

ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

LEGAL PROBLEMS OF IMPORTING EXOTIC ANIMAL SPECIES FOR BIOLOGICAL PEST CONTROL

ชญาณนท์ คำเจริญ

Chayanon Karcharoen

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : c.karcharoen@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University : c.karcharoen@gmail.com

Received: July 11, 2022

Revised: August 1, 2022

Accepted: August 4, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีซึ่งเป็นวิธีการจัดการศัตรูพืชที่ปราศจากการใช้สารเคมี เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการตกค้างของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกัน วิธีการนี้ก็มีความเสี่ยงที่ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้านั้นจะกลับกลายเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นรุกรานที่สร้างความเสียหายแก่ความหลากหลายทางชีวภาพเสียเองอยู่บ้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้วิธีการดังกล่าวอย่างเหมาะสมเพื่อที่จะป้องกันหรือลดทอนความเสี่ยงเหล่านั้น ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไว้เป็นการเฉพาะ และบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้กับกรณีการควบคุมโดยชีววิธีตามที่ควรจะเป็น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์และปรับปรุงกำหนดมาตรการสำหรับการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา

เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยยังมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ได้แก่ การขาดความเป็นเอกภาพและการบูรณาการ การไม่ครอบคลุมต่อการป้องกันผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น การไม่สอดคล้องหรือขัดกับลักษณะของการควบคุมโดยชีววิธี ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้เป็นเอกภาพและเชื่อมโยงบูรณาการกัน การกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่น การเพิ่มมาตรการก่อนการปล่อยและหลังการปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่น การแก้ไขปรับปรุงค่านิยามอันจะทำให้การดำเนินการควบคุมโดยชีววิธีเป็นไปโดยไม่ติดขัดและราบรื่น

คำสำคัญ

การควบคุมโดยชีววิธี, ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น, ความหลากหลายทางชีวภาพ, การจัดการศัตรูพืช

ABSTRACT

This article studied an importation of exotic animal species for biological pest control, a chemical-free pest management method that uses an exotic animal already living in nature. Therefore, it does not cause environmental chemical residues problems. However, this method potentially risks that imported exotic animal species will turn into invasive alien species and damaging biodiversity. As a result, appropriate legal measures are needed to control use of such method to prevent and mitigate risk. Currently, Thailand has no specific law on biological control and existing relevant laws are inapt for application in biological control cases. An international comparative legal study was analyzed in terms of international treaties and relevant laws of the Commonwealth of Australia and New Zealand to improve measures for preventing and resolving existing problems.

It is found that existing relevant legal provisions in Thailand remain problematic in different ways: lack of unity and integration; inability to protect against potential adverse effects; and inconsistency with, or opposition to, the nature of biological control. These findings suggest that legal recommendations, such as determining responsible agencies, risk assessment for exotic animal species, providing pre-release and post-release measures for exotic animal species and amending legal definitions, should ease the management action of biological pest control appropriately and efficiently.

Keywords

Biological control, Exotic species, Biodiversity, Pest management

1. บทนำ

ด้วยสติปัญญาของมนุษย์จึงทำให้มีความพยายามในการจัดการกับปัญหาศัตรูพืชที่คอยสร้างความผลผลิตทางการเกษตรมาตลอด โดยในอดีตที่มนุษย์ยังไม่มีแนวทางทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังเช่นทุกวันนี้ การกำจัดศัตรูพืชจะกระทำโดยอาศัยวิธีการทางธรรมชาติ เช่น การใช้ควันไฟ หรือการใช้เชื้อที่ได้จากการเผาพืชบางชนิด เป็นต้น¹ และต่อมาเมื่อมนุษย์มีความรู้ด้านชีววิทยาเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการศึกษาและสังเกตพฤติกรรมของสิ่งมีชีวิตอื่น จึงทำให้เกิดเป็นวิธีการกำจัดศัตรูพืชรูปแบบใหม่ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี (biological pest control)”

ถึงแม้ว่าการจัดการศัตรูพืชด้วยการควบคุมโดยชีววิธีจะเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าการจัดการศัตรูพืชโดยใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เนื่องจากเป็นวิธีการที่ใช้สิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ จึงไม่มีปัญหาเรื่องการปนเปื้อนของสารเคมีที่เป็นพิษ แต่เนื่องจากการควบคุมโดยชีววิธีนั้นมีลักษณะของการนำสิ่งมีชีวิตจากสภาพแวดล้อมอื่นเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ด้วยเป้าหมายที่จะให้สิ่งมีชีวิตนั้นสถาปนาตัวเองในสภาพแวดล้อมใหม่และคอยควบคุมศัตรูพืชไปอย่างถาวร จึงมีความเป็นไปได้ที่สิ่งมีชีวิตที่นำเข้ามาใหม่นั้นอาจกลายเป็นทั้งกลยุทธ์ที่สำคัญต่อการจัดการศัตรูพืชหรือทั้งกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกราน (invasive alien species) ชนิดใหม่ที่จะทำความเสียหายและแพร่ระบาดไปเสียเอง² อันมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดอันตรายไม่น้อยไปกว่าปัญหาเรื่องสารเคมีจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธียังไม่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะเรื่องและบทบัญญัติที่มีอยู่ยังไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหที่อาจจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์จากการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีอย่างเพียงพอ เพราะมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ได้แก่ การขาดความเป็นเอกภาพและการบูรณาการ การไม่ครอบคลุมต่อการป้องกันผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้น การไม่สอดคล้องหรือขัดกับลักษณะของการควบคุมโดยชีววิธี จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยสำหรับกรณีดังกล่าวเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงอันไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรดำเนินการอย่างเคร่งครัดเกินไปจนทำให้เสียโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากวิธีดังกล่าวไป

2. การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี หมายถึงการใช้ศัตรูตามธรรมชาติของศัตรูพืชเพื่อควบคุมหรือกำจัดศัตรูพืชนั้น ๆ โดยให้เป็นไปตามกลไกทางธรรมชาติของสิ่งมีชีวิต³ เมื่อการควบคุมโดยชีววิธีเป็นวิธีการที่ให้สิ่งมีชีวิตใดสิ่งมีชีวิตหนึ่ง

¹ Mary Louise Flint and R van den Bosch, *Introduction to Integrated Pest Management* (1st edn, Springer US 1981) 51.

² Dirk Babendreier, ‘Pros and Cons of Biological Control’ in Wolfgang Nentwig (ed) *Biological Invasion* (Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007) 403.

³ กุณฑล เทพจิตร, ‘การจัดการศัตรูพืชโดยวิธีผสมผสานสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน’ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่ 6 จังหวัดเชียงใหม่, 26 มีนาคม 2561) <<http://www.ndoe.doe.go.th/article.php?a=23>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2564.

เป็นตัวการหลักในการเข้าควบคุมศัตรูพืช หรือเรียกที่กันว่าตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธี (biological control agents) ซึ่งหมายถึงศัตรูธรรมชาติ ตัวปฏิปักษ์ หรือตัวแย่งชิงชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่นำมาใช้ในการควบคุมศัตรูพืช⁴ ดังนั้น ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากต่อการควบคุมโดยชีววิธี รวมถึงเป็นปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการใช้การควบคุมโดยชีววิธีนี้ โดยในหลายกรณี ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนี้ยังกลับเข้าทำลายสิ่งแวดล้อมในด้านความหลากหลายทางชีวภาพเสียเองอีกด้วย

ตัวอย่างกรณีศึกษาที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดซึ่งนับได้ว่าเป็นความผิดพลาดครั้งสำคัญของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีก็คือ การรุกรานของคางคกอ้อย (Rhinella marina) ในเครือรัฐออสเตรเลียที่ถูกนำเข้ามาจากกลุ่มประเทศแถบลาตินอเมริกาในปีค.ศ. 1935 เพื่อใช้ควบคุมแมลงศัตรูพืชที่แพร่ระบาดในอุตสาหกรรมปลูกอ้อย ซึ่งนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมแมลงศัตรูพืชแล้ว คางคกอ้อยยังขยายพันธุ์อย่างรวดเร็วไปในหลายพื้นที่ของเครือรัฐออสเตรเลีย และเมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าสัตว์นักล่าท้องถิ่นไม่สามารถจัดการคางคกอ้อยได้เลย เนื่องจากคางคกอ้อยมีต่อมพิษที่ร้ายแรงมากอยู่ส่วนหลังซึ่งทำให้สัตว์นักล่าล้มตายเมื่อเข้ากัดกิน⁵ ก็ยิ่งทำให้ปัญหานี้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีกและไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเด็ดขาดแม้กระทั่งในปัจจุบัน

3. มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานและปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศจากความล้มเหลวและผิดพลาดของการใช้การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ยากต่อการฟื้นฟูขึ้นใหม่ให้กับหลายพื้นที่ในหลายประเทศมาแล้ว ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้ร่วมมือกันเพื่อพัฒนากฎเกณฑ์ในระดับสากลที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานนั้น อนุสัญญานี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยตรงในหัวข้อการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (in-situ conservation) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น⁶ เมื่อนำมาปรับใช้กับการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีก็จะได้ว่าความว่าหากรัฐภาคีประสงค์จะใช้การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีก็ต้องมีมาตรการรองรับที่จะสามารถ

⁴ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มาตรการสุขอนามัยพืช: อภิธานศัพท์สุขอนามัยพืช 2561 <<https://www.acfs.go.th/standard/download/GLOSSARY-OF-PHYTOSANITARY-TERMS.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.

⁵ Reid Tingley and others, 'New Weapons in the Toad Toolkit: A Review of Methods to Control and Mitigate the Biodiversity Impacts of Invasive Cane Toads (*Rhinella marina*)' (2017) 92 The Quarterly Review of Biology 123, 123-125.

⁶ Convention on Biological Diversity (adopted 22 May 1992, entered into force 29 December 1993) 1760 UNTS 79 (CBD) art 8(h).

ป้องกันไม่ให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามานั้นกลับกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศไปแทน หรือหากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาแล้วนั้นกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานในเวลาต่อมา รัฐภาคีก็ต้องมีมาตรการควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นดังกล่าวที่เหมาะสม เพื่อเป็นการหยุดยั้งมิให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานนั้นขยายพันธุ์และทำความเสียหายต่อไปได้อีก

นอกจากนี้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้นว่าการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีเป็นโครงการที่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบด้านลบอย่างมีนัยยะสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐภาคีจึงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีกระบวนการที่เหมาะสมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบดังกล่าว และหากมีความเหมาะสม ก็ต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในกระบวนการนั้นด้วย⁷ กล่าวคือ การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีต้องได้รับการตรวจสอบโดยมาตรการทางกฎหมายเพื่อประเมินความเสี่ยงที่จะก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเสียก่อน หากโครงการดังกล่าวไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงแต่อยู่ในระดับที่สามารถควบคุมหรือป้องกันได้ จึงสมควรอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่ช่วยกลั่นกรองความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นโดยอาศัยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์แขนงที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

3.2 ปณิญาธิโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

ปณิญาธิฉบับนี้มีหลักการที่สัมพันธ์กับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนี้ได้แก่ หลักการที่ 15 ที่ว่าด้วยหลักป้องกันไว้ล่วงหน้า (precautionary approach) อันมีเนื้อหาสาระคือรัฐจะต้องใช้หลักป้องกันไว้ล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตนเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อปรากฏกรณีที่มีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลเรื่องการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม⁸ อันมีความหมายว่าให้มีการวางมาตรการป้องกันตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ แม้สำหรับกรณีที่ยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอนว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีความเสียหายปรากฏขึ้นก่อน⁹

เมื่อพิจารณาการรับเอาหลักป้องกันไว้ล่วงหน้าตามหลักการที่ 15 ของปณิญาธิฉบับนี้เพื่อปรับใช้กับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี จะพบว่าสามารถใช้หลักดังกล่าวในรูปแบบของการกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหายสำหรับกิจกรรมการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้น โดยการรับหลักป้องกันไว้ล่วงหน้ามาปรับใช้จะมีผลเป็นการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์จากเดิมคือผู้ซึ่งอ้างว่ากิจกรรมนั้นอาจเกิดความเสียหายไปยังผู้ริเริ่มหรือประสงค์จะดำเนินกิจกรรมนั้นแทน กล่าวคือ ผู้ริเริ่มหรือประสงค์จะดำเนินกิจกรรมต้องเป็นฝ่ายหาข้อสนับสนุนมายืนยัน

⁷ Convention on Biological Diversity (adopted 22 May 1992, entered into force 29 December 1993) 1760 UNTS 79 (CBD) art 14(a).

⁸ Rio Declaration on Environment and Development, principle 15.

⁹ สุรพล สิ้นฐานาวา, สมพรชัย ชัยประสิทธิ์ และ จักรินทร์ สมมติ, ‘กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย’ (2564) 2 วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.) 149, 154.

ว่ากิจกรรมที่ตนจะกระทำจะไม่ก่อความเสียหาย¹⁰ ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมแก่กรณีก็คือการประเมินความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมเพื่อประเมินแนวโน้มความเป็นไปได้ของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้านั้นเสียก่อนเพื่อที่จะได้กำหนดและจัดวางมาตรการที่ได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงของความเสียหายนั้นต่อไป

3.3 อนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ

ภายใต้อนุสัญญานี้ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้องค์กรอารักขาพืชประจำชาติของตนรับผิดชอบในกิจการต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ออกใบรับรองตามข้อกำหนดสุขอนามัยพืชของประเทศผู้นำเข้าพืช ผลิตภัณฑ์จากพืชและสิ่งควบคุมอื่น ตรวจสอบการขนส่งพืช ผลิตภัณฑ์จากพืชและตรวจสอบสิ่งควบคุมอื่น หรือจัดการประเมินความเสี่ยงศัตรูพืช เป็นต้น¹¹ ซึ่งจะสังเกตได้ว่าวัตถุประสงค์แห่งบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ไม่ได้จำกัดแค่พืชหรือผลิตภัณฑ์จากพืชเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งควบคุมอื่น (regulated article) ซึ่งตามคำนิยามของอนุสัญญานี้หมายความว่าสิ่งมีชีวิตอื่นใดที่มีความสามารถในการเป็นที่พักพิงหรือแพร่กระจายศัตรูพืชได้อีกด้วย¹² ดังนั้น ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นก็อาจสามารถถูกกำหนดให้เป็นสิ่งควบคุมอื่นดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญานี้ได้ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องคอยควบคุมดูแลการเคลื่อนย้ายไปมาของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เป็นสิ่งควบคุมอื่นนั้นเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อชนิดพันธุ์พืชในประเทศ

นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังมีบทบาทสำคัญต่อการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเป็นอนุสัญญาที่กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืชในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวเหล่านั้นก็ปรากฏหัวข้อหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้โดยตรงอันจะได้อธิบายในข้อถัดไป

3.4 มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยพืช ฉบับที่ 3 แนวทางการปฏิบัติสำหรับการส่งออก การจัดส่ง การนำเข้า และการปลดปล่อยตัวกระทำควบคุมโดยชีววิธี และสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์อย่างอื่น

มาตรฐานระหว่างประเทศฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศซึ่งแม้จะไม่ได้มีสถานะและค่าบังคับในฐานะบทบัญญัติของกฎหมาย แต่แนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศนี้ก็จัดทำขึ้นบนหลักการและหลักวิชาที่เป็นที่ยอมรับกันในระดับสากล อีกทั้งยังเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นประเด็นเฉพาะโดยตรงกับเรื่องการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีจึงทำให้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎหมายระหว่างประเทศ

สาระสำคัญโดยสรุปของแนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศฉบับนี้จะกำหนดให้ประเทศที่จะมีการนำเข้าสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในขอบเขตของแนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศฉบับนี้จัดให้มีการประเมินความเสี่ยงศัตรูพืช (pest risk analysis: PRA) ถึงความไม่แน่นอนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นได้¹³ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีในสมัยใหม่ที่ต้องการลดโอกาสการเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์จากการควบคุมโดยชีววิธีให้มากที่สุด

¹⁰ วรวรรณ เชยชิต, 'เงื่อนไขของการใช้หลัก Precautionary Principle ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 56.

¹¹ International Plant Protection Convention, article IV.

¹² International Plant Protection Convention, article II.

¹³ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 2.

อนึ่ง หากมีการตรวจพบความเสี่ยงโดยการประเมินความเสี่ยงศัตรูพืชนี้ แม้ความเสี่ยงนั้นจะเป็นความเสี่ยงที่ไม่ใช่ต่อสุขอนามัยพืช (non-phytosanitary risk) ก็ตาม แต่แนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศฉบับนี้ก็กำหนดให้มีการแจ้งถึงความเสี่ยงเช่นนั้นไปยังหน่วยงานอื่นที่เหมาะสมเพื่อการดำเนินการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวด้วย¹⁴ ดังนั้น แม้แนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศฉบับนี้จะอยู่ภายใต้อนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศอันมีวัตถุประสงค์ในการดูแลสุขอนามัยพืชเป็นสำคัญ แต่ก็ไม่ได้ละเลยต่อความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าหากสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบ พืชพันธุ์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตหนึ่งในสิ่งแวดล้อมและไม่อาจแยกจากกันอย่างเป็นเอกเทศได้นั้นด้วยก็ย่อมได้รับผลกระทบโดยอ้อมไม่ว่าในทางใดก็ทางหนึ่งเช่นกัน

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรอารักขาพืชประจำชาติ หรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบของประเทศผู้นำเข้าซึ่งจะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีโดยตรง โดยสามารถแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรอารักขาพืชประจำชาติหรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบออกเป็นสองระยะ คือ หน้าที่ความรับผิดชอบต่อการนำเข้า¹⁵ และหน้าที่ความรับผิดชอบก่อน ขณะ และหลังจากการปล่อย¹⁶

สำหรับระยะของการนำเข้านั้น องค์กรอารักขาพืชประจำชาติหรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบต้องรับผิดชอบในการสอบสวน (inspection) หากจำเป็น ภายหลังจากได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว โดยการสอบสวนนี้ควรต้องกระทำในสถานที่ที่กักกันที่ได้ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ¹⁷ และหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการกักกัน (quarantine) ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีที่นำเข้ามาตามที่เห็นว่าจำเป็น¹⁸ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในระยะแรกสำหรับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี หากองค์กรอารักขาพืชประจำชาติหรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบมีมาตรการที่รัดกุมและเหมาะสมแล้ว ก็จะช่วยลดโอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชไปได้อย่างมาก เพราะเป็นการสกัดกั้นไม่ให้ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีที่มีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่ประเทศของตนได้อันเป็นการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ที่ต้นเหตุ

แต่หากมีการอนุญาตให้นำเข้าตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว องค์กรอารักขาพืชประจำชาติหรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบก็ยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ต่อไปสำหรับขั้นตอนของการปล่อยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) เพื่อสังเกตผลกระทบทั้งต่อสิ่งมีชีวิตเป้าหมายและสิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช่เป้าหมายตามความจำเป็น และหากมีความเหมาะสม ก็ควรจัดให้มีระบบระบุตัวตนเพื่ออำนวยความสะดวก

¹⁴ เฟิงอ้าง.

¹⁵ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 6.

¹⁶ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 7.

¹⁷ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 6.1.

¹⁸ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 6.2.

สะดวกในการแยกแยะตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีออกจากสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่ตามธรรมชาตินั้นด้วย¹⁹ อีกทั้ง ยังต้องพัฒนาหรือจัดทำแผนรับมือฉุกเฉิน (contingency plan) สำหรับการใช้ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีนั้นภายในราชอาณาจักร โดยหากมีกรณีปัญหาเกิดขึ้น องค์กรอารักขาพืชประจำชาติหรือหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบก็ต้องพิจารณาให้มีการดำเนินการฉุกเฉินที่เหมาะสมโดยเร็วและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบโดยทั่วกันด้วย²⁰ ซึ่งนับว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีลักษณะต่อเนื่องโดยไม่มีจำกัดเวลา ทั้งนี้ ก็เพื่อคอยเฝ้าระวังสถานการณ์ในกรณีที่ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีไม่ได้ส่งผลกระทบไม่พึงประสงค์ต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ปล่อย หากแต่ส่งผลกระทบไม่พึงประสงค์ในภายหลังเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว

4. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศสำหรับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

4.1 มาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีที่เข้มงวดเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก และปัจจุบันยังเป็นประเทศเดียวที่มีกฎหมายสำหรับการควบคุมโดยชีววิธีโดยตรงเป็นการเฉพาะอีกด้วย²¹ โดยเครือรัฐออสเตรเลียมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

4.1.1 Biological Control Act 1984

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้เปิดช่องให้สิ่งมีชีวิตชนิดใดชนิดหนึ่งที่เกิดความเสียหายในดินแดนและสามารถหรืออาจสามารถถูกควบคุมโดยวิธีการทางชีวภาพได้รับการประกาศให้เป็นสิ่งมีชีวิตเป้าหมาย (target organism)²² และให้สิ่งมีชีวิตอื่นได้รับการประกาศเป็นสิ่งมีชีวิตตัวกระทำการ (agent organism)²³ เพื่อนำไปปล่อยสู่ธรรมชาติและควบคุมสิ่งมีชีวิตเป้าหมายได้

หลักประการสำคัญคือการประกาศให้สิ่งมีชีวิตชนิดใดเป็นสิ่งมีชีวิตตัวกระทำการอาจกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยสิ่งมีชีวิตนั้นด้วยก็ได้ ซึ่งเงื่อนไขเช่นว่านั้นรวมถึงการกำหนดตัวบุคคลผู้สามารถปล่อยสิ่งมีชีวิตนั้นหรือการกำหนดสถานการณ์ที่สามารถปล่อยสิ่งมีชีวิตนั้น²⁴ ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้การใช้สิ่งมีชีวิตตัวกระทำการเพื่อควบคุม

¹⁹ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 7.3

²⁰ ISPM 3 Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms, section 7.4

²¹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 'The Application of Classical Biological Control for the Management of Established Invasive Alien Species Causing Environmental Impacts' <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-91-en.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2564.

²² Biological Control Act 1984 section 12.

²³ Biological Control Act 1984 section 21.

²⁴ Biological Control Act 1984 section 29(2).

สิ่งมีชีวิตเป้าหมายสามารถถูกปรับให้เข้ากับเหมาะสมของสถานการณ์ได้ อันเป็นมาตรการที่จำกัดการใช้สิ่งมีชีวิตตัวกระทำให้อยู่ในระดับที่ไม่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมากเกินไป

อนึ่ง เป็นที่พึงสังเกตว่าแม้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จะมีวัตถุประสงค์สำหรับการควบคุมโดยชีววิธีเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลไกตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มักจะไม่นำมาใช้กับกรณีโดยทั่วไปเลย หากแต่ใช้กับเฉพาะกรณีโครงการการควบคุมโดยชีววิธีที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างมีนัยยะสำคัญเท่านั้น²⁵ โดยใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวผ่านการหาข้อสรุปด้วยกลไกการหารือและได้สวนร่วมกับสาธารณชน อันแฝงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและยุติสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการประกาศให้สิ่งมีชีวิตชนิดใดเป็นสิ่งมีชีวิตเป้าหมายหรือสิ่งมีชีวิตตัวกระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มีกระบวนการที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูงในการจัดให้มีการได้สวนสาธารณะ²⁶

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้จะไม่ถูกนำมาใช้กับการควบคุมโดยชีววิธีเป็นการทั่วไปด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่การควบคุมโดยชีววิธีในเครือรัฐออสเตรเลียก็ยังคงมีประสิทธิภาพและมีการกำกับดูแลมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากยังมีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นที่มีเจตนารมณ์ที่คล้ายคลึงกันให้สามารถปรับใช้ทดแทนกับกรณีของการควบคุมโดยชีววิธีได้ ดังจะได้นำกล่าวต่อไป

4.1.2 Biosecurity Act 2015

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ การนำเข้าสินค้า (goods) ซึ่งมีความหมายรวมถึงสัตว์²⁷ สัตว์ดินแดนจะต้องถูกควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ด้วยการให้อำนาจผู้อำนวยการความปลอดภัยทางชีวภาพ (director of biosecurity) และผู้อำนวยการความปลอดภัยทางชีวภาพมนุษย์ (director of human biosecurity) สามารถร่วมกันออกข้อกำหนดห้ามนำเข้าหรือนำเข้าสินค้าประเภทใดเข้าสู่ดินแดน เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยประเภทของสินค้าที่ได้รับการกำหนดนี้จะมีสถานะเป็นสินค้าไม่ต้องห้ามอย่างมีเงื่อนไข (conditionally non-prohibited goods)²⁸

โดยผู้อำนวยการความปลอดภัยทางชีวภาพจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอเอกสารอนุญาตนำเข้าสินค้า ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะต้องคำนึงถึงระดับของความเสียหายต่อความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นสำคัญ และต้องนำหลักเกณฑ์ระดับของความคุ้มครองที่เหมาะสม (appropriate level of protection: ALOP) มาใช้ในการประเมินความเสี่ยงเพื่อพิจารณาอนุญาตด้วย²⁹ ซึ่งระดับของความคุ้มครองที่เหมาะสมดังกล่าวได้มีการให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึงระดับของความคุ้มครองขั้นสูงของสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มุ่งลดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยทาง

²⁵ Libby Harrison, Abdul Moeed and Andy Sheppard, 'Regulation of the Release of Biological Control Agents of Arthropods in New Zealand and Australia' in Hoddle MS (ed) Proceedings of the 2nd International Symposium on Biological Control of Arthropods (2005) 718.

²⁶ WA Palmer, TA Heard and AW Sheppard, 'A review of Australian classical biological control of weeds programs and research activities over the past 12 years' (2010) 52 Biological Control 271, 272.

²⁷ Biosecurity Act 2015 section 19.

²⁸ Biosecurity Act 2015 section 174.

²⁹ Biosecurity Act 2015 section 179.

ชีวภาพให้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก แต่ไม่ต้องถึงขั้นเป็นศูนย์³⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบของหลักเกณฑ์ที่ไม่ได้ยึดถือหลักป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) อย่างเคร่งครัดจนเกินไป หากแต่มีการผ่อนปรนและยอมรับความเสี่ยงได้บ้าง

4.1.3 Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องจัดทำรายชื่อของตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับการนำเข้า โดยยังมีชีวิต (list of specimens that are taken to be suitable for live import) ไว้ในรัฐกิจจานุเบกษา โดยแบ่งรายชื่อเป็น 2 ประเภท คือ ตัวอย่างที่ไม่ถูกควบคุมและตัวอย่างที่ถูกควบคุมซึ่งสามารถอนุญาตได้ สำหรับประเภทตัวอย่างที่ถูกควบคุมซึ่งสามารถอนุญาตได้นั้นอาจถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ขีดจำกัดปริมาณของการนำเข้าตัวอย่าง พฤติการณ์ของการนำเข้าตัวอย่าง แหล่งที่มาของตัวอย่าง พฤติการณ์ที่ตัวอย่างจะถูกเก็บรักษาไว้ เป็นต้น³¹

ดังนั้น หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ต้องการจะนำเข้าเพื่อใช้ควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีเป็นสัตว์ที่อยู่ในรายชื่อตัวอย่างที่ไม่ถูกควบคุม ก็ไม่จำเป็นต้องได้รับเอกสารอนุญาตในการที่จะนำเข้าสัตว์เหล่านั้น แต่หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นเป็นสัตว์ที่อยู่ในรายชื่อตัวอย่างที่ถูกควบคุมซึ่งสามารถอนุญาตได้ บุคคลผู้ประสงค์จะนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้สำหรับสัตว์ชนิด ๆ นั้น เพื่อที่จะขอรับเอกสารอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยต้องแสดงให้เห็นรัฐมนตรีเป็นที่พอใจด้วยการนำเข้านั้นไม่น่าจะเป็นภัยคุกคามต่อสถานะการอนุรักษ์ของชนิดพันธุ์หรือกลุ่มทางนิเวศวิทยา หรือไม่น่าจะเป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ³² ซึ่งเป็นการพิจารณาบนพื้นฐานของบริบทสิ่งแวดล้อมในภาพรวม มิได้มุ่งพิจารณาแต่เฉพาะมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้น

4.2 มาตราการทางกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์

เนื่องด้วยความเป็นภูมิประเทศและระบบนิเวศแบบเกาะซึ่งเปราะบางเป็นพิเศษเช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย อีกทั้ง ทั้งสองประเทศยังมีเขตแดนติดต่อกัน ดังนั้น ประเทศนิวซีแลนด์จึงมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีเช่นเดียวกัน ทำให้มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่สามารถใช้สำหรับการรับมือต่อสภาพปัญหาดังกล่าวได้ดีและควรค่าแก่การศึกษา ดังนี้

4.2.1 Hazardous Substances and New Organism Act 1996

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับสิ่งมีชีวิตใหม่ (new organism) ที่จะถูกนำเข้าสู่ดินแดน ซึ่งหมายความว่าสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในชนิดที่ไม่ปรากฏในดินแดนก่อนวันที่ 29 กรกฎาคม 2541³³ ดังนั้น การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นย่อมมีลักษณะเป็นสิ่งมีชีวิตใหม่ตามความหมายของบทบัญญัตินี้ เนื่องจากการควบคุมโดยชีววิธีคือการนำสิ่งมีชีวิตมาจากแหล่งอื่นเพื่อให้สถาปนาเป็นศัตรูตามธรรมชาติของศัตรูพืชในสภาพแวดล้อมที่ศัตรูพืชนั้นกำลังระบาดอยู่ จึงเท่ากับว่าโดยสภาพแล้ว สิ่งมีชีวิตที่ใช้เป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีมักจะไม่ได้อยู่ในดินแดนอยู่ก่อนแล้ว

ในทางปฏิบัติของการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนั้น จะไม่ปรากฏว่ามีการอนุมัติให้นำเข้าเพื่อปล่อยสู่ธรรมชาติในคราวเดียว หากแต่บุคคลผู้ประสงค์จะนำเข้าเพื่อการปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตใหม่นั้นจะใช้วิธีการขออนุมัตินำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นแบบกักกัน (containment approval) เพื่อการ

³⁰ Biosecurity Act 2015 section 5.

³¹ Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 section 303EB.

³² Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 section 303EN.

³³ Hazardous Substances and New Organism Act 1996 section 2A(1).

ทดสอบความจำเพาะของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นที่มีต่อเป้าหมายเสียก่อน เมื่อผ่านการทดสอบแล้ว จึงจะดำเนินการขออนุมัติเพื่อปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้น (full release approval) อีกครั้งหนึ่ง³⁴ ซึ่งถือเป็นมาตรการตรวจสอบความเหมาะสมสำหรับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีที่รอบคอบ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีลักษณะของการพิจารณาซ้ำในระยะเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันเพื่อทบทวนให้เกิดความแน่ใจว่าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นมีความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมที่จะปล่อยสู่ธรรมชาติตามเกณฑ์มาตรฐานในระดับหนึ่ง

เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุมัตินำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นแบบกักกันแล้วเห็นว่าเมื่อพิจารณาผลกระทบของสิ่งมีชีวิตนั้นและสิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้นั้นแล้ว ผลกระทบด้านบวกของสิ่งมีชีวิตนั้นมีมากกว่าผลกระทบด้านลบของสิ่งมีชีวิตนั้นและสิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กับทั้งเป็นที่พอใจว่าสิ่งมีชีวิตนั้นสามารถถูกกักกันได้อย่างเหมาะสม ผู้มีอำนาจหน้าที่ก็จะอนุมัติคำขอนั้น³⁵

เมื่อได้มีการนำเข้าตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีซึ่งเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นแบบกักกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากต่อมาเมื่อตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการทดสอบต่าง ๆ จนเป็นที่น่าพอใจและผู้นำเข้าประสงค์จะใช้ตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีซึ่งเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นดังกล่าวในธรรมชาติภายในราชอาณาจักร บุคคลผู้ประสงค์จะปล่อยสิ่งมีชีวิตใหม่จากการกักกันนั้นจะต้องดำเนินการขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ โดยคำขอต้องระบุข้อมูลตามที่กำหนด ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตนั้นที่ถูกนำไปใช้พิจารณาโดยหน่วยงานรัฐบาลหรือโดยองค์กรใด ๆ รวมถึงผลการพิจารณาเช่นนั้น ข้อมูลการระบุตัวตนของสิ่งมีชีวิต สิ่งมีชีวิตที่ไม่น่าจะจะสามารถแยกออกจากกันได้ ผลกระทบด้านลบทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นได้ของสิ่งมีชีวิตต่อสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิตอื่นในดินแดน และประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นของสิ่งมีชีวิต³⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการทางกฎหมายที่ปรับใช้กับการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้ และมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้และผลเสียที่เกิดจากการใช้สิ่งมีชีวิตต่างถิ่นอย่างรอบคอบ

4.2.2 Biosecurity Act 1993

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกใช้ควบคู่กับ Hazardous Substances and New Organism Act 1996 ในฐานะบทบัญญัติเพิ่มเติม ซึ่งจะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมดูแลทั้งในขั้นตอนการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีกับทั้งขั้นตอนการรับมือหากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นกลายเป็นสิ่งมีชีวิตสร้างความเสียหายหรือศัตรูพืช (pests) หรือสิ่งมีชีวิตไม่พึงประสงค์ (unwanted organisms) ด้วย ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มีรายละเอียดและสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

โดยหลักแล้ว เมื่อชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งจัดเป็นสิ่งมีชีวิตใหม่ตาม Hazardous Substances and New Organism Act 1996 ได้ถูกนำเข้ามาสู่ดินแดนของประเทศนิวซีแลนด์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่อนุมัติการผ่านพิธีการด้านความมั่นคงทางชีวภาพ (biosecurity clearance) ให้³⁷

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการนำเข้ามาเพื่อจะทำการทดสอบภาคสนาม (field testing) เพื่อประเมินศักยภาพในการเป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีสำหรับการควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้มี

³⁴ Libby Harrison, Abdul Moeed and Andy Sheppard (เชิงอรรถ 25) 716.

³⁵ Hazardous Substances and New Organism Act 1996 section 44.

³⁶ Hazardous Substances and New Organism Act 1996 section 34.

³⁷ Biosecurity Act 1993 section 28(1).

อำนาจหน้าที่แล้วตาม Hazardous Substances and New Organism Act 1996 และมีแหล่งกักกัน (containment facility) ที่ได้รับอนุมัติว่าได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้จากผู้มีอำนาจหน้าที่ กับทั้งชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นสามารถเข้าไปยังแหล่งกักกันนั้นได้³⁸ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถอนุมัติให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งกักกันนั้นได้เพื่อป้องกันมิให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นหลุดเข้าสู่ธรรมชาติก่อนที่จะได้รับอนุมัติให้สามารถใช้เพื่อการควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีอย่างเป็นทางการ

นอกจากนั้น บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจในการจัดทำแผนการจัดการสิ่งมีชีวิตรังควาญหรือศัตรูพืช (pest management plan) ด้วยอันเป็นมาตรการรองรับในกรณีที่ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามานั้นได้กลายเป็นสิ่งมีชีวิตรังควาญหรือศัตรูพืชหรือสิ่งมีชีวิตไม่พึงประสงค์ในเวลาต่อมา โดยจะแบ่งออกได้เป็นสองระดับ คือ ระดับชาติ (national pest management plan)³⁹ และระดับภูมิภาค (regional pest management plan)⁴⁰ จึงจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการจัดทำแผนการจัดการสิ่งมีชีวิตรังควาญหรือศัตรูพืชให้เหมาะสมกับพฤติกรรมและความรุนแรง กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการด้วยตนเองได้ในกรณีที่สิ่งมีชีวิตรังควาญหรือศัตรูพืชไม่ได้ถึงขั้นสร้างผลกระทบในวงกว้าง อันเป็นการลดความล่าช้าของขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการ อีกทั้ง ยังเป็นการให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับสถานการณ์มากกว่าได้ใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมอีกด้วย

5. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยสำหรับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

ในปัจจุบัน มาตรการทางกฎหมายที่พอจะสามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีของประเทศไทยด้วยนั้นปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไปตามแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นมีเนื้อหาสาระโดยสรุปดังต่อไปนี้

5.1 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้จัดการปัญหาศัตรูพืชและโรคพืชโดยตรง ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้ ได้แก่ การประกาศกำหนดชื่อศัตรูพืชซึ่งหมายถึงสิ่งซึ่งเป็นอันตรายแก่พืช เช่น เชื้อโรคพืช แมลง สัตว์ หรือพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืช ให้เป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อมีกรณีจำเป็นจะต้องป้องกันศัตรูพืชชนิดใดมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร หรือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งต้องกระทำโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาผ่านคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืช⁴¹ อันเป็นมาตรการที่สามารถใช้ในการตรวจสอบชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชที่ประสงค์จะนำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้

³⁸ Biosecurity Act 1993 section 28(2).

³⁹ Biosecurity Act 1993 section 62.

⁴⁰ Biosecurity Act 1993 section 71.

⁴¹ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 6.

โดยเมื่อชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าถูกกำหนดให้เป็นสิ่งต้องห้าม การนำเข้าจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และหากเป็นการนำเข้าเพื่อการค้าหรือเพื่อการอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ก็จะต้องผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชด้วย⁴² จึงสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายนี้เพื่อกำหนดให้การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อไปใช้ในการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีเป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องได้รับการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชก่อนได้ เพราะจะช่วยลดโอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี

นอกจากนั้น หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชที่นำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชชนิดอื่นโดยชีววิธีอาจก่อความเสียหายร้ายแรงในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชนั้นในท้องที่ใด อธิบดีกรมการเกษตรก็มีอำนาจประกาศกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืชได้⁴³ ซึ่งจะส่งผลให้ห้ามบุคคลใดนำชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชนั้นออกไปนอกเขตควบคุมศัตรูพืชได้ เว้นแต่จะได้ผ่านการตรวจและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁴ นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช รบยา พ่นยา สั่งให้สิ่งต้องห้ามออกไปนอกราชอาณาจักรแก่ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชนั้นภายในเขตควบคุมศัตรูพืชได้ ทั้งยังสามารถทำลายชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชนั้นให้หมดสิ้นก็ได้⁴⁵ อันจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดทั้งมาตรการควบคุมและมาตรการกำจัดชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นศัตรูพืชที่ได้นำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชชนิดอื่นโดยชีววิธีไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม พังเป็นสิ่งที่สังเกตว่ามาตรการที่กล่าวข้างต้นจะใช้ได้เฉพาะกับศัตรูพืชเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีอาจไม่ได้มีลักษณะเป็นศัตรูพืชเสมอไป เช่น แมงมุม แมลงปอ หรือด้วงดินบางชนิด เนื่องจากสัตว์เหล่านี้ไม่ใช่สัตว์ที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืช เพราะโดยธรรมชาติแล้วเป็นสัตว์ที่ดำรงชีพด้วยการกินสัตว์อื่น ดังนั้น จึงอาจทำให้มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีได้ทุกประเภท

5.2 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ สัตว์ป่าควบคุมคือสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และสัตว์ป่าอื่นที่ต้องมีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้⁴⁶ เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของสัตว์ป่าควบคุมแล้วจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกับลักษณะความเป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีมากที่สุด เพราะชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่จะนำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนั้นสมควรที่จะต้องมีการควบคุมบางประการด้วย เนื่องจากหากอนุญาตให้มีการดำเนินการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้ตามอำเภอใจ ก็อาจเกิดความเสี่ยงที่ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นจะสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพภายในราชอาณาจักรได้

⁴² พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 8.

⁴³ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 17.

⁴⁴ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 18.

⁴⁵ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 19.

⁴⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 มาตรา 4.

อย่างไรก็ตาม แม้สัตว์ป่าควบคุมอาจสามารถถูกนำเข้าได้ เมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ปล่อยสัตว์ป่าควบคุมเป็นอิสระ หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์ป่านั้นพ้นจากการดูแล⁴⁷ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในสาระสำคัญของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีซึ่งเป็นการปล่อยให้สิ่งมีชีวิตที่เป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีสถาปนาตัวเองขึ้นเป็นศัตรูตามธรรมชาติของศัตรูพืชที่ต้องการควบคุม ดังนั้น การประกาศให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเป็นสัตว์ป่าควบคุมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีจึงย่อมไม่อาจกระทำได้โดยสภาพ เพราะจะเท่ากับเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อันมีโทษทางอาญาทั้งจำคุกและปรับ⁴⁸

สำหรับกรณีของสัตว์ป่าอันตรายก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีของสัตว์ป่าควบคุม กล่าวคือ แม้ผู้ครอบครองจะได้รับอนุญาตให้ครอบครองสัตว์ป่าอันตรายได้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปล่อยสัตว์ป่าอันตรายนั้นให้เป็นอิสระสู่สิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน⁴⁹ ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงล้วนขัดต่อหลักการของการควบคุมโดยชีววิธีอย่างสิ้นเชิงอันส่งผลให้การใช่วิธีดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

5.3 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

พระราชกำหนดฉบับนี้จะกำหนดให้การนำเข้าสัตว์น้ำต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำหรือเอกสารอื่นใดที่แสดงว่าสัตว์น้ำนั้นได้มาจากการทำประมงโดยชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วย⁵⁰ อันสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการนำเข้าสัตว์น้ำต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีในเบื้องต้นได้ เพราะเอกสารหลักฐานที่ยืนยันว่าสัตว์น้ำต่างถิ่นดังกล่าวได้มาจากที่ใดและได้มาอย่างไร ก็เป็นข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมของสัตว์น้ำต่างถิ่นดังกล่าวว่ามีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศในรูปแบบใด

ทั้งนี้ หากสัตว์น้ำต่างถิ่นชนิดใดอาจเป็นอันตรายต่อพันธุ์สัตว์น้ำที่หายากหรือมีโรคระบาด รัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศกำหนดห้ามการนำเข้าได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี⁵¹ ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันที่เข้มงวดมากขึ้นอีกระดับหนึ่ง เพราะผู้มีอำนาจในการอนุญาตนำเข้าจะมีใช่เป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่เหมือนดังการนำเข้าสัตว์น้ำในกรณีปกติ แต่ต้องเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และด้วยวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติของกฎหมายตามหมวดนี้เป็นเรื่องของมาตรการอนุรักษ์และบริหาร จึงเปิดโอกาสให้สามารถกำหนดให้การพิจารณาอนุญาตนำเข้าสัตว์น้ำต่างถิ่นอยู่บนพื้นฐานของมิติด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการได้มาซึ่งสัตว์น้ำต่างถิ่นนั้นได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้กับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธี เพราะจะช่วยควบคุมการนำเข้าสัตว์น้ำต่างถิ่นที่มีลักษณะเป็นความเสี่ยงต่อสภาพแวดล้อมหรือระบบนิเวศของประเทศได้

นอกจากนั้น ในกรณีที่ได้มีการนำเข้าสัตว์น้ำต่างถิ่นเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีแล้ว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าสัตว์น้ำต่างถิ่นนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์หรือต่อสัตว์น้ำอื่นหรือต่อสิ่งแวดล้อมของสัตว์น้ำ

⁴⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 มาตรา 15.

⁴⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 มาตรา 91.

⁴⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 มาตรา 32.

⁵⁰ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 92.

⁵¹ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 65.

ก็สามารถกำหนดเป็นกฎกระทรวงให้มีผลเป็นการห้ามมิให้ผู้ใดมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำต่างถิ่นนั้นและต้องส่งมอบสัตว์น้ำดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ทำลายทิ้ง⁵² โดยจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นมาตรการสำหรับควบคุมสัตว์น้ำต่างถิ่นภายหลังจากที่ถูกนำเข้ามาราชอาณาจักรแล้วได้

อนึ่ง พระราชกำหนดนี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งคือพระราชกำหนดฉบับนี้สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะกับสัตว์น้ำซึ่งหมายความว่าสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำเป็นปกติ สัตว์จำพวกสะเทินน้ำสะเทินบก สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง สัตว์ที่มีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ สัตว์ที่มีวงจรชีวิตช่วงหนึ่งที่อาศัยอยู่ในน้ำเฉพาะช่วงชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำ รวมทั้งไข่และน้ำเชื้อของสัตว์น้ำ⁵³ ดังนั้น หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีเป็นสัตว์ที่ดำรงชีวิตบนบกแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกำหนดฉบับนี้ ทำให้มาตรการตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่สามารถปรับใช้กับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธีในทุกกรณีได้

5.4 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและควบคุมโรคระบาดที่เกิดขึ้นในสัตว์ โดยผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าสัตว์ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์⁵⁴ และหากประเทศต้นทางของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้านั้นเกิดโรคระบาดหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด อธิบดีกรมปศุสัตว์ก็มีอำนาจประกาศชะลอการนำเข้าสัตว์จากท้องที่นั้นได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน หรือเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรก็อาจประกาศกำหนดห้ามการนำเข้าสัตว์จากท้องที่นั้นได้⁵⁵

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นในการจัดการกับสัตว์ซึ่งรวมถึงชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาอยู่อีก ได้แก่ มาตรการเมื่อมีสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของป่วย โดยรู้ว่าเป็นโรคระบาดหรือโดยไม่รู้สาเหตุ ทั้งกรณีของการป่วยในที่ดินของบุคคล⁵⁶ และกรณีของการป่วยในที่สาธารณะ⁵⁷ ซึ่งจะห้ามมิให้บุคคลใดเคลื่อนย้าย ข้างและ หรือกระทำการอื่นใดแก่สัตว์นั้นจนกว่าสัตวแพทย์จะได้ตรวจพิสูจน์ รวมทั้งการให้อำนาจสัตวแพทย์ทำลายสัตว์นั้น และสัตว์หรือซากสัตว์อื่นที่เป็นพาหะของโรคระบาด หรือจัดการโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้โรคระบาดแพร่กระจายต่อไป ซึ่งถือได้ว่าอาจใช้เป็นมาตรการควบคุมชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เข้าสู่ธรรมชาติแล้วในอีกรูปแบบหนึ่ง

แต่มาตรการดังกล่าวก็มีเงื่อนไขข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงเสียก่อนว่าสัตว์นั้นป่วย ดังนั้น หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนั้นสร้างความเสียหายต่อธรรมชาติในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การเป็นพาหะนำโรค เช่น สร้างความเสียหายด้วยการดำรงชีวิตรุกรานสิ่งมีชีวิตอื่น หรือสร้างความเสียหายด้วยการทำให้ทรัพยากรเสียหาย เป็นต้น ก็ย่อมไม่อาจดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้

5.5 พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่สามารถประยุกต์ใช้กับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี ได้แก่ การกำหนดให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า

⁵² พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 64.

⁵³ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 5.

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 31.

⁵⁵ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 33.

⁵⁶ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 14.

⁵⁷ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 15.

รวมถึงอาจกำหนดให้การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นต้องมีหนังสือรับรองหรือมาตรการอื่นใดเพื่อการจัดระเบียบการนำเข้า ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ⁵⁸

โดยเมื่อชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นถูกกำหนดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า ก็จะส่งผลให้เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย ซึ่งการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁹

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตหรือห้ามนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มักจะไม่ได้นำบริบทของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อพิจารณาหลัก เนื่องจากโดยอำนาจหน้าที่แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้มีความรับผิดชอบในการดูแลสิ่งแวดล้อม⁶⁰ ซึ่งทำให้แม้จะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการสำหรับการอนุญาตนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีข้างต้นไป ก็อาจจะไม่ได้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของบุคลากรสังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่มีจำกัดในการที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจผ่านการวิเคราะห์หรือประเมินด้วยตนเองว่าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นดังกล่าวมีคุณสมบัติผ่านหลักเกณฑ์เพียงพอที่จะสมควรอนุญาตให้นำเข้าได้แล้วหรือไม่ และมีแนวโน้มที่จะพิจารณาโดยเพียงยึดและเชื่อถือตามเอกสารประกอบที่ผู้นำเข้านำมาอ้างว่ามีครบถ้วนตามที่ระบุบังคับไว้หรือไม่เท่านั้น

6. ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้

6.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังขาดความเป็นเอกภาพและการบูรณาการเชื่อมโยงกัน

แม้บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยที่พอจะสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวล้วนแต่มีมาตรการควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น แต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับกลับมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในระดับสาระสำคัญ กล่าวคือการพิจารณาอนุญาตนำเข้านั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตมีความแตกต่างกันหลากหลายเป็นอย่างมาก มีทั้งการอนุญาตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอธิบดี หรือโดยรัฐมนตรี ซึ่งการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจอนุญาตแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่างกันเช่นนี้อาจทำให้ผลการพิจารณาอนุญาตซึ่งมีข้อเท็จจริงเดียวกันหรือใกล้เคียงกันออกมาแตกต่างกันได้ อันเนื่องมาจากประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญที่ไม่เท่ากันของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง

อีกทั้ง หน่วยงานผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยชีววิธียังมีหลากหลายและอาจจะซ้ำซ้อนกันในบางกรณี เช่น การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เป็นสัตว์ทั่วไปจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์

⁵⁸ พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 มาตรา 5.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 มาตรา 7.

⁶⁰ บัณฑิต ไทยผลิตเจริญ, ‘มาตรการทางกฎหมายของไทยในการควบคุมชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีหอยเชอรี่’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 111.

แต่หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นศัตรูพืชก็จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรด้วย หรือหากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นเป็นสัตว์น้ำก็จะอยู่ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมงอีก ยิ่งไปกว่านั้น หากต้องการบังคับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงพาณิชย์อันมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะพิจารณาบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเฉพาะแต่ภายในขอบอำนาจของตนเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาในภาพรวมของสิ่งแวดล้อมทั้งระบบอย่างที่จะควรจะเป็น

6.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมต่อการป้องกันผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมุ่งเน้นเฉพาะแต่การควบคุมในขั้นตอนของการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่น แต่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมในขั้นตอนที่จะนำชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นไปใช้ประโยชน์ภายหลังจากนำเข้าแล้วว่าจะกระทำหรือไม่ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างใด ซึ่งการขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้ในขั้นตอนก่อนการปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่น (pre-release measures) เช่นนี้นับว่าเป็นการละเลยเพิกเฉยอย่างร้ายแรงต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

นอกจากนั้น ประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้เพื่อการติดตามชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งเป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีหลังจากที่มีการปล่อยแล้ว (post-release measures) เช่น มาตรการในการกระทำการอย่างเร่งด่วนในกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดผลกระทบจากการใช้การควบคุมโดยชีววิธี มาตรการในการยับยั้งความเสียหาย หรือ มาตรการในการกำจัดชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้น เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะแม้จะมีมาตรการควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชที่ตีเพียงใด หรือแม้กระทั่งจะมีกลไกวิเคราะห์ความเสี่ยงของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นด้วยแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจรับประกันได้เป็นที่แน่นอนว่าเมื่อปล่อยสู่ธรรมชาติจริงแล้ว ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นจะไม่ก่อความเสียหายและสร้างผลกระทบแก่สิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามผลหลังจากที่มีการปล่อยเพื่อรองรับกรณีที่เกิดผลกระทบไม่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีด้วย มิฉะนั้นแล้ว จะเป็นช่องโหว่ของบทบัญญัติกฎหมายที่จะไม่มีมาตรการที่จะแก้ไขในเวลาที่เกิดปัญหาขึ้นจริง

6.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ซึ่งนำมาปรับใช้นั้นไม่สอดคล้องหรือขัดกับลักษณะของการควบคุมโดยชีววิธี

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการพิจารณาทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม หากแต่มีขอบเขตของวัตถุประสงค์จำกัดอยู่ที่สิ่งมีชีวิตประเภทใดประเภทหนึ่งหรือป้องกันอันตรายจากปัญหาใดปัญหาหนึ่งเท่านั้น จึงทำให้ไม่ครอบคลุมกับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีในบางกรณี ยกตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จะบังคับกับสัตว์น้ำเท่านั้น หรือพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 จะใช้บังคับเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างคือการป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ดังนั้น หากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไม่ใช่สัตว์แห่งกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น หรือพฤติกรรมแห่งกรณีไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของฉบับนั้น ก็จะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการเหล่านั้นแต่อย่างใด

อีกทั้งคำนิยามของบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันแต่ละฉบับกำหนดไว้ในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงมากเกินไป ทำให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะนำเข้าเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีในบางกรณีไม่ต้องด้วยคำนิยามเหล่านั้นและส่งผลทำให้กลายเป็นไม่สามารถใช้มาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาบังคับได้

นอกจากนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีของประเทศไทยในปัจจุบันไม่ได้มีวัตถุประสงค์สำหรับรองรับการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไว้แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างมาตรการทางกฎหมายกับสภาพลักษณะของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีเอง กล่าวคือ แม้พิจารณาโดยผิวเผิน อาจเห็นได้ว่าสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายกับกรณีการใช้วิธีดังกล่าวได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง แต่ด้วยถ้อยคำบางคำที่บัญญัติไว้ในมาตรการทางกฎหมายอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาซึ่งจะทำให้วิธีการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับได้ เช่น มาตรการที่กำหนดห้ามปล่อยสัตว์นั้นสู่ธรรมชาติอย่างไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ซึ่งขัดกับสภาพลักษณะของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีโดยสิ้นเชิง เป็นต้น เพราะโดยการใช้วิธีดังกล่าว ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้ามาเพื่อควบคุมศัตรูพืชย่อมจำเป็นต้องถูกปล่อยเพื่อให้สถาปนาตนเองในสิ่งแวดล้อมนั้นและดำรงชีวิตด้วยการออกล่าและกำจัดศัตรูพืชเป้าหมายไปตามธรรมชาติ ดังนั้น การจำกัดให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นต้องอยู่ในความครอบครองของบุคคลเท่านั้นจึงไม่อาจทำให้การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีสัมฤทธิ์ผล และเท่ากับกลับกลายเป็นมาตรการขัดขวางที่ทำให้การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไม่อาจกระทำลงได้เลยโดยแน่แท้

ในขณะที่ในกฎหมายของต่างประเทศดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4 จะมีสาระสำคัญโดยสรุปของมาตรการที่มีลักษณะมุ่งเน้นที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบและมีกลไกที่ช่วยยกเว้นการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น อีกทั้งยังรองรับกระบวนการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการครอบคลุมไปจนถึงหลังดำเนินการบวนการแล้ว ซึ่งในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการก็จะมีมาตรการที่มีระดับที่เหมาะสมกับขั้นตอนนี้ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนก่อนการปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีที่จะมีความเข้มงวดสูงเพื่อป้องกันมิให้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นเล็ดลอดเข้าสู่ธรรมชาติได้ ยกตัวอย่างเช่น มาตรการกักกันระหว่างทดสอบภาคสนาม มาตรการประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการที่กำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนหลายครั้งในเวลาที่ต่างกัน เป็นต้น เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ยังไม่แน่นอนว่าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่นำเข้านั้นมีความเหมาะสมที่จะปล่อยสู่ธรรมชาติเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีหรือไม่ เพียงใด พร้อมกับมีมาตรการที่เตรียมพร้อมรับมือต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ของการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีด้วย นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศยังมีความยืดหยุ่นให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขประกอบมาตรการให้เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งกรณี รวมทั้งมีกลไกการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ได้รับและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอย่างถี่ถ้วน โดยไม่ปิดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นในการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีจนเกินไป

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยเพื่อรองรับลักษณะของสภาพปัญหาในข้อเท็จจริงที่อาจ

เกิดขึ้นจากผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้การนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นแต่ละชนิดเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีอยู่ภายใต้ระบบการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติที่เป็นแบบแผนเดียวกัน โดยรวมให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีบทบาทในการสนับสนุนข้อมูลและทรัพยากรหรือร่วมกำหนดวงกรอบของหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักนำไปปฏิบัติแทน และการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับการใช้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไม่ว่าขั้นตอนใดก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเป็นอำนาจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตรงกับประเด็นที่รับผิดชอบเพื่อที่จะได้มีการกลั่นกรองหลายชั้นอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2. ควรเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้ภายหลังจากนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะใช้เป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธีนั้น ทั้งมาตรการก่อนการปล่อยเพื่อวิเคราะห์ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีสัมฤทธิ์ผลน้อยเพียงใดหรือไม่ พร้อมทั้งพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตามที่สมควรแก่ชนิดและประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่น และมาตรการหลังการปล่อยเพื่อรองรับและป้องกันล่วงหน้าหากเกิดผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการระบับความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทันท่วงที ซึ่งรวมถึงการกำจัดชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นซึ่งในขณะนั้นกระจายตัวอยู่ในสิ่งแวดล้อมแล้วออกจากระบบนิเวศให้ได้อันจะเป็นการบรรเทาความเสี่ยงได้ในทุกมิติตลอดระยะเวลาของการใช้การควบคุมโดยชีววิธี

3. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงคำนิยามเพื่อให้ครอบคลุมชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่ประสงค์จะใช้เป็นสิ่งมีชีวิตตัวกระทำการอันเป็นวัตถุของกฎหมายได้ทุกชนิดเสียก่อนเป็นประการแรก โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเลือกใช้คำนิยามที่มีลักษณะกว้างเหมือนอย่างบทบัญญัติของกฎหมายของต่างประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สิ่งมีชีวิต (organisms) สิ่งมีชีวิตที่มีประโยชน์ (beneficial organisms) สิ่งมีชีวิตตัวกระทำการ (agent organisms) หรือตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธี (biological control agents) เป็นต้น โดยหากไม่ต้องการให้สิ่งมีชีวิตใดต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้ด้วย เพราะเห็นว่ามีขอบเขตการบังคับใช้ที่มากเกินไปให้ใช้วิธีบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในคำนิยามว่าไม่หมายความรวมถึงสิ่งมีชีวิตประเภทใดบ้างแทน

ลำดับต่อมาคือการเพิ่มเติมมาตรการสำหรับบังคับใช้กับการควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีแยกต่างหากเพื่อให้สอดคล้องและไม่ให้ขัดหรือแย้งกับสภาพลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของวิธีการดังกล่าว เช่น การบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวโดยไม่ยึดโยงกับความเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เป็นตัวกระทำการควบคุมโดยชีววิธี การบัญญัติมาตรการที่อนุญาตให้สามารถปล่อยชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้นสู่ธรรมชาติได้ หรือการบัญญัติมาตรการที่ควบคุมการทดสอบภาคสนามของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นนั้น เป็นต้น ส่วนมาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นก็อาจนำมาอนุโลมใช้บังคับได้ตามปกติ หากไม่ได้ขัดหรือแย้งกับสภาพลักษณะของการใช้ชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนี้

อนึ่ง ด้วยข้อเสนอแนะทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจเลือกกระทำโดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อบังคับเป็นการเฉพาะกรณีโดยตรง ซึ่งมีข้อดีคือสามารถกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของมาตรการต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายได้มาก

เพราะถือเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้เฉพาะเรื่องแต่เพียงเรื่องเดียว หรืออาจเลือกกระทำการโดยการบัญญัติมาตรการเหล่านั้นไว้เป็นหมวดหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรบัญญัติไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการปรับปรุงร่างและเป็นกฎหมายกลางในด้านความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีนี้ อีกทั้ง เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ยกร่างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีหลักการเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นด้วยแล้ว จึงมีความเหมาะสมที่จะผนวกรวมกรณีการนำเข้าชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นเพื่อควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธีไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาอังกฤษ

Dirk Babendreier, 'Pros and Cons of Biological Control' in Wolfgang Nentwig (ed) *Biological Invasion* (Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007).

Libby Harrison, Abdul Moeed and Andy Sheppard, 'Regulation of the Release of Biological Control Agents of Arthropods in New Zealand and Australia' in Hoddle MS (ed) *Proceedings of the 2nd International Symposium on Biological Control of Arthropods* (2005).

Mary Louise Flint and R van den Bosch, *Introduction to Integrated Pest Management* (1st edn, Springer US 1981).

บทความวารสาร

ภาษาไทย

สุรพล สิ้นฐานาวา, สมพรชัย ชัยประสิทธิ์ และ จักรินทร์ สมมติ, 'กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย' (2564) 2 วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.) 149.

ภาษาอังกฤษ

Reid Tingley and others, 'New Weapons in the Toad Toolkit: A Review of Methods to Control and Mitigate the Biodiversity Impacts of Invasive Cane Toads (*Rhinella marina*)' (2017) 92 The Quarterly Review of Biology 123.

WA Palmer, TA Heard and AW Sheppard, 'A review of Australian classical biological control of weeds programs and research activities over the past 12 years' (2010) 52 Biological Control 271.

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

บัณฑิต ไทยผลิตเจริญ, ‘มาตรการทางกฎหมายของไทยในการควบคุมชนิดพันธุ์สัตว์น้ำต่างถิ่นที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีหอยเชอรี่’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

วรวรรณ เขยชิด, ‘เงื่อนไขของการใช้หลัก Precautionary Principle ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

กุลชล เทพจิตร, ‘การจัดการศัตรูพืชโดยวิธีผสมผสานสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน’ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่ 6 จังหวัดเชียงใหม่, 26 มีนาคม 2561) <<http://www.ndoae.doe.go.th/article.php?a=23>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2564.

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มาตรการสุขอนามัยพืช: อภิธานศัพท์สุขอนามัยพืช 2561 <<https://www.acfs.go.th/standard/download/GLOSSARY-OF-PHYTOSANITARY-TERMS.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564.

ภาษาอังกฤษ

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, The Application of Classical Biological Control for the Management of Established Invasive Alien Species Causing Environmental Impacts <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-91-en.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2564.