the holding of levy money in trust accounts.

Penalty: section 157(5)

(19) A person commits an offence against this Act who fails to comply with section 37C(2) or (3).

(20) A person commits an offence against this Act who fails to inform the ministry, as soon as practicable in the circumstances, of the presence of what appears to be an organism not normally seen or otherwise detected in New Zealand, as required by section 44, if the person knows or could reasonably be expected to know that the organism is not normally seen or otherwise detected in New Zealand.

(21) A person commits an offence against this Act who—

- (a) is in a biosecurity control area; and
- (b) is asked a question by an inspector or an automated electronic system for the purpose of the inspector or the system ascertaining the presence, nature, origin, or itinerary of risk goods; and
- (c) wilfully gives a false or misleading answer.

157 Penalties

(1) Every person who commits an offence against any of section 154O(1) to (15) is liable on conviction on indictment,—

- (a) in the case of an individual person, to imprisonment for a term not exceeding 5 years, a fine not exceeding \$100,000, or both;
- (b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$200,000.

(2) Every person who attempts to commit an offence against section 154O(15) is liable on conviction,—

(a) in the case of an individual person, to imprisonment for a term not exceeding 5 years, a fine not exceeding \$100,000, or both:

(b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$200,000.

(3) Every person who commits an offence against any of section 154N(6) or (7) or 154O(16) to (18) is liable on summary conviction,—

(a) in the case of an individual person, to imprisonment for a term not exceeding 12 months, a fine not exceeding \$50,000, or both:

(b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$100,000.

(4) Every person who commits an offence against section 154N(8) to (11) is liable on summary conviction,—

(a) in the case of an individual person, to imprisonment for a term not exceeding 3 months, a fine not exceeding \$50,000, or both:

(b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$100,000.

(5) Every person who commits an offence against any of section 154M, 154N(12) to (20), or 154O(19) to (21) is liable on summary conviction,—

(a) in the case of an individual person, to a fine not exceeding \$5,000:

(b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$15,000.

(6) Every person who commits an offence against any regulations made under this Act is liable on summary conviction,—

(a) in the case of an individual person, to a fine not exceeding \$5,000:

(b) in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$15,000.

(7) Every person who commits an offence against section 154N(21) is liable on summary conviction to a fine not exceeding \$1,000.

ภาคผนวก ข

สถิติการจับกุมสัตว์ป่าคุ้มครอง

ผลการจับกุมสัตว์ป่าคุ้มครอง					
เดือน ปี ที่ จับกุม	หน่วยงานที่จับกุม	ลักษณะ ความผิด	ชนิดของสัตว์	จำนวน	มูลค่า (บาท)
พฤศจิกายน 2537	ด่านฯ เชียงคาน	ลักลอบนำเข้า	ตัวอ้น	7 ตัว	205
ธันวาคม 2538	ด่านฯ ระนอง	ลักลอบนำเข้า	จระเข้	10 ตัว	49,000
เมษายน 2539	ด่านฯ นครพนม	ลักลอบนำเข้า	ลูกกระรอก	80 ตัว	2,219
เมษายน 2539	ด่านฯ นครพนม	ลักลอบนำเข้า	ลูกนกแก้ว	150 ตัว	3,150
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	ลูกจระเข้หน้าเค็ม	80 ตัว	160,000
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	จิ้งจี้แคระ	3 ตัว	15,000
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	นกอีมู	1 ตัว	5,000
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	นกฟิราบินโดนีเซีย	4 ตัว	12,000
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	นกแก้ว	6 ตัว	30,000
มิถุนายน 2539	ส่วนปราบปรามทางทะเล	ลักลอบนำเข้า	นกกระท้าว	60 ตัว	300,000
กันยายน 254๐	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบนำเข้า	นกแก้ว	25 ตัว	75,000
กันยายน 2540	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูและเต่า	1,439 ตัว	138,580
ตุลาคม 2540	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบนำเข้า	เขากวางอ่อน	49 อัน	310,000
พฤศจิกายน 2540	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	นอแรด	800 กก.	11,080
พฤศจิกายน 2540	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	กสิบแรด	1,300 กก.	9,002
พฤศจิกายน 2540	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	หางแรด	0.04 กก.	5,540
พฤศจิกายน 2540	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	อวัยวะเพศแรด	0.10 กก.	13,850
พฤศจิกายน 2540	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	ไม้กฤษณา	280 กก.	25,267
มีนาคม 2541	ด่านฯ สุโขทัย-ลก	ลักลอบนำเข้า	งาช้าง	450 ชิ้น	181,170
กรกฎาคม 2541	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	ปลาเสือตอ, ปลาเสือพ่น น้ำ	72 ตัว	15,600

ตุลาคม 2541	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูเห่า, งูสิง, ตะพาบน้ำ	1,530 ตัว	335,700
พฤศจิกายน 2541	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูสิงห์ งูเหลือม งูเห่า	2,376 ตัว	-
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	ปลาเสือพ่นน้ำ	130 ตัว	520
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	ปลาสวยงาม	23,000 ตัว	3,000
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูสิงห์หางลาย	369 ตัว	110,700
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูเห่า	9 ตัว	3,600
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูทางมะพร้าว	15 ตัว	3,000
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูเหลือมอ้อ	1 ตัว	200
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูสิงห์หางลาย	533 ตัว	159,900
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูเห่า	51 ตัว	20,400
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูสิงห์หางลาย	276 ตัว	82,800
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูเห่า	111 ตัว	44,400
กุมภาพันธ์ 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	ตะพาบน้ำ	270 ตัว	25,200
เมษายน 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบส่งออก	งูสิงห์	265 ตัว	53,000
มิถุนายน 2542	ด่านฯ ท่าลี่	ลักลอบนำเข้า	ลูกช้างเพศผู้	1 เชือก	72,000
สิงหาคม 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	หลีกเลี่ยง	เขาพร้อมกะโหลกและและกวาง	66.68 กก.	2,956
สิงหาคม 2542	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบนำเข้า	นกกรงหัวจุก	120 ตัว	5,040
มกราคม 2543	ด่านฯ ปาดังเบซาร์	ลักลอบส่งออก	งูเห่า งูน้ำ งูสามเหลี่ยม	1,000 ตัว	276,000

มกราคม 2543	ด้านฯ ปาดังเบซาร์	ลักลอบนำเข้า	หางนกยูง	7,500 ชิ้น	3,852
เมษายน 2543	ฝ่ายปราบปรามทางบก 1	ลักลอบ ส่งออก	งูสิงห์หางลาย	1,000 ตัว	400,000
เมษายน 2543	ฝ่ายปราบปรามทางบก 1	ลักลอบนำเข้า	นกกระทาตัว	55 ตัว	1,200,000
เมษายน 2543	ฝ่ายปราบปรามทางบก 1	ลักลอบนำเข้า	งู	8,500 ตัว	4,520,000
ตุลาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูเห่า	1,110 ตัว	444,000
ตุลาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูสิงห์หางลาย	100 ตัว	30,000
ตุลาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	ตะพานน้ำ	1,037 ตัว	54,000
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูเห่าและงูสิงห์หางลาย	6,740 ตัว	1,149,000
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูทางมะพร้าว	4 ตัว	1,200
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูปล้องทอง	4 ตัว	1,200
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูแสงอาทิตย์	4 ตัว	1,200
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	งูไซ	4 ตัว	1,200
ธันวาคม 2543	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบ ส่งออก	จระเข้	4 ตัว	6,000
มกราคม 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบนำเข้า	งาช้าง	1 ชิ้น	57,780
มิถุนายน 2544	ด้านฯ นราธิวาส	ลักลอบนำเข้า	ตัวลิ่มหรือ ตัวนึ่ง	424 ตัว	95,273
มิถุนายน 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบนำเข้า	งาช้างแกะสลัก	181 ชิ้น	18,988
กันยายน 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบขา ออก	เต่าดาว	285 ตัว	142,500
กันยายน 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบขา ออก	กบสี	10 ตัว	5,000
กันยายน 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบขา ออก	กิ้งก่าชนิดต่าง ๆ	41 ตัว	20,500
กันยายน 2544	สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง	ลักลอบขา	งู	4 ตัว	800

	ยานดอนเมือง	ออก			
พฤศจิกายน 2544	ตำรวจ	ลักลอบขา ออก	เขาสัตว์ไม่ทราบชนิด	5 ชิ้น	11,945
พฤศจิกายน 2544	ฝ่ายปราบปรามทางบก 2	ลักลอบนำเข้า	ตัวลิ่มหรือ ตัวนึ่ง	483 ตัว	1,035,000

(ที่มา : สำนักสืบสวนและปราบปราม กรมศุลกากร)

ภาคผนวก ค

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ.
(เนื้อหาเฉพาะส่วนของบทนิยาม ชื่อหมวด และบทกำหนดโทษ)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

พ.ศ.

ให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ
ของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่เจริญก้าวหน้าในการผลิตสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมโดยที่การคำนึงถึงความปลอดภัยของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ สุขภาพอนามัยของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับนี้เพื่อการควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อใช้เป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต ซึ่งมาจากต่างประเทศหรือภายในประเทศได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสม โดยทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีขั้นตอนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับการดำเนินงานในระดับสากล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

พ.ศ.

โดยเป็นการที่สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่เพื่อให้ประเทศมีกฎหมายภายในที่จะใช้ในการดำเนินงานควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ได้อย่างปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของมนุษย์ รวมทั้งเพื่ออนุรักษ์ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 มาตรา 41 และมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งมีชีวิต” หมายความว่า หน่วยทางชีวภาพใด ๆ ก็ตามที่สามารถโอนย้าย หรือถอดรูปแบบสารพันธุกรรมได้ รวมถึงสิ่งมีชีวิตที่เป็นหมัน ไวรัส และสิ่งมีชีวิตที่คล้ายคลึงไวรัส

“สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” หมายความว่า สิ่งมีชีวิตใดก็ตามที่มีการผสมผสานสารพันธุกรรมใหม่ ซึ่งได้จากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

“เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่” หมายความว่า

(1) การใช้เทคนิคการดัดแปลงพันธุกรรมในหลอดทดลองหรือสภาพของห้องปฏิบัติการ รวมถึงการใช้สารพันธุกรรมลูกผสมและการสอดใส่กรดนิวคลีอิกเข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของสารพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิต หรือ

(2) การรวมตัวกันของเซลล์นอกวงศ์ทางอนุกรมวิธาน ซึ่งข้ามขอบเขตของการผสมพันธุ์

โดยเสรีวิทยาตามธรรมชาติ หรือการรวมตัวกันใหม่ตามธรรมชาติ และไม่ใช่เทคนิคที่ใช้ในการขยายพันธุ์และคัดเลือกพันธุ์แบบดั้งเดิม

“การใช้ในสภาพควบคุม” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทุกลักษณะ ในสภาพควบคุมปิด ซึ่งมีการใช้สิ่งหรือสภาพกีดขวางทางกายภาพหรือเคมี หรือชีววิทยา หรือหลายลักษณะรวมกัน เพื่อจำกัดการติดต่อสัมผัสกับสิ่งมีชีวิตและหรือสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งการสัมผัสนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของมนุษย์

“การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด” หมายความว่า การทดลองใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามซึ่งมีขอบเขตพื้นที่จำกัดตามความเหมาะสมของคณะกรรมการภายใต้เงื่อนไขและสภาพจำกัดที่จะลดและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกและป้องกันการเคลื่อนย้ายของสารพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อมและห่วงโซ่อาหารของมนุษย์และสัตว์

“การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ซึ่งผู้นำเข้า ผู้ผลิต ผู้ใช้ในสภาพควบคุม ผู้ใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด มีเจตนาปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือสิ่งที่มีสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมปะปนอยู่สู่สิ่งแวดล้อม โดยไม่ควบคุมและจำกัดการติดต่อสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมภายนอก

“การใช้เพื่อกระบวนการผลิต” หมายความว่า การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีเจตนาในการใช้เป็นวัตถุดิบแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และให้หมายความรวมถึงการจำหน่ายเพื่อการปลูกเลี้ยงให้ได้ผลผลิต

“การจำหน่าย” หมายความว่า การที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ใช้ในสภาพควบคุม ผู้ใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด ขาย จ่าย แจก ให้เช่า แลกเปลี่ยน ให้ ยืม เพื่อประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงการมีไว้เพื่อจำหน่ายและเพื่อเสนอให้จำหน่ายด้วย

“การนำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“การส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

“การนำผ่าน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ

“ฉลาก” หมายความว่า รูป รอยประดิษฐ์ หรือข้อความใด ๆ ซึ่งแสดงไว้ที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลง พันธุกรรม หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ เพื่อประโยชน์ด้านการบ่งชี้ การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ผู้ใช้และผู้บริโภค

“การประเมินความเสี่ยง” หมายความว่า การประเมินความเสี่ยงอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

และสุขอนามัยของมนุษย์ ไม่ว่าจะความเสียนั้นจะเกิดขึ้นโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือเกิดขึ้นทันที หรือเกิดตามมาภายหลัง ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

“กิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” หมายความว่า กิจกรรมในลักษณะใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ได้แก่ การนำเข้า การส่งออก การผลิต การใช้ การปลดปล่อย การจำหน่าย การเคลื่อนย้าย การเก็บรักษา การขนส่ง และการกำจัด

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า หน่วยงานที่รัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามมาตรา 17

“รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1 คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพ

หมวด 2 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานประสานงานกลางแห่งชาติ

หมวด 3 การควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

ส่วนที่ 1 การนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน

ส่วนที่ 2 การใช้ในสภาพควบคุม

ส่วนที่ 3 การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด

ส่วนที่ 4 การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 5 การจำหน่ายเพื่อเป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ และการใช้ในกระบวนการผลิต

ส่วนที่ 6 การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต และการเลิกประกอบกิจการตามใบอนุญาต

ส่วนที่ 7 การดูแล ขนส่ง เคลื่อนย้าย นำผ่าน เก็บรักษา บรรจุหีบห่อ กำจัด และ

จำแนกระบุ

ส่วนที่ 8 การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่เจตนา และกรณีเหตุฉุกเฉิน

หมวด 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

หมวด 5 กองทุนความปลอดภัยทางชีวภาพ

หมวด 6 พนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด 7 อุทธรณ์

หมวด 8 ความผิดและการชดใช้ความเสียหาย

มาตรา 87 ในกรณีที่มีกลุ่มบุคคลได้รับความเสียหายจากกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายอย่างเดียวกัน ให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแทนผู้เสียหายอื่นได้

หมวด 9

บทกำหนดโทษ

มาตรา 89 ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกโดยฝ่าฝืนมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 90 ผู้ใดนำเข้าโดยฝ่าฝืนมาตรา 23 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือถูกสั่งห้ามการประกอบกิจกรรม

มาตรา 91 ผู้ใดใช้ในสภาพควบคุมฝ่าฝืนมาตรา 26 และมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือถูกสั่งห้ามการใช้

มาตรา 92 ผู้ใดใช้ในสภาพควบคุมฝ่าฝืนมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือถูกสั่งห้ามการใช้

มาตรา 93 ผู้ใดใช้ในการทดลองภาคสนามสภาพจำกัดฝ่าฝืนมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกห้ามการใช้

มาตรา 94 ผู้ใดปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนาฝ่าฝืนมาตรา 36 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 95 ผู้ใดจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์หรือใช้ในกระบวนการผลิตฝ่าฝืนมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 96 ผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายโดยฝ่าฝืนมาตรา 49 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 97 ผู้เลิกกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมฝ่าฝืนมาตรา 58 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 98 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 59 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 99 ผู้ได้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 53 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดให้ต้องปฏิบัติในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 55 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 100 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 58 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 101 ผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 102 ผู้ประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 62 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 103 ผู้ใดโดยเหตุที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ในการดูแลรักษาข้อมูลที่เป็นความลับตามมาตรา 66 เปิดเผยหรือใช้ความลับนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 104 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกรตามมาตรา 75 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 76 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 105 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกตามมาตรา 75 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 106 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามมาตรา 75 (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐพล มัตติทานนท์ เกิดวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550 ได้รับประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความจากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ รุ่นที่ 29 พ.ศ. 2549 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 62 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2552 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2552