

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) : การศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการในการ
นำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย

นางสาวหิรัญรัตน์ ฅกาจโรดม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2551
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES (SPS) : A COMPARATIVE STUDY OF
THAILAND AND AUSTRALIA ON THE IMPORT MEASURES OF SHRIMPS AND SHRIMP
PRODUCTS

Miss Hiranrat Chakartnarodom

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 2008
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) : การศึกษา

เปรียบเทียบการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและ

ผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย

โดย

นางสาวหิรัญรัตน์ ฤกาจนโรดม

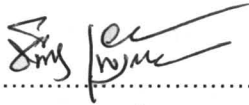
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ทัชชมัย ฤกษ์สุด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์


(รองศาสตราจารย์ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



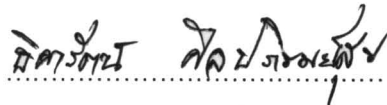
..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ภัคดี โพธิศิริ)



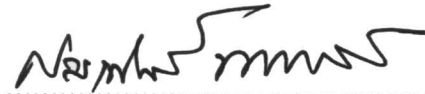
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ทัชชมัย ฤกษ์สุด)



..... กรรมการ

(อาจารย์ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร. สมเกียรติ์ กาญจนาคาร)

นางสาวหิรัญรัตน์ จกาจนโรดม : มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) : การศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย (SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES (SPS) : A COMPARATIVE STUDY OF THAILAND AND AUSTRALIA ON THE IMPORT MEASURES OF SHRIMPS AND SHRIMP PRODUCTS) อ.ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ทัชชมัย ฤกษ์สุต, 148 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลียนับกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือเรียกโดยย่อว่า “ความตกลง SPS”

เนื่องจากประเทศออสเตรเลียได้ตระหนักถึงความเสี่ยงในการเกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำที่มีสาเหตุจากเชื้อ WSSV, YHV, IHNV และ TSV ที่อาจปะปนมากับกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้นจึงได้กำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว ในขณะที่ประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับออสเตรเลีย ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547”

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรการของทั้งสองประเทศกับหลักการสำคัญของความตกลง SPS พบว่าการกำหนดมาตรการของออสเตรเลียนั้นมีความสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS ทุกประการ แต่การกำหนดมาตรการของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับความตกลง SPS เนื่องจากการกำหนดมาตรการของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ ในที่นี้คือหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า ดังนั้นจึงอาจถูกพิจารณาว่าเป็นมาตรการที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และประเทศไทยมิได้มีการแจ้งการกำหนดมาตรการต่อ WTO มาตรการของไทยจึงไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส

สาขาวิชา นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา 2551.....

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

หิรัญรัตน์ จกาจนโรดม

อ.ทัชชมัย

488 62965 34 : MAJOR LAW

KEYWORDS : SPS / SANITARY AND PHYTOSANITARY / MEASURES

HIRANRAT CHAKARTNARODOM : SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES (SPS) : A COMPARATIVE STUDY OF THAILAND AND AUSTRALIA ON THE IMPORT MEASURES OF SHRIMPS AND SHRIMP PRODUCTS. ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR TASHMAI RIKSHASUTA, 148 pp.

The purpose of this thesis is a comparative study of Thailand and Australia on the import measures of shrimps and shrimp products.

Australia aware that the infectious disease agents could potentially be introduced to Australia through the importation of uncooked shrimps and shrimp products. Therefore, Australia proposes to stipulate the measure for reducing such risks. Similarly, Thailand also declared the import measures to control the risk occurring from the importation of farm white shrimps. The import measures calls "Department of Fisheries Regulation on Import and Registration of Farm White Shrimp Culture B.E. 2547."

The comparative study result revealed that Australia's import measures conform with the SPS Agreement whereas Thailand's import measures does not conform with the SPS Agreement because the Import Risk Analysis methodology did not comply with the OIE guideline. Thus, it may be considered that such import measures does not based on the scientific principle and without sufficient scientific evidence. In addition, Thailand did not comply with the transparency provision of the SPS Agreement because the import measures were not notified to WTO.

Field of Study : Law

Student's Signature

Academic Year : 2551

Advisor's Signature

Hiranrat.
Tashmai

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความช่วยเหลือของรองศาสตราจารย์ทัชชมัย ฤกษ์สุด อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้สละเวลา ให้ความรู้ คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.ภักดี โพธิศิริ ดร.สมเกียรติ์ กาญจนาคาร และอาจารย์ธิดารัตน์ ศิลปกรรมย์สุขที่กรุณาสละเวลาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า ตลอดจนให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เพื่อนร่วมชั้นเรียนปริญญาโทและเพื่อนร่วมงานที่บริษัทดิลลิที แอนด์ กิบบินส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ในการนี้ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และนอกจากนี้ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาของข้าพเจ้าผู้เป็นที่รัก ซึ่งได้ให้กำลังใจและการสนับสนุนข้าพเจ้าในการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1. บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4

บทที่

2. หลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	6
2.1 ความเป็นมาของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	7
2.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	9
2.2.1 คำจำกัดความของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	9
2.3 หลักการที่สำคัญของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	10
2.3.1 สิทธิในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นบังคับใช้.....	10
2.3.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	12
2.3.2.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีหลักการและหลักฐานทาง วิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน.....	12
2.3.2.2 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชกับหลักการประสานความสอดคล้อง (Harmonization).....	16
2.3.2.2.1 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยอยู่บนพื้นฐานมาตรฐานระหว่างประเทศ19	
2.3.2.2.2 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ...20	
2.3.2.2.3 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่มีระดับความคุ้มครองสูงกว่ามาตรฐาน	

ระหว่างประเทศ.....	21
2.3.2.3 มาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง.....	22
2.3.2.3.1 ความหมายของคำว่า การประเมินความเสี่ยง.....	22
2.3.2.3.2 ปัจจัยที่ต้องนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง.....	25
2.3.2.3.3 ลักษณะของมาตรการสุขอนามัยที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง.....	27
2.3.2.4 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีระดับการคุ้มครองที่เหมาะสมแก่การคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลหรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง.....	28
2.3.2.4.1 ระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม.....	29
2.3.2.5 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการยอมรับความเท่าเทียมกัน (Equivalence) และการยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง.....	33
2.3.2.5.1 หลักการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	34
2.3.2.5.2 การยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง.....	36
2.3.2.5.2.1 ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา.....	37
2.3.2.5.2.2 เขตปลอดโรคและแมลงหรือเขตที่มีการระบาดของโรคและแมลงในระดับที่ต่ำ.....	37
2.3.2.5.2.3 หน้าที่ของประเทศผู้ส่งออก.....	38
2.3.2.6 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีความโปร่งใส.....	38
2.3.2.6.1 การออกประกาศเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	38
2.3.2.6.2 การแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	40
2.3.2.6.3 การจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point).....	42
2.3.2.7 กระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	43
บทที่	
3. มาตรการสุขอนามัยในการนำเข้ากุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย.....	45
3.1 ความเป็นมาของการกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547.....	46
3.2 ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547.....	48

3.2.1	วัตถุประสงค์ของระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547.....	48
3.2.2	ขอบเขตการใช้บังคับระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547.....	48
3.2.3	หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้นำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547.....	49
3.3	ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกมาตรการควบคุมการนำเข้ากุ้งขาว.....	51
3.3.1	การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งขาว (Import Risk Analysis) หรือ IRA.....	51
3.3.1.1	การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification).....	52
3.3.1.2	การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment).....	53
3.3.1.2.1	Taura syndrome virus (TSV).....	54
3.3.1.2.2	Yellow head virus (YHV)	54
3.3.1.2.3	White spot syndrome virus (WSSV).....	55
3.3.1.2.4	Rhabdovirus of penaeid shrimp (RPS).....	55
3.3.1.2.5	Baculovirus penaei (BP).....	55
3.3.1.2.6	Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV).....	56
3.3.1.2.7	Lymphoid organ vacuolization virus (LOVV).....	56
3.3.1.2.8	REO-like virus disease (REO).....	56
3.3.1.2.9	Vibrio parahaemolyticus.....	57
3.3.1.2.10	Necrotizing hepatopancreatitis (NHP).....	57
3.3.1.2.11	Rickettsial-like organisms.....	57
3.3.1.2.12	Mycobacteriosis.....	58
3.4	ความเป็นมาของการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย.....	58
3.5	ขั้นตอนการดำเนินการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย.....	65
3.5.1	การดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง.....	65
3.5.1.1	การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification).....	67
3.5.1.2	การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment).....	68
3.5.1.3	การประมาณความเสี่ยง (Risk estimation).....	68
3.5.1.4	การจัดการความเสี่ยง (Risk management).....	69
3.5.2	การดำเนินการร่างข้อกำหนดในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง.....	73
3.5.2.1	ร่างมาตรการในการนำเข้ากุ้งในกรณีกุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุก.....	74

3.5.2.2 ร่างมาตรการนำเข้ากุ้งในกรณีกุ้งปรุงสุก.....74

3.5.3 การนำเสนอถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในรูปของร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียและการแจ้งต่อ WTO เกี่ยวกับการเปิดให้ทำความเห็นในร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง.....75

3.5.4 การจัดเตรียมทำเอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง (final IRA report) และแจ้งถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์ (Final IRA Report).....79

3.5.5 การนำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์ออกเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและเปิดให้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วัน.....80

3.5.6 การแจ้งถึงมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่จะมีผลบังคับใช้.....80

บทที่

4. ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียและของประเทศไทยกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช....81

4.1 ความสอดคล้องในการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยกับหลักการประสานความสอดคล้อง (Harmonization).....82

4.2 มาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอหรือไม่.....84

4.2.1 หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้ในการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย.....84

4.2.1.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis).....85

4.2.1.1.1 การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification)86

4.2.1.1.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment)87

4.2.1.1.3 การจัดการความเสี่ยง (Risk management)88

4.2.1.1.4 การสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication).....89

4.2.2 หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการ.....90

4.3 ความสอดคล้องในการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยกับหลักมาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง.....91

4.3.1 แนวทางการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดโดยองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE)92

4.3.1.1 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและมาตรการของประเทศออสเตรเลียกับขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย.....93

4.3.1.2 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและมาตรการของประเทศออสเตรเลียกับหลักการประเมินความเสี่ยง.....95

4.4 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและมาตรการของประเทศ ออสเตรเลียเกี่ยวกับหลักการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ใน การก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตาม อำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลหรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง.....	98
4.4.1 การคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด.....	99
4.4.2 ความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสม ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน.....	99
4.4.3 การกำหนดมาตรการต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุ ระดับความคุ้มครองที่กำหนดขึ้น.....	100
4.5 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียเกี่ยวกับหลักความ โปร่งใส.....	102
4.5.1 การออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	102
4.5.2 การแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	105
4.5.3 การจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point).....	105
บทที่	
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
5.1 บทสรุป.....	113
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	122
รายการอ้างอิง.....	125
ภาคผนวก.....	129
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	157

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	เกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของเชื้อก่อโรค	53
2	ผลสรุปการวิเคราะห์ความเสี่ยงของเชื้อโรค	69
3	การสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบ	110

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.	แผนภูมิแสดงกรอบการประเมินความเสี่ยง.....	68

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ประเทศต่างๆมีความพยายามที่จะปกป้องสุขอนามัยในประเทศตนจากภัยอันตรายต่างๆที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อชีวิตของมนุษย์ สัตว์ พืช นำมาสู่การบังคับมาตรการสุขอนามัยเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์และพืชซึ่งจากการใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองสุขอนามัยนี้เองอาจทำให้เกิดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศได้

ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) หรือความตกลง SPS เป็นความตกลงที่มีขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดและการใช้มาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกเพื่อป้องกันการที่ประเทศสมาชิกใช้มาตรการสุขอนามัยในลักษณะแอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้า โดยการกำหนดให้มาตรการนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิต สุขภาพและอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชซึ่งมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน และต้องไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในทางที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผล และสนับสนุนให้มีการใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ และกำหนดให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง และมีความโปร่งใส จากความมีผลบังคับใช้ของความตกลงนี้ส่งผลให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยอยู่ภายใต้หลักการของความตกลง SPS นี้

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลัก ซึ่งกุ้งเป็นสินค้าส่งออกหลักชนิดหนึ่งของไทยแต่การประกอบกิจการในการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อส่งออกและบริโภคภายในประเทศที่ผ่านมาต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น โรคระบาด สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม รวมถึงการขาดแคลนพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์กุ้งที่มีคุณภาพ ดังนั้นการนำพันธุ์กุ้งชนิดใหม่จากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงทดแทนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะกุ้งขาว หรือกุ้งขาวแปซิฟิก (Pacific white shrimp, *Penaeus vannamei*) ซึ่งเป็นพันธุ์กุ้งที่เลี้ยงง่ายและเจริญเติบโตเร็ว แต่

ขณะเดียวกันกุ้งขาวที่นำเข้ามาอาจเป็นพาหะของโรคติดเชื้อไวรัสบางชนิด ได้แก่ Taura syndrome virus (TSV), White spot syndrome virus (WSSV) และ Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV) ซึ่งมีความเสี่ยงที่เชื้อเหล่านี้จะปนเปื้อนในกุ้งขาวที่นำเข้าสู่ประเทศไทย และสามารถแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมก่อนให้การการติดเชื้อต่อสัตว์น้ำพื้นเมืองได้ และส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงกุ้งในประเทศไทยได้ ดังนั้นจึงนำมาสู่การออกมาตรการสุขอนามัยเพื่อควบคุมและป้องกันการระบาดของโรควิวตัสต์น้ำในประเทศไทยซึ่งมาตรการสุขอนามัยในที่นี้คือระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรให้ต้องมีการสุ่มตรวจเพื่อหาเชื้อไวรัสที่อาจติดมากับกุ้งนำเข้าอันอาจเป็นสาเหตุให้เกิดโรควิวตัสต์น้ำในประเทศไทย

ประเทศออสเตรเลียเป็นตลาดที่มีการนำเข้ากุ้งจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากซึ่งประเทศไทยได้มีการส่งออกกุ้งไปจำหน่ายที่ออสเตรเลียทำรายได้สู่เกษตรกรของไทยเป็นจำนวนมาก แต่จากการที่ออสเตรเลียตระหนักถึงปัญหาความเสี่ยงของการเกิดโรควิวตัสต์น้ำที่อาจเกิดจากกุ้งนำเข้าเป็นพาหะ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อสัตว์น้ำตามธรรมชาติของออสเตรเลีย หากสัตว์น้ำไปสัมผัสกับเชื้อโรคนั้นจนเกิดเป็นโรควิวตัสต์น้ำในประเทศไทย จึงนำมาสู่การกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อจัดการกับความเสี่ยงของโรค 4 ชนิดในกุ้งที่นำเข้ามาในออสเตรเลีย ได้แก่ White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellowhead Virus (YHV), Infectious Hypodermal and Haematopoietic Necrosis Virus (IHHNV), และ Taura Syndrome Virus (TSV) ดังนั้นเมื่อมาตรการดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับ ส่งผลให้การส่งออกกุ้งไปยังประเทศออสเตรเลียต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรการนี้

เห็นได้ว่ามาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งทั้งของประเทศไทยและออสเตรเลียมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันและมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือป้องกันการเกิดโรควิวตัสต์น้ำที่อาจติดมากับกุ้งนำเข้าด้วยเหตุที่ทั้งประเทศไทยและออสเตรเลียต่างเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ดังนั้นการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับนี้จึงต้องเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS จึงจะทำให้มาตรการสุขอนามัยที่บังคับใช้มีความชอบธรรม ดังนั้นจึงเห็นว่าควรที่จะศึกษาเนื้อหาและหลักการต่างๆของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช การกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย การกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และ

ปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าการกำหนดมาตรการของไทยและออสเตรเลียนี้เป็นไปตามหลักการของความตกลง SPS หรือไม่ และทำการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการนำเข้าของประเทศออสเตรเลียและไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) ศึกษากฎเกณฑ์ หลักการ และเงื่อนไขต่างๆ ที่สำคัญของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(2) ศึกษาถึงการกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยง กุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของประเทศไทยกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(3) ศึกษาถึงการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียเพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของมาตรการดังกล่าวกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(4) ศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการสุขอนามัยในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียกับมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยที่ระบุไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินการกำหนดมาตรการนำเข้าของทั้งสองประเทศในแต่ละขั้นตอนมีความสอดคล้องกับหลักการในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชเพียงใด

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียและประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ในประเด็นเรื่องการประเมินความเสี่ยงและการแจ้งต่อ WTO

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาถึงกฎเกณฑ์ หลักการ และเงื่อนไขของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมาตรา 1 ถึง มาตรา 7 และศึกษาการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของประเทศออสเตรเลียและการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งข้าวของไทยที่ระบุไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกึ่งข้าวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชหรือไม่ และทำการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการนำเข้าของไทยและออสเตรเลียเพื่อพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการของไทยและออสเตรเลียมีความสอดคล้องกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพียงใด และนำผลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบมาเป็นแนวทางของประเทศไทยในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยในครั้งต่อไป

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ บทความ วารสารที่เกี่ยวข้อง และเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนต่างๆ โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาทำการวิเคราะห์และหาบทสรุป และการสัมภาษณ์บุคลากรของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ หลักการ และเงื่อนไขต่างๆที่สำคัญของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช
- (2) ได้ทราบถึงแนวทางการตีความหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช จากข้อพิพาทคดีต่างๆที่เกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช
- (3) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักการในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(4) นำผลที่ได้จากการศึกษามาเป็นแนวทางของประเทศไทยในการกำหนดมาตรการ
สุขอนามัยและสุขอนามัยพืชในครั้งต่อไป เพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยของประเทศไทย
เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

บทที่ 2

หลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

จากการที่องค์การการค้าโลกมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะก่อให้เกิดการค้าเสรีขึ้น การเจรจาทางการค้าถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อลดอุปสรรคทางการค้า ผลจากความสำเร็จในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกส่งผลให้อุปสรรคทางการค้าในรูปของมาตรการกีดกันทางการค้าที่เป็นภาษี อันได้แก่ มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปของภาษีนำเข้า โควตา และการจำกัดการนำเข้าลดลงไป¹

เนื่องจากความจำเป็นของประเทศสมาชิกในการที่จะคุ้มครองชีวิตและสุขภาพและอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชจึงได้มีการออกมาตรการสุขอนามัยเพื่อคุ้มครองชีวิต สุขภาพและอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชภายในดินแดนของตน โดยองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้ภายในประเทศสมาชิกได้ แต่เพื่อป้องกันการที่ประเทศสมาชิกจะนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมาใช้โดยแอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้า ดังนี้ WTO จึงได้กำหนดขอบเขตของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยการกำหนดให้มาตรการนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิต สุขภาพและอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชซึ่งมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน และต้องไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในทางที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผล และสนับสนุนให้มีการใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ และกำหนดให้มาตรการสุขอนามัยนี้ต้องมีความโปร่งใส ซึ่งบทบัญญัติของ WTO ที่กำหนดขอบเขตของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยขึ้นใช้ของประเทศสมาชิกนี้คือ ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ความตกลง SPS

¹ Grant E. Issac, "Sanitary and Phytosanitary issues" in Handbook on International Trade Policy, eds. William A. Kerr and James D. Gaisford (eds.), 2007, p.383

2.1 ความเป็นมาของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ข้อตกลงแกตต์ 1947 ได้กำหนดหลักการสำคัญอันเป็นพื้นฐานที่ประเทศสมาชิกต้องยึดถือเพื่อการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ หลักการที่ว่านี้คือหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งหลักการนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศโดยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ได้แยกออกเป็นสองหลักการย่อยๆ ดังนี้²

- (1) หลัก national treatment (NT) หรือหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 1 ของข้อตกลงแกตต์ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีนั้นต้องให้การปฏิบัติที่มีลักษณะเดียวต่อสินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศหากเป็นสินค้าที่เหมือนกัน
- (2) หลัก most-favoured nation (MFN) หรือ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งที่ระบุไว้ในข้อ 2 ของข้อตกลงแกตต์โดยกำหนดว่าห้ามประเทศภาคีให้การปฏิบัติที่แตกต่างต่อสินค้านำเข้าชนิดเดียวกัน กล่าวคือ หากมีการนำเข้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันจากหลายๆ ประเทศภาคี ประเทศผู้นำเข้าต้องให้การปฏิบัติที่เหมือนกันต่อสินค้าที่เหมือนกัน

แต่เนื่องจากการที่ข้อตกลงแกตต์ได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ในมาตรา 20 (b) โดยให้สิทธิประเทศสมาชิกในการที่จะใช้มาตรการใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ได้หากเข้าเงื่อนไขมาตรา 20 บี ซึ่งมาตรา 20 บีกำหนดหลักการไว้ว่า “ประเทศภาคีสามารถดำเนินมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกัน หรือเป็นการจำกัดปริมาณ (quantitative restriction) ซึ่งโดยปรกติแล้วการปฏิบัติในลักษณะนี้ไม่สามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของแกตต์ แต่ถ้ามาตรการที่นำมาใช้นั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช ก็สามารถบังคับใช้ได้ แต่การบังคับใช้นี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือปราศจากเหตุผลระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพเดียวกัน และต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการร่างมาตรา 20 ขึ้นจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของมาตรา 20 คือ การรักษาความสมดุลระหว่างการค้าเสรีและอำนาจอธิปไตยของรัฐ แม้ว่าแกตต์เป็นความตกลงที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการค้าเสรีขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก แต่ในขณะเดียวกันแกตต์ก็ยอมรับถึงอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นภายในดินแดนของ

² Ibid., p.383.

ประเทศนั้น โดยในส่วนของเงื่อนไขที่ระบุในมาตรา 20 (บี) เป็นการที่เกดต์รับรองสิทธิของประเทศภาคีในการบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช จากเนื้อความของมาตรา 20 (บี) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้อยกเว้นภายใต้มาตรา 20 (บี) นี้จะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อประเทศภาคีนั้นมีความจำเป็น

แต่การบังคับใช้มาตรา 20 (บี) นั้นประสบปัญหาตรงการตีความคำว่า “จำเป็น” ซึ่งในบทบัญญัติของเกดต์นี้ก็มิได้กำหนดนิยามของคำว่า “จำเป็น” เอาไว้ จากความไม่ชัดเจนของนิยามของคำว่า “จำเป็น” นี้เองส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเปิดช่องให้มีการกีดกันทางการค้าโดยการ ใช้มาตรการสุขอนามัยมาเป็นเครื่องมือ³ เช่น การที่ประเทศภาคีกำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านอาหารในลักษณะที่เป็นการแอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้าอันส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกสินค้าประเภทอาหารในการส่งสินค้าเข้าไปจำหน่ายในตลาดของประเทศภาคีนั้น⁴

จากปัญหาในการบังคับใช้มาตรา 20 (บี) ในการตีความความหมายของคำว่า “จำเป็น” นี้เองทำให้ประเทศภาคีเห็นว่าควรจะหาแนวทางที่จะกำหนดให้การใช้ข้อยกเว้นของเกดต์ตามมาตรา 20 (บี) มีความชัดเจนขึ้นเพื่อป้องกันการใช้เป็นช่องทางในการกีดกันทางการค้า

จากการเจรจาพหุภาคีรอบโตเกียวก่อให้เกิดความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT Agreement) ซึ่งวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้เพื่อป้องกันการที่รัฐภาคีสร้างมาตรฐานต่างๆขึ้นเพื่อเป็นอุปสรรคต่อทางการค้าระหว่างประเทศ โดยความตกลงฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะมาตรฐานทางด้านอุตสาหกรรมที่ใช้บังคับกับตัวสินค้าเท่านั้น ไม่รวมถึงมาตรฐานที่เป็นกระบวนการ (process) และวิธีการผลิตสินค้า (Product Production Method : PPM)

เนื่องจากประเทศภาคีต่างเห็นความสำคัญในการที่จะกำหนดให้การใช้ข้อยกเว้นของเกดต์มาตรา 20 (บี) มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าจากการใช้มาตรการที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารและสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช ดังนั้นในการเจรจาพหุภาคีรอบอูรุกวัยจึงได้มีการพิจารณาประเด็นนี้ ผลของการเจรจารอบอูรุกวัยนี้ก่อให้เกิดความตกลง SPS ขึ้นโดยวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้คือเพื่อป้องกันการใช้มาตรการสุขอนามัยโดยอำเภอใจ และปราศจากเหตุผล เพื่อเป็น

³ Eliza Patterson, “International efforts to minimize the adverse trade effects of national sanitary and phytosanitary regulations,” *Journal of World Trade* volume 26 (1992)

⁴ Grant E. Issac, “Sanitary and Phytosanitary issues,” p.384.

เครื่องมือในการกีดกันทางการค้า จึงกล่าวได้ว่าความตกลง SPS โดยเป็นความตกลงที่กำหนดกฎเกณฑ์การใช้บทบัญญัติของแอกต์ 1994 มาตรา 20 (บี) ลงไปในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น⁵

2.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักการในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับในประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก เพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสุขอนามัยของคน สัตว์ และพืชอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อกีดกันทางการค้า

ความตกลง SPS นี้มีขอบเขตบังคับใช้กับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกทั้งปวงที่อาจส่งผลกระทบต่อทางการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁶ ดังนั้นหากกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไม่เข้าลักษณะของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมานั้นจึงไม่ใช่มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชอันไม่อยู่ภายใต้บังคับของความตกลง SPS แต่อาจอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อื่น เช่น ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

2.2.1 คำจำกัดความของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS กำหนดลักษณะของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชไว้ว่า เป็นมาตรการใดๆที่นำมาใช้เพื่อ

- (1) ปกป้องสัตว์หรือพืชหรือสุขภาพของประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเข้ามา คงอยู่ หรือแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช โรค สิ่งมีชีวิตที่มีเชื้อโรคปะปน หรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะนำโรค
- (2) ปกป้องสุขภาพของคนและสัตว์ภายในประเทศจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากสารเติมแต่ง สิ่งเจือปน สารพิษ หรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะนำโรคที่ปนมาในอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารสัตว์

⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁶ Article 1.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

(3) คุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ภายในประเทศจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรค พืชหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืชและสัตว์ หรือจากการเข้ามา คงอยู่และแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช

(4) มาตรการที่ถูกลงมาเพื่อป้องกันหรือหรือควบคุมความเสียหายภายในประเทศสมาชิกจากการเข้ามา คงอยู่หรือแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช

โดยทั้งนี้ไม่ว่ามาตรการที่ถูกลงมานั้นจะถูกเรียกว่ากฎหมาย คำสั่ง ข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับและรวมถึงกระบวนการที่ใช้กับการผลิตสินค้า การกำหนดขั้นตอนในการผลิต การทดสอบ สุ่มตรวจ การรับรองและขั้นตอนการให้การเห็นชอบ มาตรการกักกันต่างๆ เช่น ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการขนส่งสัตว์หรือพืชหรือวัตถุที่จำเป็นเพื่อใช้ในการใช้สัตว์หรือพืชมีชีวิตในระหว่างการขนส่ง ข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวกับการกำหนดข้อมูลเชิงสถิติ กระบวนการเก็บตัวอย่างและการประเมินความเสี่ยงและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และฉลากที่เกี่ยวข้อง โดยตรงในเรื่องความปลอดภัยทางด้านอาหาร⁷

2.3 หลักการที่สำคัญตามความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS ได้กำหนดหลักการของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับ ดังนี้

2.3.1 สิทธิในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นบังคับใช้

ความตกลง SPS ข้อ 2.1 ได้ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกมีความจำเป็นในการที่จะป้องกันมนุษย์ สัตว์ พืช โดยการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับนี้ต้องสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS

จากเนื้อหาของความตกลงนี้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างจาก GATT เนื่องจากหลักการที่สำคัญของ GATT คือห้ามมีการเลือกปฏิบัติที่ห้ามมีการกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ เว้นแต่ว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 20 บี ที่กำหนดว่า

⁷ Paragraph1 Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

มาตรการที่จำเป็นเพื่อการปกป้องชีวิตของคน สัตว์ พืช ซึ่งหากเป็นมาตรการในลักษณะนี้แล้วจะเข้า ข้อยกเว้นของ GATT ที่สามารถนำมาใช้ได้แม้จะเป็นการใช้อย่างเลือกปฏิบัติ และเป็นมาตรการในการ จำกัดปริมาณนำเข้าของสินค้า แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับนี้จะต้องเป็นมาตรการที่ จำเป็นและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือปราศจากเหตุผลที่จะอธิบายได้ หรือเป็น มาตรการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง⁸ จากการให้สิทธิตามมาตรา 2.1 ของความตกลง SPS นี้ส่งผล ต่อภาระการพิสูจน์ กล่าวคือหากเป็นการพิสูจน์ว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นเข้าเงื่อนไขของมาตรา 20 ปี ของ GATT นี้ ภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับประเทศสมาชิกที่กำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นบังคับใช้ แต่ ตามความตกลง SPS มาตรา 2.1 เป็นการให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและ สุขอนามัยพืชขึ้นบังคับใช้ ดังนี้ส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้โต้แย้งการกำหนดมาตรการ สุขอนามัยและสุขอนามัยนี้ในการพิสูจน์ว่ามาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนี้ไม่เป็นไป ตามหลักการของความตกลง SPS อย่างไร⁹

จากที่กล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นในการคุ้มครองชีวิตและสุขอนามัยของ มนุษย์ สัตว์และพืชเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิในการกำหนดมาตรการ สุขอนามัยขึ้นใช้บังคับ แต่ความตกลง SPS ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่าความจำเป็นเอาไว้ เพียงแต่วาง หลักเกณฑ์ไว้ว่ามาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องหรือเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง หรือข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ CODEX, OIE และ IPPC ให้ถือว่าเป็น มาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองชีวิตและสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช และให้สันนิษฐานว่า สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลง SPS และ GATT 1994¹⁰

คำว่า “จำเป็น” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2.2 ต้องใช้ควบคู่ไปกับข้อ 5.6 ที่ระบุว่าประเทศ สมาชิกต้องรับรองว่า มาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้ามากเกินไป

⁸ น้าฝน ลิ้มปเจต “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 14.

⁹ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement of World Trade Organization: 3.9 SPS Measures,” in *the Course on Dispute Settlement in International Trade*, (New York and Geneva, 2003), p.12

¹⁰ พรพิมล ชินพัฒนานานิช. “ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 1994 กับระบบวิเคราะห์อันตรายและ ควบคุมจุดวิกฤต : การกีดกันทางการค้าในรูปแบบแอบแฝงต่อสินค้าประมงของไทย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) หน้า 11.

จำเป็นเพื่อบรรลุระดับที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัย¹¹ ดังนั้น มาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นจะถือว่าเกินกว่าความจำเป็น หากปรากฏว่ามีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมได้เช่นกัน แต่มีผลเป็นการจำกัดทางการค้าน้อยกว่าโดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดในการที่จะนำมาใช้พิจารณาว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ แต่ความตกลง SPS ได้ชักจูงให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการประสานมาตรการสุขอนามัยให้มีความสอดคล้องกัน โดยการกำหนดว่ามาตรการที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นและถือว่ามาตรการดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลง SPS และ GATT 1994 อีกด้วย¹²

2.3.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

2.3.2.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน

ความตกลง SPS ได้กำหนดไว้ว่ามาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์ มาตรการสุขอนามัยจะไม่คงไว้หากปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน ยกเว้นกรณีที่ระบุไว้ในข้อ 5.7 ของความตกลง SPS¹³

จากหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS ข้อ 2.2 นี้กล่าวได้ว่าการกำหนดมาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิคนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุนการกำหนดมาตรการ

¹¹ Article 5.6 of Agreement of the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

¹² น้ำฝน ลิ้มปเจต “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย” หน้า 16.

¹³ Article 2.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

สุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับ แต่หลักการนี้มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นใช้เพื่อรอข้อมูลเพิ่มเติมที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงต่อไป

จากข้อ 2.2 นี้การตีความความหมายของคำว่า “หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ” นี้ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ในคดี Japan-Agricultural Products โดยในคำวินิจฉัยได้ระบุว่าต้องมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลระหว่างมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้น โดยการพิจารณาว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาสนับสนุนหรือไม่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของกรณีนั้น รวมถึงลักษณะของมาตรการ คุณภาพและปริมาณของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มาสับสนุน¹⁴

กล่าวโดยสรุป การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับนั้นต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสสนับสนุน กล่าวคือมาตรการสุขอนามัยนั้นต้องมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลกับหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้น จึงจะถือว่ามีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอต่อมาตรการนั้น

แต่จากหลักการที่กำหนดไว้ในข้อ 2.2 นี้ มีข้อยกเว้นที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับได้แม้จะขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสสนับสนุนดังที่กำหนดไว้ในข้อ 5.7

ข้อ 5.7 ของความตกลง SPS กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้นั้น ประเทศสมาชิกสามารถกำหนด

¹⁴Appellate Body Report, Japan-Measures Affecting Agricultural Products , para. 84. “In the light of the above considerations based on the text and context of Article 2.2 of the *SPS Agreement*, we agree with the Panel that the obligation in Article 2.2 that an SPS measure not be maintained without sufficient scientific evidence requires that there be a rational or objective relationship between the SPS measure and the scientific evidence. Whether there is a rational relationship between an SPS measure and the scientific evidence is to be determined on a case-by-case basis and will depend upon the particular circumstances of the case, including the characteristics of the measure at issue and the quality and quantity of the scientific evidence.”

มาตรการชั่วคราวขึ้นใช้บังคับโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีอยู่ โดยประเทศสมาชิกนั้นจะมีการหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อทำการประเมินความเสี่ยงต่อไป และจะทบทวนมาตรการชั่วคราวที่ใช้อยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสม จากข้อ 5.7 นี้ในคดี Japan-Agricultural Products ได้ระบุไว้ถึงการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นใช้ว่าต้องเป็นไปตามองค์ประกอบดังนี้

- (1) เป็นสถานการณ์ที่ขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ
- (2) สามารถนำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ได้เท่าที่ข้อมูลวิทยาศาสตร์มีอยู่ในขณะนั้น โดยจะใช้มาตรการโดยเคร่งครัดเกินกว่าข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ไม่ได้
- (3) ประเทศสมาชิกต้องมีการหาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อมาทำการประเมินความเสี่ยงในเรื่องนั้น
- (4) มีการทบทวนมาตรการชั่วคราวที่นำมาประกาศใช้ภายในระยะเวลาอันเหมาะสม

จากองค์ประกอบข้างต้นนี้สรุปได้ว่าหากมาตรการสุขอนามัยที่เป็นมาตรการชั่วคราวของประเทศสมาชิกไม่สอดคล้องกับหลักการ 4 ประการข้างต้นนี้ จะถือว่าเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักการข้อ 5.7

จากการที่บทบัญญัติความตกลง SPS ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นบังคับใช้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลัก Precautionary Principle โดยในคดี EC-Hormones ที่ประชาคมยุโรปอ้างว่ามาตรการห้ามนำเข้าเนื้อสัตว์จากประเทศสมาชิกเป็นไปตามหลัก Precautionary Principle นั้น ในคดีนี้ Panel ได้วินิจฉัยไว้ว่า สถานะของมาตรการชั่วคราวยังเป็นประเด็นที่มีการโต้เถียงกันอยู่ ถึงแม้ว่าหลักการดังกล่าวจะได้รับการยอมรับในฐานะหลักทั่วไปของกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าได้รับการยอมรับในฐานะหลักทั่วไปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วหรือไม่¹⁵ ซึ่งในการพิจารณาขององค์กรอุทธรณ์ได้วินิจฉัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้โดยได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความตกลง SPS กับหลัก Precautionary Principle ไว้ 4 ประการ ดังนี้¹⁶

¹⁵ ชาญวิทย์ ปราชญพิพัฒน์, หลัก Precautionary Principle ในการค้าสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 66.

¹⁶ Appellate Body Report, EC-Hormones, para 124. It appears to us important, nevertheless, to note some aspects of the relationship of the precautionary principle to the SPS Agreement. First, the principle has not been written into the SPS Agreement as a ground for justifying SPS measures that are otherwise inconsistent with the obligations of Members set out in particular provisions of that Agreement. Secondly, the precautionary principle indeed finds reflection in Article 5.7 of the SPS Agreement. We agree, at the same

- (1) ความตกลง SPS มิได้กำหนดว่าประเทศสมาชิกสามารถอ้างหลัก Precautionary Principle เพื่อมาประกอบการให้เหตุผลต่อมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศสมาชิกที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในความตกลง SPS
- (2) หลัก Precautionary Principle สะท้อนอยู่ในข้อ 5.7 วรรค 6 ของอาร์มกบท และในข้อ 3.3 เกี่ยวกับการยอมรับสิทธิของประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม ที่อาจสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง หรือข้อเสนอแนะที่มีอยู่
- (3) ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอหรือไม่ก็ตาม รัฐซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทน และมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนจะต้องทำการใดๆก็ตามด้วยความรอบคอบ และระมัดระวังต่อความเสี่ยงที่ไม่อาจเยียวยาได้ เช่น การสูญเสียชีวิต การทำลายสุขภาพ เป็นต้น
- (4) หลัก Precautionary Principle ไม่สามารถที่จะถูกนำมาใช้อ้างเพื่อให้เกิดการละเว้นจากการใช้หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญาเพื่อประกอบการตีความถึงเนื้อหาของบทบัญญัติของความตกลง SPS

ประเด็นเรื่อง Precautionary Principle ได้ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาอีกครั้งในคดี Japan-Agricultural Products ซึ่งทั้ง Panel และองค์กรอุทธรณ์ได้มีการวินิจฉัยไปในแนวเดียวกันกับคดี EC-Hormones คือ ไม่ยอมรับการใช้หลัก Precautionary Principle เพื่อมาใช้เป็นข้ออ้างที่จะยกเว้นการนำหลักการของความตกลง SPS มาใช้บังคับ เพราะว่าแม้ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยของตนให้มีระดับความคุ้มครองเท่าใดก็ได้ โดยระดับความคุ้มครองนี้จะสูงกว่าหรือแตกต่าง

time, with the European Communities, that there is no need to assume that Article 5.7 exhausts the relevance of a precautionary principle. It is reflected also in the sixth paragraph of the preamble and in Article 3.3. These explicitly recognize the right of Members to establish their own appropriate level of sanitary protection, which level may be higher (i.e., more cautious) than that implied in existing international standards, guidelines

and recommendations. Thirdly, a panel charged with determining, for instance, whether "sufficient scientific evidence" exists to warrant the maintenance by a Member of a particular SPS measure may, of course, and should, bear in mind that responsible, representative governments commonly act from perspectives of prudence and precaution where risks of irreversible, e.g. life-terminating, damage to human health are concerned. Lastly, however, the precautionary principle does not, by itself, and without a clear textual directive to that effect, relieve a panel from the duty of applying the normal (i.e. customary international law) principles of treaty interpretation in reading the provisions of the *SPS Agreement*.

จากมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องก็สามารถทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีหลักการ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน หากในกรณีที่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยังไม่เพียงพอ นั้น ประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นมาบังคับใช้ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของข้อ 5.7 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การที่ความตกลง SPS ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการ กำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมเองได้ แต่ก็มิได้หมายความว่า ประเทศสมาชิกจะสามารถเลือก กำหนดเองได้ตามอำเภอใจ ประเทศสมาชิกจะต้องแสวงหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาพิสูจน์ให้เห็นว่าจะมีอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากความเสี่ยนั้นหรือไม่โดยอาศัยการประเมินความเสี่ยง ขณะที่หลัก Precautionary Principle เป็นหลักการที่ยอมรับถึงความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ในการเกิดหรือไม่ เกิดความเสี่ยง แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักของความตกลง SPS คือ การคุ้มครองสุขอนามัย โดยการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกนี้จะต้องไม่ใช่เพื่อกีดกันทางการค้า โดยแอบแฝงหรือไม่สมเหตุผล ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะนำหลัก Precautionary Principle มาใช้เพื่อเป็น ข้ออ้างในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพราะจะทำให้เกิดความสับสนและเปิดช่องให้มีการเลือก ปฏิบัติ และกล่าวอ้างโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรได้¹⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สรุปได้ว่าแม้ความตกลง SPS จะสะท้อนให้เห็นถึงหลักการ Precautionary Principle ในข้อ 5.7 ที่ยอมให้มีการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นบังคับใช้ในกรณีที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน หรือวรรค 6 ของอาร์มบท และข้อ 3.3 ที่ยอมรับ สิทธิของประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมได้ แต่หลักการดังกล่าว จะต้องนำมาใช้ภายใต้บทบัญญัติของความตกลง SPS และไม่สามารถนำมาลบล้างพันธกรณีตามที่ได้มี การบัญญัติไว้ได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าสถานะของหลักการดังกล่าวเป็นเช่นไร หรือไม่ว่า จะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม¹⁸

2.3.2.2 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชกับหลักการประสานความสอดคล้อง (Harmonization)

¹⁷ ชาญวิทย์ ปราชญ์พิพัฒน์, หลัก Precautionary Principle ในการค้าสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ, หน้า 141-142.

¹⁸ น้ำฝน ลิ้มปเจต, “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย.” หน้า 21

หลักการที่สำคัญในประเด็นนี้คือ การที่ความตกลง SPS สนับสนุนให้ประเทศสมาชิก กำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นโดยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แนวทาง หรือ ข้อเสนอแนะในด้านนั้นๆ หลักการดังนี้เรียกว่า “หลักการประสานความสอดคล้อง” โดยมาตรฐานระหว่างประเทศที่นำมาเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการนั้นไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดย WTO แต่มาตรฐานดังกล่าวนี้ได้ถูกสร้าง และพัฒนาขึ้นโดยนักวิทยาศาสตร์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ซึ่งมาตรฐานระหว่างที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้น แยกย่อยเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) กรณีหากมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นใช้นั้นเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ให้ยึดถือหลักการที่กำหนดไว้ใน Codex Alimentarius Commission โดยมาตรฐานดังกล่าวนี้จะมีการกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร เช่น ปริมาณที่กำหนดของสารปรุงแต่งอาหาร ปริมาณสารเคมีตกค้าง สารปนเปื้อน วิธีการวิเคราะห์ การสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบมาตรฐานของอาหารว่ามีความปลอดภัยหรือไม่
- (2) หากเป็นกรณีที่มาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพของสัตว์ ให้ประเทศสมาชิกยึดถือมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้โดยองค์กรโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (International Office of Epizootic) หรือเรียกโดยย่อว่า OIE
- (3) กรณีมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองพืช ให้ยึดถือมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention)¹⁹

ประเทศสมาชิกที่ได้มีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มาตรการสุขอนามัยออกมาเพื่อใช้บังคับนั้น ความตกลง SPS ได้กำหนดข้อสันนิษฐานทางกฎหมายไว้ว่า มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ถูกต้อง

¹⁹ Article 2 of Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS และข้อตกลง GATT 1994 ดังนั้นหากประเทศสมาชิกที่ได้มีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นก็จะได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม ความตกลง SPS ได้ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง หรือข้อแนะนำที่กำหนดในเรื่องนั้น โดยต้องเป็นการกำหนดขึ้นโดยมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน หรือ อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง²⁰

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของความตกลง SPS คือ การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการสุขอนามัยที่มีความสอดคล้องกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น

จากคำตัดสินของ Appellate Body ใน คดี EC-Hormones ได้อธิบายไว้ว่า “วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติข้อ 3 ของความตกลง SPS คือการสนับสนุนให้การใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของแต่ละประเทศมีความสอดคล้องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมกับการให้การยอมรับสิทธิที่ประเทศสมาชิกมีอยู่ในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของประชาชนในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้ภายในประเทศสมาชิกเพื่อบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ โดยเป้าหมายที่สูงสุดของการประสานมาตรการสุขอนามัยให้มีความสอดคล้องกันนี้ คือการป้องกันการใช้มาตรการสุขอนามัยในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจและปราศจากเหตุผลระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเองหรือเป็นการจำกัดทางการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง²¹

²⁰ Article 3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

²¹ Appellate Body Report, EC-Hormones. para.177 Consideration of the object and purpose of Article 3 and of the *SPS Agreement* as a whole reinforces our belief that compliance with Article 5.1 was intended as a countervailing factor in respect of the right of Members to set their appropriate level of protection. In generalized terms, the object and purpose of Article 3 is to promote the harmonization of the SPS measures of Members on as wide a basis as possible, while recognizing and safeguarding, at the same time, the right and duty of Members to protect the life and health of their people. The ultimate goal of the harmonization of SPS measures is to prevent the use of such measures for arbitrary or unjustifiable discrimination between Members or as a disguised restriction on international trade, without preventing Members from adopting or enforcing measures which are both "necessary to protect" human life or health and "based on scientific principles", and without requiring them to change their appropriate level of protection. The requirements of a risk assessment under Article 5.1, as well as of "sufficient scientific evidence" under

แม้ว่าบทบัญญัติของความตกลง SPS จะได้กำหนดไว้ว่าประเทศสมาชิกที่ได้มีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มาตรการสุขอนามัยออกมาเพื่อใช้บังคับนั้น ให้สันนิษฐานว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นมาตรการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS และข้อตกลง GATT 1994 แต่บทบัญญัตินี้เป็นเพียงการกำหนดข้อสันนิษฐานของกฎหมายไว้เท่านั้น กล่าวคือความตกลง SPS มิได้บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น จากข้อ 3 ของความตกลง SPS ประเทศสมาชิกมีทางเลือกอยู่ 3 ประการในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยตามความเหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช ดังนี้

- (1) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ
- (2) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
- (3) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ

2.3.2.2.1 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ

จากข้อ 3.1 แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของความตกลง SPS ในการประสานมาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยกำหนดไว้ว่าให้มาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น

ในคำตัดสินของ Appellate Body ในคดี EC-Hormones ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความหมายของคำว่า บนพื้นฐาน (based on) ไว้ว่าไม่จำเป็นที่มาตรการสุขอนามัยที่อยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นจะต้องเป็นไปตามเนื้อหาของมาตรฐานระหว่างประเทศทั้งหมด กล่าวคือ

Article 2.2, are essential for the maintenance of the delicate and carefully negotiated balance in the *SPS Agreement* between the shared, but sometimes competing, interests of promoting international trade and of

protecting the life and health of human beings. We conclude that the Panel's finding that the European Communities is required by Article 3.3 to comply with the requirements of Article 5.1 is correct and, accordingly, dismiss the appeal of the European Communities from that ruling of the Panel.

มาตรการสุขอนามัยนั้นสามารถที่จะมีส่วนหนึ่งที่เป็นไปตามหลักการของมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น แต่อีกส่วนจะมีเนื้อหาที่แตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศก็ได้²²

2.3.2.2.2 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

ทางเลือกที่สองของประเทศสมาชิกคือการกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ คำว่าเป็นไปตาม (conform to) นี้คือ มาตรการสุขอนามัยนั้นมีเนื้อหาที่เหมือนกับมาตรฐานระหว่างประเทศทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นส่วน โครงสร้างและระดับความคุ้มครอง²³

ผลจากการที่ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ กล่าวคือกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับโดยที่เนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยนั้นเหมือนกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นส่วน โครงสร้างและระดับความคุ้มครอง ประเทศสมาชิกนั้นจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 3.2 ของความตกลง SPS คือจะได้รับการสันนิษฐานว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นมาตรการที่มีความสอดคล้องกับ GATT 1994 และความตกลง SPS แต่ถึงอย่างไรก็ตามข้อสันนิษฐานตามกฎหมายนี้มีใช้ข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาด กล่าวคือ สามารถถูกอีกฝ่ายพิสูจน์หักล้างได้²⁴

²² Appellate Body Report, EC-Hormones, para. 163 We are unable to accept this interpretation of the Panel. In the first place, the ordinary meaning of "based on" is quite different from the plain or natural import of "conform to". A thing is commonly said to be "based on" another thing when the former "stands" or is "founded" or "built" upon or "is supported by" the latter. In contrast, much more is required before one thing may be regarded as "conform[ing] to" another: the former must "comply with", "yield or show compliance" with the latter. The reference of "conform to" is to "correspondence in form or manner", to "compliance with" or "acquiescence", to "follow[ing] in form or nature". A measure that "conforms to" and incorporates a Codex standard is, of course, "based on" that standard. A measure, however, based on the same standard might not conform to that standard, as where only some, not all, of the elements of the standard are incorporated into the measure.

²³ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures." p.19

²⁴ Appellate Body Report, EC-Hormones, para. 170 Under Article 3.2 of the *SPS Agreement*, a Member may decide to promulgate an SPS measure that conforms to an international standard. Such a measure would embody the international standard completely and, for practical purposes, converts it into a municipal standard. Such a measure enjoys the benefit of a presumption (albeit a rebuttable one) that it is consistent with the relevant provisions of the *SPS Agreement* and of the GATT 1994.

อย่างไรก็ตาม หากประเทศสมาชิกเลือกที่จะไม่กำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศก็จะไม่ได้รับผลกระทบจากเรื่องภาระการพิสูจน์แต่อย่างไร²⁵ ภาระการพิสูจน์ยังคงเป็นไปตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS โดยภาระการพิสูจน์ยังคงอยู่ที่ประเทศผู้กล่าวอ้าง (complaining party) ว่ามีการละเมิดหลักการของความตกลง SPS

2.3.2.2.3 การกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่มีระดับความคุ้มครองสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ

กรณีที่ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่มีระดับของความคุ้มครองสูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น ก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามาตรการสุขอนามัยที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน และต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงตามหลักการของการประเมินความเสี่ยงที่บัญญัติไว้ในข้อ 5 ของความตกลง SPS และต้องสอดคล้องกับหลักการอื่นๆที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS²⁶

จากบทบัญญัติข้อ 3.3 ของความตกลง SPS นี้แสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายรับรองสิทธิในการที่ประเทศสมาชิกจะเลือกกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่เกินกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นแต่ประเทศสมาชิคนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรการ

²⁵ Appellate Body Report, EC-Hormones, para 102 We find the general interpretative ruling of the Panel to be bereft of basis in the *SPS Agreement* and must, accordingly, reverse that ruling. It does not appear to us that there is any necessary (i.e. logical) or other connection between the undertaking of Members to ensure, for example, that SPS measures are "applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health ...", and the allocation of burden of proof in a dispute settlement proceeding. Article 5.8 of the *SPS Agreement* does not purport to address burden of proof problems; it does not deal with a dispute settlement situation. To the contrary, a Member seeking to exercise its right to receive information under Article 5.8 would, most likely, be in a pre-dispute situation, and the information or explanation it receives may well make it possible for that Member to proceed to dispute settlement proceedings and to carry the burden of proving on a *prima facie* basis that the measure involved is not consistent with the *SPS Agreement*. The Panel's last reason involves, quite simply, a *non-sequitur*. The converse or a *contrario* presumption created by the Panel does not arise. The presumption of consistency with relevant provisions of the *SPS Agreement* that arises under Article 3.2 in respect of measures that conform to international standards may well be an *incentive* for Members so to conform their SPS measures with such standards. It is clear, however, that a decision of a Member not to conform a particular measure with an international standard does not authorize imposition of a special or generalized burden of proof upon that Member, which may, more often than not, amount to a *penalty*.

²⁶ Article 3.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

สุขอนามัยขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงและมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน

2.3.2.3 มาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

ความตกลง SPS ข้อ 5.1 กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

2.3.2.3.1 ความหมายของคำว่า การประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงตามที่ระบุไว้ในความตกลง SPS นี้แบ่งเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

- (1) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหาร
- (2) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลง²⁷

การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหาร หมายความว่า การประเมินถึงความเป็นไปได้ (potential) ถึงผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์อันเกิดจากสารปรุงแต่ง สิ่งปนเปื้อน สารพิษ หรือสิ่งมีชีวิตที่ก่อให้เกิดโรคในอาหาร เครื่องดื่ม และอาหารสัตว์

การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลง หมายความว่า การประเมินถึงความเป็นไปได้ (likelihood) ของการเข้ามา คงอยู่ หรือแพร่กระจายของแมลงหรือโรครายในอาณาเขตของประเทศสมาชิกที่เป็นผู้นำเข้าตามมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้ และประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

จากนิยามของการประเมินความเสี่ยงทั้ง 2 ชนิดข้างต้นนี้ เห็นได้ว่าการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงนี้จะต้องมีการทำการประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ แต่ในการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารนั้นไม่จำเป็นต้องมีการประเมินในส่วนนี้ แต่ในกรณีการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารนี้ ในคดี EC-Hormones อธิบายไว้

²⁷ Paragraph 4 Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

ว่าความเสี่ยงที่จะนำมาประเมินต้องเป็นความเสี่ยงที่สามารถระบุได้แน่นอน มิใช่ความเสี่ยงที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยังไม่อาจสรุปได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความเสี่ยงหรือไม่²⁸ นอกจากนี้ความเสี่ยงที่จะนำมาประเมินในกรณีความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารนี้ต้องเป็นความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ในชีวิตประจำวัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นความเสี่ยงในเชิงปริมาณ แต่อาจจะเป็นความเสี่ยงในเชิงคุณภาพก็ได้ ลักษณะของความเสี่ยงในเชิงปริมาณกับความเสี่ยงในเชิงคุณภาพ มีดังนี้²⁹

ความเสี่ยงในเชิงปริมาณ คือ ความเสี่ยงที่ถูกแสดงผลความเสี่ยงในเชิงตัวเลข และระบุถึงความไม่แน่นอนที่มี

ความเสี่ยงในเชิงคุณภาพ คือ ความเสี่ยงที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการประมาณความเสี่ยงในเชิงตัวเลขมีไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงต้องใช้การคาดการณืโดยอาศัยความรู้ของผู้เชี่ยวชาญมาประกอบ

ในส่วนของกรณีการประเมินความเสี่ยงจากโรคและแมลง คดี Australia-Salmon ได้กำหนดองค์ประกอบเอาไว้ดังนี้

- (1) ระบุถึงแมลงหรือโรคที่จะเข้ามา คงอยู่และแพร่กระจายออกไป ซึ่งประเทศผู้นำเข้าต้องการจะป้องกัน และระบุถึงผลกระทบทางด้านชีววิทยาและเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการเข้ามา คงอยู่หรือแพร่กระจายของแมลงหรือโรค
- (2) ประเมินถึงน่าจะเป็นของการที่แมลงและศัตรูพืชนั้นเข้ามา คงอยู่และแพร่กระจายออกไป และประเมินถึงความน่าจะเป็นของผลกระทบทางชีววิทยาและทางเศรษฐกิจจากการเข้ามาของเชื้อโรคนั้น
- (3) ประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา คงอยู่และแพร่กระจายของโรคแต่พิจารณาประกอบกับมาตรการสุขอนามัยที่จะนำมาใช้ในกรณีนี้³⁰

²⁸ Panel Report, EC-Hormones (Canada) para 8.101 and Panel Report, EC-Hormones (US.) para 8.98

²⁹ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, “ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ : หลักการและแนวทางในการประเมินความเสี่ยงจากเชื้อจุลินทรีย์,” 29 พฤษภาคม 2550.

³⁰ Appellate Body Report, Australia-salmon para 121 On the basis of this definition, we consider that, in this case, a risk assessment within the meaning of Article 5.1 must:

จากความแตกต่างของการประเมินความเสี่ยงทั้ง 2 ชนิดนี้ เห็นได้ว่า การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลงนี้ กฎหมายกำหนดให้ประเมินเพียงความน่าจะเป็น (likelihood) แต่กรณีความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารกำหนดให้มีการประเมินถึงเป็นไปได้ (potential) หากเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “ความน่าจะเป็น” กับ “ความเป็นไปได้” แล้วจะเห็นว่าน้ำหนักของความเข้มงวดในการประเมินความเสี่ยงในกรณีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์จะน้อยกว่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยของพืชและสัตว์ และการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารนั้นไม่ต้องมีการประเมินถึงผลที่จะตามมาทางชีววิทยาและเศรษฐกิจ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าความสำคัญทางเศรษฐกิจไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้กับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและอนามัยของมนุษย์³¹ จึงอาจสรุปได้ว่าความตกลง SPS ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสุขภาพและอนามัยของมนุษย์มากกว่า

อนึ่ง ในการประเมินความเสี่ยงทั้ง 2 ประเภทนี้กฎหมายมิได้กำหนดลักษณะการทำการประเมินความเสี่ยงเอาไว้ว่าการประเมินความเสี่ยงนั้นต้องเป็นการประเมินความเสี่ยงในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงอาจเป็นการประเมินความเสี่ยงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพรวมกันก็ได้ และในความตกลง SPS มิได้กำหนดระดับความเสี่ยงที่ประเทศสมาชิกควรจะเป็น ดังนี้ ประเทศสมาชิกจึงสามารถกำหนดขอบเขตและระดับความเสี่ยงที่ตนเห็นว่าเหมาะสมได้³²

- (1) *identify* the diseases whose entry, establishment or spread a Member wants to prevent within its territory, as well as the potential biological and economic consequences associated with the entry, establishment or spread of these diseases;
- (2) *evaluate the likelihood* of entry, establishment or spread of these diseases, as well as the associated potential biological and economic consequences; and
- (3) evaluate the likelihood of entry, establishment or spread of these diseases *according to the SPS measures which might be applied.*

³¹ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures.” p. 24.

³² Appellate Body Report, Australia-Salmon, paras. 123-124 Before taking up the question of whether the 1996 Final Report satisfies these requirements, we note that the first definition in paragraph 4 of Annex A speaks about the evaluation of “likelihood.” In our report in *European Communities – Hormones*, we referred to the dictionary meaning of “probability” as “degrees of likelihood” and “a thing that is judged likely to be true”, for the purpose of distinguishing the terms “potential” and “probability”.³² For the present purpose, we refer in the same manner to the ordinary meaning of “likelihood”, and we consider that it has the same meaning as “probability”. On this basis, as well as on the basis of the definition of “risk” and “risk assessment” developed by the Office international des épizooties (“OIE”) and the OIE *Guidelines for Risk Assessment*, we maintain that for a risk assessment to fall within the meaning of Article 5.1 and the first definition in paragraph 4 of Annex A, it is not sufficient that a risk assessment conclude that there is a *possibility* of entry, establishment or spread of diseases and associated biological and economic consequences. A proper risk assessment of this type must evaluate the “likelihood”, i.e., the

ในการทำการประเมินความเสี่ยงนี้ต้องมีการระบุความเสี่ยงที่เป็นภาระจะจนถึงความเสี่ยงที่จะนำมาทำการประเมิน มิใช่เป็นการแสดงให้เห็น โดยเป็นการทั่วไป และต้องทำการประเมินความเสี่ยงโดยครอบคลุมถึงส่วนที่สำคัญทุกส่วนของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น³³

การทำการประเมินความเสี่ยงนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยที่นำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง, ประเภทของสิ่งที่จะรับความเสี่ยง เช่น มนุษย์ สัตว์ พืช, สภาพการณ์ในประเทศ ผู้ผลิตและผู้นำเข้า ดังนั้นปัจจัยใดที่เหมาะสมในการจะถูกนำมาพิจารณาในการทำการประเมินความเสี่ยงนั้นจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป ขึ้นอยู่กับความเห็นของนักวิทยาศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นที่ จะทำการประเมินความเสี่ยงตามหลักการที่กำหนดไว้ในองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่อง นั้น³⁴

2.3.2.3.2 ปัจจัยที่ต้องนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยง

ความตกลง SPS ข้อ 5.2 ระบุถึงปัจจัยต่างๆที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการประเมินความเสี่ยง อันได้แก่ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและขั้นตอนในการผลิต วิธีการตรวจสอบ การสุ่มตัวอย่าง และการทดสอบที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของโรคหรือ

"probability", of entry, establishment or spread of diseases and associated biological and economic consequences as well as the "likelihood", i.e., "probability", of entry, establishment or spread of diseases according to the SPS measures which might be applied.

We note that, although the Panel stated that the definition of a risk assessment for this type of measure requires an "evaluation of the likelihood", for the purpose of satisfying the second and third requirements, it subsequently was hesitant in applying these requirements, by stating or suggesting in paragraphs 8.80, 8.83, 8.89 and 8.91, that *some* evaluation of the likelihood or probability would suffice. We consider this hesitation unfortunate. We do not agree with the Panel that a risk assessment of this type needs only *some* evaluation of the likelihood or probability. The definition of this type of risk assessment in paragraph 4 of Annex A refers to "the evaluation of the likelihood" and not to *some* evaluation of the likelihood. We agree, however, with the Panel's statements in paragraph 8.80 that the *SPS Agreement* does not require that the evaluation of the likelihood needs to be done quantitatively. The likelihood may be expressed either quantitatively or qualitatively. Furthermore, we recall, as does the Panel, that we stated in *European Communities – Hormones* that there is no requirement for a risk assessment to establish a certain magnitude or threshold level of degree of risk.

³³ United Nations Conference on Trade and Development, "Dispute Settlement World Trade Organization : 3.9 SPS Measures." p.26.

³⁴ *Ibid.*, p.26.

แมลงศัตรูพืช ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการมีอยู่ของเขตปลอดโรคและแมลง เจื้อนไขทางด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง และระบบกักกันและวิธีการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง³⁵

ในข้อ 5.2 นี้องค์การอุทธรณ์ได้อธิบายไว้ในคำตัดสินคดี EC-Hormones ว่าสิ่งที่ระบุไว้ว่าเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการประเมินความเสี่ยงนี้กฎหมายมิได้จำกัดขอบเขตของปัจจัยที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาเพียงเท่าที่ระบุไว้ในข้อ 5.2 เท่านั้น กล่าวคือถ้ามีปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องก็สามารถนำมาพิจารณาประกอบได้ และความเสี่ยงที่จะต้องทำการประเมินเพื่อการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนี้ไม่ได้จำกัดแค่ความเสี่ยงที่ต้องค้นคว้าโดยถูกควบคุมภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเข้มงวดในห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าความเสี่ยงตามสภาพความเป็นจริงที่ส่งผลกระทบต่อสังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่สามารถถูกนำมาทำการประเมินได้³⁶

อนึ่ง ในการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับสุขอนามัยของสัตว์และพืชจะต่างจากกรณีการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับชีวิตและสุขอนามัยของมนุษย์ตรงที่นอกจากจะต้องนำปัจจัยทั่วไปมาใช้ในการประกอบการพิจารณาในการประเมินความเสี่ยงแล้ว ยังต้องนำปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเข้ามาพิจารณา

³⁵ Article 5.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

³⁶ Appellate Body, EC-Hormones. para187 Article 5.2 of the *SPS Agreement* provides an indication of the factors that should be taken into account in the assessment of risk.

Article 5.2 states that "In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment."

The listing in Article 5.2 begins with "available scientific evidence"; this, however, is only the beginning. We note in this connection that the Panel states that, for purposes of the EC measures in dispute, a risk assessment required by Article 5.1 is "a *scientific* process aimed at establishing the *scientific* basis for the sanitary measure a Member intends to take". To the extent that the Panel intended to refer to a process characterized by systematic, disciplined and objective enquiry and analysis, that is, a mode of studying and sorting out facts and opinions, the Panel's statement is unexceptionable. However, to the extent that the Panel purports to exclude from the scope of a risk assessment in the sense of Article 5.1, all matters not susceptible of quantitative analysis by the empirical or experimental laboratory methods commonly associated with the physical sciences, we believe that the Panel is in error. Some of the kinds of factors listed in Article 5.2 such as "relevant processes and production methods" and "relevant inspection, sampling and testing methods" are not necessarily or wholly susceptible of investigation according to laboratory methods of, for example, biochemistry or pharmacology. Furthermore, there is nothing to indicate that the listing of factors that may be taken into account in a risk assessment of Article 5.2 was intended to be a closed list. It is essential to bear in mind that the risk that is to be evaluated in a risk assessment under Article 5.1 is not only risk ascertainable in a science laboratory operating under strictly controlled conditions, but also risk in human societies as they actually exist, in other words, the actual potential for adverse effects on human health in the real world where people live and work and die.

ประกอบกัน อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการสูญเสียการผลิตหรือการจำหน่ายในกรณีที่มีการเข้ามา การเกิด หรือการแพร่ระบาดของแมลงหรือโรค ต้นทุนในการควบคุมและกำจัด ทางเลือกอื่นที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค้ำกับต้นทุนที่มี³⁷ เนื่องมาจากการมองว่าชีวิตและสุขอนามัยของมนุษย์นั้นมีคุณค่ามากกว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจ

2.3.2.3.3 ลักษณะของมาตรการสุขอนามัยที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

ความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช ตามความเหมาะสมต่อสภาพสถานการณ์ในขณะนั้นและคำนึงถึงเทคนิคในการประเมินความเสี่ยงที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง³⁸

ความหมายของคำว่า “อยู่บนพื้นฐาน (based on)” ที่ระบุไว้ในข้อ 5.1 นี้ หมายถึง การมีความสัมพันธ์อย่างมีเหตุมีผลระหว่างมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นกับการประเมินความเสี่ยง³⁹

หากพิจารณาถึงข้อ 2.2 ที่กำหนดหลักการไว้ว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ และมาตรการสุขอนามัยจะไม่ดำรงอยู่โดยปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน จากหลักการสำคัญที่กำหนดว่ามาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงตามที่ระบุไว้ในข้อ 5.1 และข้อ 5.2 กำหนดให้การประเมินความเสี่ยงต้องพิจารณาถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ ประกอบกับหลักการในข้อ 2.2 นี้ ในคดี EC-Hormones ได้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า หลักการในข้อ 5.1 ประกอบกับ 5.2 และข้อ 2.2 นี้มีความ

³⁷ Article 5.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

³⁸ Article 5.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

³⁹ Appellate Body Report, EC-Hormones, para 193 We consider that, in principle, the Panel's approach of examining the scientific conclusions implicit in the SPS measure under consideration and the scientific conclusion yielded by a risk assessment is a useful approach. The relationship between those two sets of conclusions is certainly relevant; they cannot, however, be assigned relevance to the exclusion of everything else. We believe that Article 5.1, when contextually read as it should be, in conjunction with and as informed by Article 2.2 of the *SPS Agreement*, requires that the results of the risk assessment must sufficiently warrant -- that is to say, reasonably support -- the SPS measure at stake. The requirement that an SPS measure be "based on" a risk assessment is a substantive requirement that there be a rational relationship between the measure and the risk assessment.

เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ ข้อ 2.2 หากการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นไปโดยขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน จะส่งผลให้มาตรการสุขอนามัยนั้นไม่เป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงเนื่องจากถูกกำหนดขึ้นโดยขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน ดังนั้นนอกจากการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นจะเป็นไปโดยขัดกับหลักการในข้อ 5.1 และ 5.2 ที่กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงโดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่แล้ว การกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นยังเท่ากับว่าเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปที่กำหนดไว้ในข้อ 2.2 เรื่องการมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนอีกด้วย⁴⁰

กล่าวโดยสรุป การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับนั้น มาตรการสุขอนามัยนั้นต้องมีความสัมพันธ์อย่างมีเหตุมีผลกับการประเมินความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้นโดยการประเมินความเสี่ยงนี้ต้องเป็นไปตามหลักการในเรื่องของการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS และหากการประเมินความเสี่ยงไม่เป็นไปตามข้อ 5.1 ประกอบกับ 5.2 แล้ว เท่ากับว่าการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นไปโดยขัดกับหลักการทั่วไปในข้อ 2.2 เรื่องหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอีกด้วย

2.3.2.4 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีระดับการคุ้มครองที่เหมาะสมแก่การคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืชโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลหรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง

เมื่อประเทศสมาชิกได้มีการทำการประเมินความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพื่อใช้ในการจัดการกับความเสียหายให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต่างมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันไปรวมถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆ เช่น โรค และแมลงศัตรูพืช จากความแตกต่างนี้เองส่งผลให้ปัจจัยในการก่อให้เกิดความเสี่ยงมีความแตกต่างกันไป ทำให้เป็นไปได้ในการที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชออกมาเป็นแบบแผนและเนื้อหาเดียวเพื่อให้ทุกประเทศสมาชิกนำไปใช้⁴¹ ความตกลง SPS จึงเพียงกำหนดหลักการกว้างๆ เพื่อให้

⁴⁰ J.H.H. Weiler and Sungjoon Cho, “Unit X: Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS),” in International and Regional Trade Law: The Law of World Trade Organization, p.50.

ประเทศสมาชิกยึดถือและนำไปใช้ในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้ภายในประเทศตน ความตกลง SPS ได้ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์และพืช โดยต้องคำนึงถึงการลดการก่อกำเนิดผลกระทบทางลบในทางการค้า⁴² ส่งผลให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชออกมาใช้บังคับเพื่อการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืชได้

2.3.2.4.1 ระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม

คำว่า “ระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม” ในบทนิยามของความตกลง SPS กำหนดว่าหมายถึง ระดับความคุ้มครองที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมแก่การคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช⁴³

ในการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยนี้ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงเพื่อเป็นเครื่องมือของประเทศสมาชิกในการจัดการความเสี่ยงที่ถูกประเมินว่าเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมให้ลดลงมาอยู่ในระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม ซึ่งในการกำหนดว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมควรอยู่ที่ระดับใดนั้นมักจะถูกกำหนดขึ้นโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ เช่น วิธีการผลิต และวัตถุประสงค์ของผู้บริโภค ซึ่งระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมนี้เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ซึ่งระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ของประเทศสมาชิกนี้อาจอยู่ในระดับใดก็ได้ เพราะในความตกลง SPS มิได้ระบุระดับความเสี่ยงขั้นต่ำเอาไว้ ดังนั้นระดับความเสี่ยงเป็นศูนย์กลางที่ยอมรับได้⁴⁴ การกำหนดระดับความเสี่ยงที่เหมาะสมประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อกำเนิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด⁴⁵

⁴¹ Grant E. Isaac. “Sanitary and Phytosanitary issues”, p.384.

⁴² Article 5.4 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁴³ Paragraph 5 of Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁴⁴ Panel Report, Australia-Salmon, para 8.81.

⁴⁵ Article 5.4 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

- (2) ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในระดับความคุ้มครองที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน⁴⁶
- (3) ในการกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมนี้ ต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้ามากเกินไปกว่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม⁴⁷

จากหลักการข้อแรกที่กำหนดให้การกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศสมาชิกรวมกัน ประเทศสมาชิกควรที่จะคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด จากการพิจารณาถ้อยคำในความตกลง SPS ข้อ 5.4⁴⁸ ซึ่งใช้คำว่า “should” แทนที่จะเป็นคำว่า “shall” แสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บังคับว่าประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม แต่สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดประกอบกันไปด้วย⁴⁹

จากหลักการในข้อ 2 ที่ระบุให้การกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศสมาชิกรวมกันนี้ ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในระดับความคุ้มครองที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกันนี้ จากการพิจารณาถ้อยคำในความตกลง SPS ข้อ 5.5 ซึ่งใช้คำว่า “shall” แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ของสมาชิกที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลจากการกำหนดระดับความคุ้มครองที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน⁵⁰ ในการที่จะพิจารณาว่าประเทศสมาชิกมีการปฏิบัติที่ไม่

⁴⁶ Article 5.5 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁴⁷ Article 5.6 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁴⁸ Article 5.4 “Member should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effect.”

⁴⁹ Panel Report, EC-Hormones (Canada), para. 8.169 and Panel Report, EC-Hormones (US), para 8.166

⁵⁰ Article 5.5 “With the objective of achieving consistency in the application of the of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risk to human life of health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinction in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade. Members shall cooperate in the Committee, in accordance with paragraph 1,2 and 3 of Article 12, to develop guidelines to further the practical implementation of this provision. In

สอดคล้องกับหลักการในข้อ 5.5 หรือไม่ องค์กรอุทธรณ์ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในคำตัดสินคดี EC-Hormones ไว้ดังนี้

- (1) ประเทศสมาชิกได้มีการกำหนดระดับความคุ้มครองที่แตกต่างในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน
- (2) ระดับความคุ้มครองที่ถูกกำหนดขึ้นนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และ
- (3) ความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในสถานการณ์ที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง โดยพิจารณาจากผลที่เกิดจากการใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดการความเสี่ยงให้ลดลงมาอยู่ในระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมนั้น

ลักษณะของ “สถานการณ์ที่แตกต่างกัน” ตามที่ระบุไว้ในข้อแรกนี้ องค์กรอุทธรณ์ได้อธิบายไว้ในคำตัดสินคดี “EC-Hormones” ว่า ให้เปรียบเทียบจากระดับความคุ้มครองที่แตกต่างในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยสถานการณ์ที่แตกต่างกันนี้ต้องมีลักษณะที่เป็นสถานการณ์ที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ กล่าวคือ สถานการณ์ที่มีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกันซึ่งพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้ เช่น สถานการณ์ของความเสียหายอันเกิดจากการเข้ามา เกิดขึ้นหรือแพร่กระจายของโรคเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน อันจะก่อให้เกิดผลกระทบทางชีววิทยาและระบบเศรษฐกิจที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน⁵¹

ส่วนลักษณะของความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลนี้ ให้พิจารณาจากเหตุผลประกอบในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่แตกต่างนี้ ถ้าสามารถให้เหตุผลถึงความแตกต่างได้จะไม่เป็นความแตกต่างตามอำเภอใจส่งผลให้การกำหนดระดับความคุ้มครองเป็นไปโดยชอบ

ในส่วนของลักษณะประการสุดท้าย คำว่าความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในสถานการณ์ที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป จากคำวินิจฉัยในคดี Australia –Salmon ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

developing the guidelines, the Committee shall take into account all relevant factors, including the exceptional character of human health risk to which people voluntarily expose themselves.

⁵¹ Appellate Body Report, Australia-Salmon, para.153 We, therefore, uphold the Panel's finding in paragraph 8.121 of its Report that the import prohibition on fresh, chilled or frozen salmon for human consumption *and* the admission of imports of other fish and fish products are "different" situations which can be compared under Article 5.5 of the SPS Agreement.

- (1) มีความแตกต่างตามอำเภอใจในการกำหนดระดับความคุ้มครอง
- (2) เป็นระดับความคุ้มครองที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ
- (3) เป็นไปโดยปราศจากหลักการทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนและไม่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง ตามที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS ข้อ 5.5 และ 2.2 ซึ่งในส่วนนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่ามาตรการสุขอนามัยนี้ไม่ได้มุ่งในการคุ้มครองสุขอนามัย แต่กลับเป็นการจำกัดทางการค้าแอบแฝง

อนึ่ง ในการพิจารณาบทบัญญัติข้อ 5.5 ควรจะพิจารณาประกอบกับข้อ 2.3 เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อ 5.5 อันเป็นบทบัญญัติเฉพาะเท่ากับว่าเป็นการละเมิดในหลักทั่วไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การกำหนดระดับความคุ้มครองตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในลักษณะของการกระทำนี้ย่อมส่งผลให้เป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝงในเวลาเดียวกัน

ประการสุดท้ายที่ต้องพิจารณาคือมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นเป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมหรือไม่ จากหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS ข้อ 5.6 ได้กำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกต้องประกันว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงปัจจัยทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจ จากหลักการในข้อ 5.6 นี้เป็นการที่กฎหมายวางกรอบในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการใช้มาตรการสุขอนามัยในลักษณะกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง

คำวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ในคดี Australia-Salmon วางหลักในการพิจารณาว่ามาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นที่มีลักษณะเป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจนั้นซึ่งขัดกับหลักการของความตกลง SPS ข้อ 5.6 มีลักษณะดังนี้⁵²

⁵²Appellate Body Report, Australia-Salmon, para. 194 We agree with the Panel that Article 5.6 and, in particular, the footnote to this provision, clearly provides a three-pronged test to establish a violation of Article 5.6. As already noted, the three elements of this test under Article 5.6 are that there is an SPS measure which:

- (1) is reasonably available taking into account technical and economic feasibility;
- (2) achieves the Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection; and
- (3) is significantly less restrictive to trade than the SPS measure contested.

These three elements are cumulative in the sense that, to establish inconsistency with Article 5.6, all of them have to be met. If any of these elements is not fulfilled, the measure in dispute would be consistent with

- (1) มีมาตรการสุขอนามัยอื่นที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงปัจจัยทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจ และ
- (2) มาตรการสุขอนามัยตามข้อ (1) นั้นสามารถที่จะบรรลุถึงระดับความคุ้มครองสุขอนามัยที่เหมาะสมของประเทศสมาชิก และ
- (3) มาตรการสุขอนามัยนั้นก่อให้เกิดการจำกัดทางการค้าที่น้อยกว่ามาตรการสุขอนามัยที่พิพาท

จากองค์ประกอบทั้งสามประการข้างต้นนี้ การเลือกใช้มาตรการสุขอนามัยที่ขัดกับหลักเกณฑ์ทั้งสามประการข้างต้นนี้ กล่าวคือ การที่ประเทศสมาชิกเลือกใช้มาตรการสุขอนามัยหนึ่งทั้งๆ ที่ปรากฏว่ามีมาตรการสุขอนามัยอื่นที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผล โดยมาตรการนั้นสามารถที่จะทำให้เกิดการบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศสมาชิกนั้น และมาตรการนั้นก่อให้เกิดการจำกัดทางการค้าที่น้อยกว่ามาตรการสุขอนามัยที่เลือกใช้ ดังนี้ส่งผลให้มาตรการสุขอนามัยที่เลือกใช้นั้นเป็นมาตรการที่ขัดแย้งกับข้อ 5.6 จึงเป็นมาตรการที่จำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็น จึงเป็นมาตรการสุขอนามัยที่มีข้อบกพร่อง

จากการที่ความตกลง SPS ได้ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยของประเทศสมาชิก จากหลักการข้างต้นสรุปได้ว่าหากมีมาตรการใดที่สามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมได้มากกว่าหนึ่งมาตรการ มาตรการที่จะถูกนำมาใช้นั้นต้องเป็นมาตรการที่จำกัดทางการค้าที่น้อยที่สุดในบรรดาหลายๆ มาตรการที่มีอยู่ หากประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยเลือกใช้มาตรการอื่น เท่ากับว่ามาตรการสุขอนามัยที่ถูกนำมาใช้นี้ เป็นมาตรการที่จำกัดทางการค้าเกินกว่ากรณีจำเป็น

2.3.2.5 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการยอมรับความเท่าเทียมกัน (Equivalence) และการยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง

Article 5.6. Thus, if there is no alternative measure available, taking into account technical and economic feasibility, or if the alternative measure does not achieve the Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, or if it is not significantly less trade-restrictive, the measure in dispute would be consistent with Article 5.6.

เนื้อหาของหลักการในข้อนี้แยกอธิบายเป็นสองประเด็นใหญ่ๆด้วยกันคือ (1) หลักการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และ (2) การยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง ซึ่งหลักการของแต่ละประเด็นมีดังนี้

2.3.2.5.1 หลักการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

การกำหนดหลักการในการประสานความสอดคล้องกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้นโดยประเทศสมาชิก โดยการให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ในทางปฏิบัตินั้น อาจเป็นไปได้ยากที่ประเทศสมาชิกจะกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้วยสาเหตุจากปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ เงื่อนไขของแต่ละประเทศมีอยู่ เช่น สภาพภูมิอากาศ ความต้องการของผู้บริโภค ความสามารถทางด้านเทคนิคและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแต่ละประเทศซึ่งมีอยู่แตกต่างกัน ด้วยสาเหตุเหล่านี้ส่งผลให้เนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้นนั้นมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ส่งออกต้องเผชิญความเสี่ยงจากอุปสรรคด้านนี้ในการที่จะส่งออกสินค้าไปยังประเทศต่างๆ และจากปัญหาเรื่องความแตกต่างของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้เองส่งผลกระทบต่ออย่างมากในทางการค้าระหว่างประเทศ

การลดอุปสรรคทางการค้าที่เกิดจากมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีความแตกต่างกันนี้สามารถทำได้โดยการยอมรับว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดโดยประเทศอื่นมีความเท่าเทียมกันกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดโดยประเทศสมาชิกนั้น กล่าวคือให้ยอมรับว่ามาตรการที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อยก่อให้เกิดประสิทธิภาพเดียวกันในการที่จะลดความเสี่ยงที่มีอยู่ เพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ความตกลง SPS ได้กำหนดหลักในการยอมรับความเท่าเทียมกันไว้ในข้อ 4.1 โดยมีหลักการว่า ประเทศสมาชิกจะต้องให้การยอมรับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้นโดยประเทศสมาชิกอื่นว่ามีความเท่าเทียมกันกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้นโดยประเทศสมาชิกนั้น แม้ว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นจะมีเนื้อหาที่แตกต่างจากเนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้นโดยประเทศสมาชิกนั้น ภายใต้เงื่อนไขว่าประเทศผู้ส่งออกนั้นสามารถพิสูจน์ที่ประเทศผู้นำเข้าเห็นว่ามาตรการสุขอนามัยและ

สุขอนามัยพืชของประเทศผู้ส่งออกสามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศผู้นำเข้าได้ ดังนี้ หากมีการร้องขอ ประเทศผู้ส่งออกต้องยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าดำเนินการในการตรวจสอบ ทดสอบ และรวมถึงกระบวนการอื่นๆที่เกี่ยวข้องตามสมควร⁵³

จากหลักการข้างต้นนี้ จึงสรุปได้ว่า ประเทศผู้นำเข้าอาจยอมรับถึงมาตรการสุขอนามัยพืชของประเทศผู้ส่งออกที่มีความเท่าเทียมกันกับมาตรการสุขอนามัยของประเทศผู้นำเข้า แม้เนื้อหาของมาตรการนั้นจะมีความแตกต่าง หากประเทศผู้ส่งออกนั้นสามารถพิสูจน์ให้ประเทศผู้นำเข้าเห็นได้ว่า มาตรการสุขอนามัยของประเทศผู้ส่งออกนั้นสามารถส่งผลในการบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศผู้นำเข้าได้เช่นเดียวกันกับมาตรการสุขอนามัยของประเทศผู้นำเข้า

นอกจากนี้ความตกลง SPS ข้อ 4.2 ได้กำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกต้องทำการปรึกษาร่วมกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้น โดยประเทศสมาชิกนั้น⁵⁴

จากหลักการในข้อ 4 ของความตกลง SPS นั้นเป็นคุณต่อประเทศผู้ส่งออกในการส่งสินค้าไปยังประเทศผู้นำเข้า หากประเทศผู้นำเข้าให้การยอมรับว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีเนื้อหาแตกต่างจากของประเทศผู้นำเข้านั้นมีความเท่าเทียมกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีเนื้อหาแตกต่างนั้นสามารถบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศผู้นำเข้าได้เช่นกัน จากหลักการนี้ทำให้สินค้าสามารถเข้าสู่ตลาดของประเทศผู้นำเข้าได้ง่ายยิ่งขึ้น ทำให้การค้ามีความเสรีมากขึ้น

ปัจจุบันนี้ การยอมรับความเท่าเทียมกันนี้ส่วนใหญ่จะกระทำขึ้นระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ระหว่างประเทศสมาชิกความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) หรือระหว่างประเทศนิวซีแลนด์กับประเทศออสเตรเลีย⁵⁵

⁵³ Article 4.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁵⁴ Article 4.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁵⁵ United Nations Conference on Trade and Development. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. New York and Geneva, 2000.

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกสมาชิกบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าการเจรจาเพื่อยอมรับถึงความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้มีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงและประโยชน์ที่ได้จากการเจรจาค่อนข้างจำกัด มิได้มากเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงไปเน้นให้การสนับสนุนหลักการอื่นๆที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS ที่สามารถให้ประโยชน์ในการเข้าสู่ตลาดได้มากกว่า เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง ความโปร่งใส การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบ นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนามองว่าการเจรจาทำความตกลงเรื่องการยอมรับความเท่าเทียมกันนี้มีประโยชน์ต่อการส่งออกสินค้าบางประเภทและกิจการที่เกี่ยวข้องบางประเภทเท่านั้น⁵⁶

2.3.2.5.2 การยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง

จากปัจจัยในเรื่องของความแตกต่างของสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศและสภาพแวดล้อมที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเป็นอยู่ และปัจจัยอื่นๆ ภายในประเทศเช่น นโยบายของภาครัฐในการควบคุมและกำจัดโรคและแมลงภายในประเทศ ส่งผลให้ลักษณะของการเกิดโรคและแมลงของแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันไป ในทางปฏิบัตินั้นประเทศผู้นำเข้าจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกที่มีการระบาดของโรคและแมลงซึ่งหากมีการนำเข้าสินค้าจากประเทศเหล่านี้ย่อมอาจก่อให้เกิดการระบาดของโรคและแมลงอันจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศผู้นำเข้าได้ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศผู้นำเข้าห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีการระบาดของโรคและแมลง แม้ในความเป็นจริงการระบาดของโรคและแมลงในประเทศผู้ส่งออกจะระบาดในพื้นที่เล็กๆในประเทศผู้ส่งออกก็ตาม ส่งผลให้สินค้าที่ผลิตจากประเทศผู้ส่งออกนั้นถูกห้ามนำเข้าแม้ว่าสินค้านั้นจะมีได้ผลิตจากเขตที่มีการระบาดก็ตาม

ในทางปฏิบัตินั้น การที่ประเทศผู้ส่งออกจะให้การรับรองและพิสูจน์ว่าพื้นที่ใดเป็นเขตปลอดโรคและแมลงนั้นย่อมต้องใช้ต้นทุนและทรัพยากรที่สูง รวมถึงกระบวนการที่ยุ่งยากและระยะเวลาที่ยาวนานในการที่จะพิสูจน์ว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตปลอดโรคและแมลง⁵⁷

⁵⁶ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures,” p.40.

⁵⁷ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures,” p.41.

ความตกลง SPS ข้อ 6.1 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศตนนั้นสามารถนำไปใช้เพื่อบรรลุเงื่อนไขด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศผู้นำเข้าได้⁵⁸ ซึ่งหลักการในข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การลงทุนเกี่ยวกับเขตปลอดโรคและแมลงของประเทศผู้ส่งออกเกิดความคุ้มค่าที่สุด เพื่อให้แต่ละประเทศมั่นใจว่าความพยายามของตนในการที่จะรับรองและพิสูจน์ถึงเขตปลอดโรคและแมลงส่งผลที่คุ้มค่าในการที่จะทำให้สินค้าของตนเข้าสู่ตลาดของประเทศผู้นำเข้าได้มากขึ้น⁵⁹

2.3.2.5.2.1 ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา

จากหลักการในข้อ 6.1 กำหนดถึงการพิจารณาถึงลักษณะสุขอนามัยแต่ละพื้นที่นั้นจะต้องคำนึงถึงระดับของการระบาดของแมลงหรือโรคชนิดใดชนิดหนึ่ง มาตรการในการควบคุมและกำจัดที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น และแนวทางที่ถูกพัฒนาโดยองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ การพิจารณาถึงลักษณะทางสุขอนามัยนั้นมิได้จำกัดไว้เพียงปัจจัยที่กล่าวไว้เท่านั้น กล่าวคือหากมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสุขอนามัยก็สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้

2.3.2.5.2.2 เขตปลอดโรคและแมลง หรือเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับที่ต่ำ

ความตกลง SPS กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงหลักการของเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง และเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับที่ต่ำ โดยในการพิจารณาถึงเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง และเขตที่มีการแพร่ระบาดของแมลงในระดับที่ต่ำนี้ให้มีการพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศวิทยา กระบวนการในการควบคุมและกำจัดการระบาดของโรคและแมลง เป็นต้น⁶⁰

⁵⁸ Article 6.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁵⁹ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures,” p.41.

⁶⁰ Article 6.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

2.3.2.5.2.3 หน้าที่ของประเทศผู้ส่งออก

ประเทศผู้ส่งออกที่ได้มีการอ้างว่าพื้นที่ของตนเป็นเขตปลอดโรคและแมลง หรือเป็นเขตที่มีการแพร่ระบาดของโรคและแมลงในระดับที่ต่ำนั้นต้องมีหลักฐานที่จำเป็นเพื่อที่จะสนับสนุนข้ออ้างนี้ และต้องยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้า หากมีการร้องขอในการเข้าไปทำการตรวจสอบ ทดสอบ หรือ ดำเนินกระบวนการอื่นๆ เพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างนี้

2.3.2.6 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องมีความโปร่งใส

ผู้ส่งออกสินค้าหลายรายมักประสบปัญหาอันเกิดจากมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ใช้ในประเทศผู้นำเข้านั้นไม่มีความโปร่งใส นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาที่มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยส่งผลให้ผู้ส่งออกต้องประสบปัญหาในการส่งออกสินค้าเข้าสู่ตลาดของประเทศผู้นำเข้า โดยผู้ส่งออกต้องเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่แน่นอน ในทางปฏิบัติผู้ส่งออกต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการที่จะดำเนินการตรวจสอบถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ผู้ส่งออกจะต้องปฏิบัติตามซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในการส่งออกสินค้าไปยังแต่ละประเทศ จากปัญหานี้ ความตกลง SPS จึงได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความโปร่งใสในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพื่อลดปัญหานี้ อันจะส่งผลดีต่อการเข้าสู่ตลาดของสินค้าของผู้ส่งออกโดยทำให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปโดยสะดวกขึ้น ซึ่งความตกลง SPS ได้กำหนดหน้าที่ของประเทศสมาชิกผู้นำเข้าไว้ดังนี้

2.3.2.6.1 การออกประกาศเกี่ยวกับบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS ข้อ 7 กำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกต้องออกประกาศเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและแจ้งถึงการเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ใช้ในประเทศตนหากมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยที่บังคับใช้และประเทศสมาชิกนั้นต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้น⁶¹ โดยในภาคผนวกบีของความตกลง SPS ได้กำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวกับวิธีการและหลักเกณฑ์ในการแจ้งเอาไว้

⁶¹ Article 7 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

จากถ้อยคำในภาคผนวกบีที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องออกประกาศเกี่ยวกับบทบัญญัติ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นสามารถเข้าถึงได้ โดยใน เชิงอรรถได้ขยายความนิยามของคำว่ากฎเกณฑ์ด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเอาไว้ว่า มาตรการด้าน สุขอนามัยและสุขอนามัยพืชอาจอยู่ในรูปต่างๆ อันได้แก่ กฎหมาย คำสั่ง หรือ กฎระเบียบที่มีผลบังคับ ใช้เป็นการทั่วไป โดยจากนิยามที่กำหนดไว้นี้คำวินิจฉัยขององค์การอุทธรณ์ในคดี Japan-Agricultural Products ได้อธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่าคำว่าอันได้แก่ (such as) ที่ปรากฏอยู่ในเชิงอรรถนี้ ทำให้สามารถ ตีความได้ว่าขอบเขตลักษณะของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ประเทศสมาชิกจะต้องมีการ ประกาศนั้น ไม่จำกัดเพียงแค่มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อยู่ในรูปของกฎหมาย กฎระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปเท่านั้น กล่าวคือ ให้รวมถึงกฎเกณฑ์ใดก็ตามที่มีผลบังคับใช้เป็นการ ทั่วไปและมีลักษณะทำนองเดียวกันกับกฎหมายและคำสั่ง และกฎระเบียบที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป นี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของภาคผนวกบี วรรค 1 นี้คือการที่กฎหมายต้องการให้ประเทศสมาชิกที่ มีส่วนได้เสียสามารถรับรู้ถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ใช้ภายในประเทศ สมาชิกและเพื่อความโปร่งใสในการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมดังกล่าว⁶² ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการประกาศเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยมีดังต่อไปนี้⁶³

- (1) ประเทศสมาชิกต้องออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ที่ได้มีการกำหนดขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยและ สุขอนามัยพืชที่มีผลบังคับใช้อยู่ ไม่ว่าจะมาตรการนั้นจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม หาก มาตรการนั้นมีลักษณะดังนี้
 - เป็นมาตรการที่มีการบังคับใช้

⁶² Appellate Body, Japan-Agricultural Products II, paras. 105-106 We consider that the list of instruments contained in the footnote to paragraph 1 of Annex B is, as is indicated by the words "such as", not exhaustive in nature. The scope of application of the publication requirement is not limited to "laws, decrees or ordinances", but also includes, in our opinion, other instruments which are applicable generally and are similar in character to the instruments explicitly referred to in the illustrative list of the footnote to paragraph 1 of Annex B.

The object and purpose of paragraph 1 of Annex B is "to enable interested Members to become acquainted with" the sanitary and phytosanitary regulations adopted or maintained by other Members and thus to enhance transparency regarding these measures. In our opinion, the scope of application of the publication requirement of paragraph 1 of Annex B should be interpreted in the light of the object and purpose of this provision.

⁶³ น้าฝน ลิมปเจต, "ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก : ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย," หน้า 53.

- เป็นบทบัญญัติด้านสุขอนามัย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือกฎระเบียบ เป็นต้น
 - เป็นมาตรการที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป
- (2) การประกาศดังกล่าวต้องกระทำในทันทีที่มีการกำหนดมาตรการหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการ
 - (3) การประกาศดังกล่าวจะต้องทำในลักษณะที่ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวได้
 - (4) ข้อยกเว้นในกรณีสถานการณ์เร่งด่วน ให้ประเทศสมาชิกเว้นระยะเวลาในการกำหนดมาตรการให้ห่างกับระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการเพื่อให้เวลากับผู้ผลิตของประเทศผู้ส่งออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงผลิตภัณฑ์และวิธีการผลิตของตนให้เป็นไปตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้า

2.3.2.6.2 การแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

หากเป็นกรณีที่ไม่มีความมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชในเรื่องนั้นกำหนดเอาไว้ หรือเป็นกรณีที่มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมีเนื้อหาที่ต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นกำหนดเอาไว้ และประกอบกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁴

- (1) ออกประกาศให้ทราบถึงเนื้อหาของมาตรการตั้งแต่ในระยะแรก (at an early stage) ของการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียสามารถปรับตัวให้เข้ากับเนื้อหาของมาตรการที่จะมีการบังคับใช้นั้น
- (2) แจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่น โดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลก โดยในการแจ้งนี้ให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น และอธิบายโดยย่อถึงวัตถุประสงค์และสาเหตุในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมา โดยใน

⁶⁴ Paragraph 5 Annex B of Agreement on the Application of Saniatary and Phytosanitary Measures

การแจ้งนี้ต้องกระทำตั้งแต่ในระยะแรกของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่จะมีผลบังคับใช้นี้

- (3) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยที่จะบังคับใช้ในรูปของสำเนาเอกสารและแสดงให้เห็นรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยในส่วนที่มีความแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นหากเมื่อมีการร้องขอ
- (4) เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการสุขอนามัยพืชสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือหากมีการร้องขอ และนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ไปประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต่อไป โดยการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ต้องเป็นไปอย่างปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ความตกลง SPS ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีปัญหาเร่งด่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยหรือมีการคุกคามที่เกิดขึ้นต่อสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกใด ระบุว่าประเทศสมาชิกอาจจะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ข้างต้นก็ได้ โดยให้ปฏิบัติดังนี้

- (1) แจ้งประเทศสมาชิกอื่นโดยทันทีผ่านสำนักเลขาธิการ WTO โดยระบุเนื้อหาในการแจ้งเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น และอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเหตุผลของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้น และลักษณะของปัญหาเร่งด่วน
- (2) ให้ข้อมูลในรูปของสำเนาของกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการสุขอนามัยให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นหากเมื่อมีการร้องขอ
- (3) เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้แสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และจัดให้มีการปรึกษาหารือกันหากมีการร้องขอ และนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณา

อนึ่ง ในการแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยต่อสำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามภาษาที่ใช้ในการแจ้งนั้นอาจจะเป็นภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศสหรือภาษาสเปนก็ได้

ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในประเทศเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช⁶⁵

หลักการในเรื่องของความโปร่งใสตามความตกลง SPS นี้ สำนักงานองค์การการค้าโลกได้ออกคู่มือที่ชื่อว่า “How to Apply the Transparency Provisions of the SPS Agreement” ไว้เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกได้เข้าใจและปฏิบัติตามหลักการเรื่องความโปร่งใสได้ง่ายยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามคู่มือฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม⁶⁶

2.3.2.6.3 การจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point)

จากหลักการเรื่องความโปร่งใสนี้ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตอบข้อซักถามเพื่อตอบคำถามและให้ข้อมูลในรูปของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช อัน ได้แก่⁶⁷

- (1) กฎเกณฑ์ด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ใช้อยู่และที่จะบังคับใช้ในประเทศสมาชิก
- (2) ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบ มาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการกักกัน ระดับที่ยอมรับได้ของการปนเปื้อนของยาฆ่าแมลง ระดับของสารปรุงแต่งอาหารที่ยอมรับได้
- (3) ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง ปัจจัยที่ใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยง และระดับที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช
- (4) การเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายในประเทศสมาชิกนั้น หรือหน่วยงานในระดับภูมิภาค และความตกลงทวิภาคีและพหุภาคีที่จัดทำขึ้นภายใต้ความตกลง SPS รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาของความตกลงเหล่านี้

⁶⁵ Paragraph 10 Annex B of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁶⁶ United Nations Conference on Trade and Development, “Dispute Settlement World Trade Organization: 3.9 SPS Measures,” p.44

⁶⁷ Paragraph 3 Annex B of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

2.3.2.7 กระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS ระบุให้นำบทบัญญัติ GATT 1994 มาตรา 22 และ 23 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทมาใช้บังคับ⁶⁸ ซึ่งได้มีการขยายความเพิ่มเติมในส่วนรายละเอียดออกมาเป็นความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาทและหากว่าประเด็นพิพาทนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นทางวิทยาศาสตร์หรือประเด็นทางวิชาการ คณะผู้พิจารณาของกรรมาธิการว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชอาจจะขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะผู้พิจารณาและคู่อภิปรายในข้อพิพาทก็ได้ และอาจตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาทางด้านเทคนิคหรือปรึกษาหารือกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องก็ได้⁶⁹

วัตถุประสงค์ของความตกลง SPS คือการกำหนดหลักการในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับในประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก เพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสุขอนามัยของคน สัตว์ และพืชอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้า ความตกลง SPS นี้มีขอบเขตบังคับใช้กับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกทั้งปวงที่อาจส่งผลกระทบต่อทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญของความตกลง SPS กล่าวคือ ประเทศสมาชิกนั้นจะต้องมีความจำเป็นในการที่จะป้องกันมนุษย์ สัตว์ พืช และมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ถูกกำหนดขึ้นมานี้ต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน ซึ่งหากมาตรการสุขอนามัยนี้มีเนื้อหาที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกนั้นจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของความตกลง SPS ว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นมาตรการที่มีความสอดคล้องกับ GATT 1994 และความตกลง SPS นอกจากนี้มาตรการสุขอนามัยนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงและต้องมีระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลหรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝงและต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการยอมรับความเท่าเทียมกัน

⁶⁸ Article 11 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁶⁹ Article 11 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

(Equivalence) และการยอมรับเงื่อนไขเรื่องเขตปลอดโรคและแมลง และหลักการที่สำคัญประการสุดท้ายเพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกมีความโปร่งใส ความตกลง SPS กำหนดหลักการไว้เกี่ยวกับการออกประกาศ การแจ้ง และการจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point) เกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

บทที่ 3

มาตรการสุขอนามัยในการนำเข้ากุ้งของประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย

สินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทยซึ่งทำรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก กุ้งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญสินค้าหนึ่ง โดยในปีหนึ่งๆประเทศไทยมีรายได้จำนวนมากจากการส่งออกไปขายยังประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สินค้าจำพวกกุ้งที่ส่งออกไปขายในต่างประเทศนี้มีทั้งเป็นการส่งออกไปในลักษณะกุ้งสดแช่เย็น (รวมกุ้งต้มสุกและแห้ง) กุ้งแปรรูปและกุ้งกระป๋อง

ประเทศออสเตรเลียเป็นตลาดที่สำคัญตลาดหนึ่งซึ่งประเทศไทยได้ส่งสินค้ากุ้งไปขายในประเทศออสเตรเลียทั้งในลักษณะที่เป็นกุ้งสดและในรูปของผลิตภัณฑ์กุ้ง เช่น ขนมหีบ ซาโมซ่า โดยการส่งออกไปและผลิตภัณฑ์กุ้งไปจำหน่ายนี้มีอัตราการเจริญเติบโตขึ้นทุกปี

จากการที่ประเทศออสเตรเลียไม่มีมาตรการที่ใช้สำหรับควบคุมการนำเข้ากุ้ง ดังนั้นจึงได้มีการตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเชื้อโรคที่อาจปะปนมากับกุ้งนำเข้า และหากมีการติดต่อไปยังสัตว์น้ำอื่นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาและต่อระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อการคุ้มครองสุขภาพของสัตว์น้ำในประเทศ ประเทศออสเตรเลียจึงได้กำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากเชื้อโรคที่อาจปะปนมากับกุ้งนำเข้า อันอาจจะก่อให้เกิดโรคระบาดนำไปสู่การระบาดของสัตว์น้ำในประเทศได้

ในกรณีประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้มาตรการในลักษณะเดียวกับมาตรการของประเทศออสเตรเลียที่นำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันโรคระบาดที่จะเกิดขึ้นต่อสัตว์น้ำในประเทศไทยอันเกิดจากการสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้าซึ่งมาตรการดังกล่าวคือระเบียบของกรมประมงซึ่งมีชื่อว่า “ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547”

เหตุที่กล่าวว่มาตรการในการนำเข้ากุ้งของประเทศไทยที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 กับ

มาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรการของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียต่างมีขึ้นเพื่อป้องกันสุขภาพสัตว์น้ำในประเทศจากการเกิดโรคระบาดโดยการสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้า ดังนั้นจึงนำมาสู่การศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียกับการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งของไทยในทีนี้คือระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 โดยเนื้อหาของบทนี้เป็นการศึกษาถึงความ เป็นมาและสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 และมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์ว่าการกำหนดมาตรการของทั้งสองประเทศนี้มีความ สอดคล้องกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชหรือไม่เพียงใด

ส่วนที่ 1 ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

3.1 ความเป็นมาของการกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547¹

จากภาวะที่อุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำของประเทศไทยต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น โรคระบาด สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม รวมถึงการขาดแคลนพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์กุ้งที่มีคุณภาพ และปัญหาที่สำคัญคือ กุ้งกุลาดำแคระแกร็นเลี้ยงไม่โต แต่ราคาลูกกุ้งกลับปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้นจึงมีการแนวคิดในการนำพันธุ์กุ้งชนิดใหม่จากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงทดแทนกุ้งกุลาดำที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะกุ้งขาว หรือกุ้งขาวแปซิฟิก (Pacific white shrimp, *Penaeus vannamei*) หรือเรียกว่า “กุ้งขาวแวนนาไม”

กุ้งขาวแวนนาไม หรือเรียกอีกชื่อว่า กุ้งขาวลิโทพีเนียส แวนนาไม เป็นสายพันธุ์กุ้งทะเลกลุ่ม กุ้งขาว แปซิฟิก ถูกค้นพบโดย Boome ในปีค.ศ. 1931 มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า *Litopenaeus Vanamei* ชื่อสามัญที่ F.A.O. รับรองและใช้เรียกทั่วโลกคือ White leg shrimp ซึ่งกุ้งขาวที่เพาะเลี้ยงกันอยู่ใน

¹ นกมล สุกระกาญจน์, สุกญา ศิริฐนิคม, จริพร เรืองศรี และกิจการ สุขมาตย์, “การวิเคราะห์ความเสี่ยง : กรณีศึกษาการนำเข้ากุ้งขาวในประเทศไทย,” วารสารสงขลานครินทร์ วิทยาศาสตร์, 2548, ฉบับพิเศษ 1:226.

ปัจจุบันนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ตามสภาพภูมิอากาศของโลกตะวันตก ได้แก่ กุ้งขาวลิโทพีเนีย แวนนาไม, กุ้งสีน้ำเงิน ส่วนกุ้งขาวทางตะวันออก ได้แก่ กุ้งแชบ๊วย กุ้งขาวจีน กุ้งขาวอินเดีย ซึ่งการเลี้ยงกุ้งขาวแวนนาไมนั้นมีข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

(1) ข้อดีของการเลี้ยงกุ้งขาวแวนนาไม

กุ้งขาวแวนนาไมเป็นพันธุ์กุ้งที่เลี้ยงง่ายและเจริญเติบโตเร็วซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การเลี้ยงกุ้งกุลาดำพบว่ากุ้งขาวแวนนาไมมีการเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่ากุ้งกุลาดำ และกุ้งขาวแวนนาไมนี้เป็นกุ้งที่มีความสามารถในการปรับตัวสูงจึงสามารถอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงกว้าง เช่น ความเค็ม โดยกุ้งขาวแวนนาไมสามารถเจริญเติบโตได้ดีในน้ำที่มีระดับความเค็มตั้งแต่ 0-35 ppt.

(2) ข้อเสียของการเลี้ยงกุ้งขาวแวนนาไม²

ข้อเสียประการสำคัญของกุ้งขาวแวนนาไมนี้คือกุ้งขาวแวนนาไมสามารถยอมรับการติดเชื้อโรค (susceptible species) หรือเป็นเจ้าบ้านหรือโฮสต์ (host) และยังอาจเป็นพาหะของโรคระบาดที่มีเชื้อไวรัสเป็นสาเหตุ อันได้แก่ Taura Syndrome Virus (TSV), White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellow-head Virus (YHV) และ Infectious Hypodermal and Hematopoietic Necrosis (IHHNV)

แม้ว่าการนำเข้ากุ้งขาวแวนนาไมเข้ามาเลี้ยงแทนกุ้งกุลาดำจะเป็นแนวคิดที่มีข้อดีหลายประการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้ง แต่อย่างไรก็ตามข้อเสียจากการที่กุ้งขาวแวนนาไมเป็นพาหะของเชื้อไวรัสอันเป็นสาเหตุของการเกิดโรคระบาดเป็นสิ่งที่ต้องคำนึง เพราะโรคติดต่อที่กุ้งขาวแวนนาไมเป็นพาหะนี้มีหลายโรคที่เป็นโรคติดต่อที่มีความรุนแรง หากมีการระบาดย่อมก่อให้เกิดผลเสียมากมายแก่ผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงกุ้งในประเทศไทยและยังสามารถแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดการติดเชื้อต่อสัตว์น้ำได้

² สุกัญญา พลิตกุล “การตรวจวินิจฉัยโรค Taura syndrome และ White spot syndrome โดยเทคนิคทางอนุชีววิทยาในกุ้งขาว (*Litopenaeus vannamei*) และกุ้งกุลาดำ (*Panaeus monodon*) ที่เพาะเลี้ยงในฟาร์ม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะสัตวแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 7-16.

3.2 ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์ และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

จากการที่ทางหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยในขณะนี้คือกรมประมงได้เล็งเห็นถึงปัญหาจากการแพร่ระบาดของโรคระบาดที่กุ้งขาวนำเข้าสามารถเป็นพาหะซึ่งโรคระบาดที่เกิดจากเชื้อไวรัส Tauro Syndrome Virus (TSV), White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellow-head Virus (YHV) และ Infectious Hypodermal and Hematopoietic Necrosis (IHHNV) เหล่านี้นอกจากจะแพร่ระบาดต่อกุ้งได้แล้วยังสามารถระบาดไปสู่สัตว์น้ำที่อยู่ในกลุ่มครัสเตเชียนหรือสัตว์น้ำที่มีเปลือกแข็งได้อีกด้วย กรมประมงในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงได้ดำเนินการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคในกุ้งขาวที่เกิดจากเชื้อไวรัสสู่สิ่งแวดล้อมอันจะก่อให้เกิดการติดเชื้อต่อสัตว์น้ำโดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมานี้อยู่ในรูปของระเบียบที่มีชื่อว่าระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 วัตถุประสงค์ของระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ถูกกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบเพื่อระบุถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาว ในที่นี้คือกุ้งขาวแวนนาไม (*Panaeus vannamei*) เข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวภายในประเทศให้มีคุณภาพและยั่งยืน และเพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคในกุ้งขาว

3.2.2 ขอบเขตการใช้บังคับระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 นี้ใช้บังคับกับการนำเข้ากุ้งขาวกลุ่มพีเนียส แวนนาไม

(*Penaeus vannamei*) หรือเรียกว่ากุ้งขาวแวนนาไมเข้ามาในราชอาณาจักรและรวมถึงการขึ้นทะเบียนฟาร์มที่เพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่นำเข้ามาสำหรับการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์

3.2.3 หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้นำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547³

กรมประมงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์เข้ามาในราชอาณาจักร

กุ้งขาวที่กรมประมงจะอนุญาตให้มีการนำเข้านั้นต้องเป็นพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่ปลอดเชื้อเฉพาะเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ และกุ้งขาวนั้นต้องมาจากแหล่งหรือสถานเพาะเลี้ยงกุ้งที่กรมประมงได้ประกาศรับรองแล้วเท่านั้น โดยการนำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรนี้ผู้นำเข้าต้องได้รับหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวและการนำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ ซึ่งผู้นำเข้านี้ต้องแสดงหนังสือรับรองการปลอดเชื้อ SPF (Specific Pathogenic Free) ซึ่งได้รับจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจากห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของประเทศที่ส่งออกซึ่งแสดงว่า กุ้งขาวที่นำเข้านั้นเป็นพ่อแม่พันธุ์ที่ปลอดเชื้อโดยผ่านการคัดเลือกสายพันธุ์และเลี้ยงในฟาร์มที่มีระบบ Biosecure ซึ่งได้มีการเฝ้าระวังโรคเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยไม่พบว่ามีโรคตายผิดปกติในระยะเวลา 3 เดือนก่อนส่งออก และรับรองการปลอดเชื้อ SPF (Specific Pathogenic Free) โดยใช้การตรวจด้วยเทคนิค PCR หรือตรวจตามวิธีที่ OIE กำหนด โดยรายชื่อของโรคที่กำหนดมีดังนี้

- 1) โรคจุดขาว (WSSV, White Spot Syndrome Virus)
- 2) โรคหัวเหลือง (YHV, Yellowhead Virus)
- 3) โรคทอรา (TSV, Taura Syndrome Virus)
- 4) โรคแคะแกระริน (IHHNV, Infectious Hypodermal and Hematopoietic Necrosis Virus)
- 5) โรคอื่นตามที่กรมประมงประกาศกำหนด

³ ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 9-14

ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้ากุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักร ให้มีการนำกุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรเฉพาะทางด้านศุลกากรที่กำหนดไว้ โดยให้แจ้งการนำเข้าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการลำสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) ทางด้านศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ โดยให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการลำสัตว์น้ำท่าอากาศยานกรุงเทพ
- 2) ทางด้านศุลกากรท่าอากาศยานหาดใหญ่ โดยให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการลำสัตว์น้ำท่าอากาศยานหาดใหญ่
- 3) ทางด้านศุลกากรท่าอากาศยานภูเก็ต ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการท่าอากาศยานภูเก็ต

ทั้งนี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการลำสัตว์น้ำได้รับแจ้งการนำเข้ากุ้งขาวมีชีวิตเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ให้ดำเนินการสุ่มเก็บตัวอย่างกุ้งขาวนั้นจำนวน 1 กล่อง หรือไม่น้อยกว่า 10 ตัว

ทั้งนี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สุ่มเก็บตัวอย่างกุ้งขาวนำเข้าเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ผู้นำเข้านำกุ้งขาวนั้นไปยังฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น และภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันที่นำเข้าให้ถือว่าเป็นระยะเวลาในการกักกันโรค ห้ามมิให้ทำการเคลื่อนย้ายกุ้งขาวมีชีวิตนั้นออกจากบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ในฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวนั้น เว้นแต่จะได้เคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตและตามวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรกำหนด

นอกจากนี้ผู้ที่นำเข้ากุ้งขาวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวหลังจากการได้รับหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวต้องมีหน้าที่ดำเนินการหรือถือปฏิบัติดังนี้

- 1) จัดการฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวให้คงมาตรฐานตามที่กำหนดไว้
- 2) ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจสอบฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเป็นระยะๆ ตามความจำเป็นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อคงไว้ซึ่งมาตรฐานการเฝ้าระวังโรค การตรวจติดตามผลการปรับปรุงพันธุ์ และควบคุมโรคกุ้งขาวชนิดร้ายแรง

- 3) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบกึ่งขาวเป็นโรคใดโรคหนึ่งที่ระบุข้างต้น ต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำลายกึ่งขาวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าเสียทั้งหมดทันที โดยผู้นำเข้าเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
- 4) กรณีที่มีการตายผิดปกติของกึ่งขาวในฟาร์มเพาะเลี้ยงกึ่งขาว ให้รีบแจ้งสถาบัน ศูนย์ หรือสถานีในสังกัดของสำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง หรือแจ้งสถาบันวิจัยสุขภาพสัตว์น้ำจืดในทันที พร้อมทั้งเก็บตัวอย่างกึ่งขาวที่ตายไว้ในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของกรมประมงสามารถนำมาตรวจพิสูจน์โรคได้ เช่น แช่แข็ง แช่ในแอลกอฮอล์ 70 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

3.3 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกมาตรการควบคุมการนำเข้ากึ่งขาว

จากข้อเสียของการเลี้ยงกึ่งขาวแวนนาไมเนื่องจากกึ่งขาวแวนนาไมที่นำเข้านี้อาจเป็นพาหะของเชื้อโรคที่จะก่อให้เกิดโรคระบาดร้ายแรงที่จะส่งผลกระทบต่อไม่เพียงแต่อุตสาหกรรมการเลี้ยงกึ่งแต่ยังอาจส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำอื่นในประเทศไทยได้ ประเทศไทยโดยกรมประมงจึงได้กำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกึ่งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ขึ้นเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งทางภาครัฐของไทยโดยกรมประมงได้ดำเนินการเพื่อออกมาตรการในการควบคุมการนำเข้ากึ่งขาวตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.3.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากึ่งขาว (Import Risk Analysis) หรือ IRA

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติหรือเรียกโดยย่อว่า มกอช. เป็นหน่วยงานระดับกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร⁴ เป็นผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์จากการนำเข้ากึ่งขาวได้ดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากึ่งขาว โดยการดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากึ่งขาวนี้ทางมกอช. ได้มอบหมายให้ทางกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคสัตว์น้ำเป็นผู้ศึกษาและวิจัยในการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากึ่งขาวนี้ ในการนี้กรมประมงจึงมอบหมายให้ศูนย์วิจัยสุขภาพสัตว์น้ำ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นผู้ทำการศึกษาและทำการวิเคราะห์ความเสี่ยง

⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ[Online]. Available from : http://www.moac.go.th/builder/moac02/response_13.php [12 May 2009]

การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งขาว (import risk analysis) หรือ IRA นี้คือการวิเคราะห์ความเสี่ยงถึงสิ่งอันตรายที่อาจปะปนมากับกุ้งขาวนำเข้า ซึ่งในที่นี้คือ กุ้งขาวแวนนาไม (Pacific White Shrimp, *Penaeus vannamei*) โดยพิจารณาถึงอันตรายและการประมาณระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากอันตรายนั้นๆ การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการนำเข้านี้เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเผยแพร่และสื่อต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งขาวมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

3.3.1.1 การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification)⁵

ขั้นตอนนี้คือการนำสิ่งอันตราย อันได้แก่ เชื้อโรคหรือสารชีวภาพที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบจากการนำเข้าสินค้าที่มีการปนเปื้อนของสิ่งอันตรายเหล่านี้มาจำแนกออกเป็นหมวดหมู่ โดยมีหลักการดังนี้

- เป็นโรคติดเชื้อที่มีกุ้งขาวเป็นพาหะ
- เป็นเชื้อโรคที่ไม่เคยมีรายงานในประเทศไทยหรือเป็นเชื้อโรคที่พบในประเทศไทยแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด
- เป็นเชื้อที่อยู่ในบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE, 1997) และ/หรือ คาดว่าอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการเลี้ยงกุ้งในประเทศไทย

จากการศึกษารายงานเกี่ยวกับโรคติดเชื้อในกุ้งขาวที่มีสาเหตุมาจากเชื้อไวรัส แบคทีเรีย เชื้อรา และปรสิตกลุ่มต่างๆ ประมาณ 29 ชนิด และการประเมินผลโรคติดเชื้อที่นำมาพิจารณาในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนด สรุปได้ว่ามีรายชื่อของโรคในกุ้งขาวจำนวน 12 ชนิด โดยเป็นโรคติดเชื้อไวรัส 8 ชนิด และโรคติดเชื้อแบคทีเรีย 4 ชนิด ดังตารางการจำแนกสิ่งอันตรายนี้

⁵ นกมล สุกระกาญจน์, สุกญา ศิริฐนิคม, จริพร เรืองศรี และกิจการ สุขมาคย์, “การวิเคราะห์ความเสี่ยง: กรณีศึกษาการนำเข้ากุ้งขาวในประเทศไทย.”, หน้า 228-236.

Pathogens	1. Infectious diseases	2. (a) Diseases that have not been reported in Thailand	2. (b) Diseases subjected to official control	3. (a) Diseases listed by OIE	3. (b) Likely to have strong impact on marine shrimp culture in Thailand
Viruses					
1. Taura syndrome virus (TSV)	/	/	-	/	/
2. Yellow head virus (YHV)	/	-	/	/	/
3. White spot syndrome virus (WSSV)	/	-	/	/	/
4. Rhabdovirus of penaeid shrimp (RPS)	/	/	-	-	-
5. <i>Baculovirus penaei</i> (BP)	/	/	-	-	/
6. Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV)	/	-	-	-	/
7. Lymphoid organ vacuolization virus (LOVV)	/	-	-	-	-
8. REO-like virus (REO)	/	/	-	-	-
Bacteria					
9. <i>Vibrio penaeicida</i>	/	/	-	-	/
10. Necrotizing hepatopancreatitis (NHP)	/	/	-	-	/
11. Rickettsial-like organism	/	/	-	-	-
12. Mycobacteriosis	/	/	-	-	-

ตารางที่ 1 เกณฑ์การประเมินความเสี่ยงเชื้อก่อโรค

3.3.1.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ซึ่งประกอบไปด้วยสองขั้นตอนใหญ่ๆ ด้วยกันคือ⁶

(1) การกำหนดความเป็นไปได้ของการปรากฏของโรค (Probability of establishment) เป็นการประเมินโอกาสที่เชื้อโรคต่างๆ จะถูกนำเข้ามาและส่งผลกระทบต่อภายในประเทศ เช่น มีโอกาสสูง (high) ปานกลาง (moderate) น้อย (low) น้อยมาก (very low) น้อยที่สุด (extremely low) หรือ ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย (negligible) โดยการพิจารณาจากโอกาสที่เชื้อโรคจะแฝงมากับสัตว์นำเข้ามา (release assessment) และโอกาสที่เชื้อโรคจะแพร่ระบาดไปยังสัตว์น้ำชนิดต่างๆ หรือระบบนิเวศน์ (exposure assessment) ซึ่งโอกาสของการปรากฏของโรคจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ โอกาสที่เชื้อโรคจะปรากฏในประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ โอกาสที่เชื้อโรคซึ่งอยู่ในสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่นำเข้ามาจะอยู่ในภาวะที่สามารถก่อให้เกิดการติดเชื้อซึ่งจะปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในประเทศที่นำเข้าและโอกาสที่เชื้อโรคที่ได้ปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำธรรมชาติก่อให้เกิดโรคในสัตว์น้ำชนิดที่ยอมรับเชื้อ (susceptible species) และอาจรวมทั้งสิ่งมีชีวิตที่เป็นพันธุ์พื้นเมือง

(2) การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่เชื้อโรคได้เข้ามาแพร่ระบาด (Consequence assessment) เป็นการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัจจัยความเสี่ยงโดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์

⁶ เรืองเดียวกัน, หน้า 228-236.

ระหว่างการเผชิญต่อปัจจัยความเสี่ยงที่พิจารณาและผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของการได้รับความเสี่ยงนั้นๆ เชื้อโรคใหม่ที่ผ่านเข้ามากับการนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านชีวภาพ อุตสาหกรรม (โดยเฉพาะการประมง) ผลกระทบทางสังคม และสิ่งแวดล้อม ผลกระทบเหล่านี้สามารถวัดได้ทั้งในเชิงปริมาณ (จากผลกระทบทางเศรษฐกิจ) และเชิงคุณภาพ (จากผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม) ผลกระทบหรือความสำคัญของโรคที่จะเกิดขึ้นจะถูกแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับวิกฤติ (catastrophic) ระดับสูง (high) ระดับปานกลาง (moderate) ระดับต่ำ (low) และระดับไม่มีนัยสำคัญ (negligible)

การประเมินความเสี่ยงของการนำเข้ากุ้งขาวนี้กรมประมงได้นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโรคติดเชื้อทั้งหมดที่มีรายงานในเอกสารเผยแพร่มาประมวล และวิเคราะห์ เป็นการประเมินบนพื้นฐานของกิจกรรมต่างๆ ที่ปราศจากการควบคุมและการจัดการใดๆ โดยผลการประเมินเป็นดังนี้

3.3.1.2.1 Taura syndrome virus (TSV)

เชื้อ TSV เป็นเชื้อที่สามารถพบได้บ่อยและก่อให้เกิดผลที่รุนแรงต่อกุ้งขาวทุกระยะ และสามารถพบเชื้อ TSV ในกุ้งและสัตว์น้ำเปลือกแข็งหรือครัสเตเชีย (crustacean) อื่นๆอีกหลายชนิด รวมถึงชนิดที่เป็นสัตว์น้ำพื้นเมืองของประเทศไทย ดังนั้นการนำเข้ากุ้งขาวจากต่างประเทศโดยปราศจากมาตรการควบคุมอาจทำให้เชื้อ TSV มีโอกาสแพร่กระจายสู่แหล่งน้ำได้ในระดับสูงและสัตว์น้ำสายพันธุ์ท้องถิ่นหลายชนิดมีโอกาสเกิดการติดเชื้อแบบเรื้อรังได้ค่อนข้างสูง นอกจากนี้การติดเชื้อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพยาธิสภาพของเนื้อเยื่ออย่างชัดเจนแม้ว่ายังไม่มียารักษาถึงผลกระทบต่อสัตว์กลุ่มดังกล่าวในประเทศไทยมาก่อน แต่ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงสรุปได้ว่าเชื้อ TSV มีผลกระทบต่อสัตว์น้ำสายพันธุ์ท้องถิ่นของไทยในระดับสูง

3.3.1.2.2 Yellow head virus (YHV)

ประเทศไทยเคยมีการระบาดของโรคที่เกิดจากเชื้อไวรัส YHV ในกุ้งกุลาดำเมื่อปีพ.ศ. 2535-2536 ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมูลค่ากว่า 40 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีรายงานการติดเชื้อ YHV ในกุ้งหลายชนิด อันได้แก่ *P.japonicus*, *P.vannamei*, *P.setiferus*, *P.aztecus*, *P.duorarum*, และ *P.stylirostris* เชื้อ YHV มักก่อให้เกิดการติดเชื้อในกุ้งระยะวัยรุ่นจนถึงระยะก่อนโตเต็มวัย แต่ไม่พบ

รายงานการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส YHV ในกุ้งขาวจากธรรมชาติ ดังนั้นโอกาสที่เชื้อนี้จะติดมากับกุ้งขาวนำเข้าและแพร่กระจายสู่สัตว์น้ำอื่นนั้นมึระดับที่น้อยที่สุด กุ้งขาวนำเข้าที่มีการปนเปื้อนเชื้อ YHV อยู่ในระดับที่ต่ำมาก แต่โอกาสที่กุ้งขาวที่ติดเชื้อจะถูกปล่อยออกไปสู่แหล่งน้ำในธรรมชาติในระบบการเลี้ยงของประเทศไทยนี้อยู่ในระดับที่สูง

3.3.1.2.3 White spot syndrome virus (WSSV)

เชื้อไวรัส WSSV เป็นเชื้อที่มีความรุนแรงที่สุดและพบว่ากุ้งในกลุ่มพีเนียส (penaeid) ทุกชนิดที่เลี้ยงในฟาร์มสามารถติดเชื้อนี้ได้ ซึ่งกุ้งที่ติดเชื้อ WSSV จะมีอัตราการตายที่รวดเร็ว และโรค WSSV นี้เป็นโรคที่เกิดขึ้นและระบาดในกุ้งขาวทั้งพ่อแม่พันธุ์ ลูกกุ้งและกุ้งในบ่อดิน โอกาสที่เชื้อ WSSV จะแพร่ลงสู่แหล่งน้ำเป็นไปได้สูง อันจะก่อให้เกิดการติดเชื้อต่อกุ้ง ปู ครัสตาเซียน และสัตว์น้ำสายพันธุ์ท้องถิ่นอื่นๆได้ในระดับที่สูงและจากเหตุผลที่เชื้อสามารถติดต่อไปสู่เจ้าบ้านชนิดต่างๆได้โดยผ่านจากพ่อแม่พันธุ์สู่ลูก การกิน หรือการแช่ และเชื่อมีความคงทนที่สูง โอกาสที่เชื้อ WSSV ที่ติดมากับกุ้งขาวแล้วแพร่กระจายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติของประเทศไทยแล้วติดต่อสู่สัตว์น้ำอื่นจึงอยู่ในระดับที่สูงด้วย

3.3.1.2.4 Rhabdovirus of penaeid shrimp (RPS)

การติดเชื้อไวรัส RPS ในกุ้งกลุ่มพีเนียสได้แก่ *P.vannamei* และ *P.stylirostris* ของกุ้งที่เลี้ยงในแถบอเมริกา เชื้อ RPS ไม่ได้สัมพันธ์กับการเกิดโรคในกุ้ง และยังไม่มึหลักฐานที่ชัดเจนว่า RPS จะก่อให้เกิดโรคในปลา หรือสัตว์น้ำอื่นๆ ดังนั้นจึงสรุปว่าโอกาสที่จะพบ RPS ในพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเป็นเหตุการณ์ที่โอกาสเกิดขึ้นแทบจะไม่มีเลย

3.3.1.2.5 Baculovirus penaei (BP)

จากรายงานการตรวจพบเชื้อไวรัส BP เป็นครั้งแรกในกุ้ง *P.duorarum* ในประเทศสหรัฐอเมริกาและในฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งที่ทวีปอเมริกา ดังนั้นการนำเข้ากุ้งขาวจากทวีปอเมริกาโดยปราศจากมาตรการควบคุมอาจทำให้เชื้อ BP มีการปนเปื้อนเข้ามาได้และมีโอกาสแพร่กระจายสู่แหล่งน้ำในประเทศไทยได้ในระดับที่สูง แต่ถึงแม้ว่าจะมึรายงานการพบเชื้อไวรัสชนิดนี้แต่ก็ยังไม่มึหลักฐานใดๆชี้ให้เห็นว่าการติดเชื้อไวรัสชนิดนี้จะส่งผลกระทบต่อทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงสรุปว่า

ผลกระทบของเชื้อไวรัส BP ต่อกุ้งกุลาดำและสัตว์น้ำอื่นๆในประเทศไทยน่าจะอยู่ในระดับที่ไม่มีความสำคัญ

3.3.1.2.6 Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV)

เชื้อ IHHNV นี้โดยทั่วไปไม่ก่อให้เกิดการตายของกุ้งขาวแต่จะส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตที่ผิดปกติ เปลือกผิดปกติ แต่การนำเข้ากุ้งขาวโดยปราศจากมาตรการควบคุมนี้จึงมีโอกาสสูงที่กุ้งขาวซึ่งยอมรับเชื้อ IHHNV ได้ดีจะเป็นพาหะนำเชื้อและโอกาสที่กุ้งขาวซึ่งติดเชื้อจะแพร่กระจายสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติสามารถเกิดขึ้นได้ในระดับสูงถึงสูงมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วการติดเชื้อ IHHNV นี้จะส่งผลให้เกิดการตายได้น้อยแต่เชื้อ IHHNV นี้ทำให้กุ้งมีการเจริญเติบโตที่ช้า สรุปได้ว่าเชื้อ IHHNV ก่อให้เกิดผลกระทบในระบบนิเวศในระดับต่ำ

3.3.1.2.7 Lymphoid organ vacuolization virus (LOVV)

ในระยะแรกเชื้อ LOVV มีรายงานว่ามีการติดเชื้อในกุ้งขาว *P. vannamei* ในอเมริกา ต่อมาพบว่ามีการติดเชื้อนี้ในกลุ่มฟิเนยส์อื่นด้วย แต่ลักษณะเชื้อ LOVV ไม่ก่อให้เกิดการติดเชื้อที่รุนแรงในกุ้งขาวหรือกุ้งในกลุ่มฟิเนยส์ชนิดอื่นๆของอเมริกา และยังไม่มียางานเกี่ยวกับโอกาสการเกิดของโรค และพยาธิสภาพของกุ้งที่ติดเชื้อ LOVV ดังนั้นโอกาสที่จะพบเชื้อ LOVV ในพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่นำเข้ามาในประเทศไทยจึงน่าจะอยู่ในระดับที่ต่ำมาก และเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของโรค LOVV นี้จากรายงานพบว่าโรคนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความผิดปกติในกุ้งที่ติดเชื้อ ผลกระทบของโรคจึงน่าจะอยู่ในระดับที่ต่ำ

3.3.1.2.8 REO-like virus disease (REO)

ไวรัส REO เป็นสาเหตุของโรคในกลุ่มฟิเนยส์ กุ้งที่ติดเชื้อจะแสดงอาการเฉื่อยชา บริเวณปลายรยางค์ร่อนและมีสีดำ มีรอยแผลบนเปลือก เหงือกมีสีดำ ตับและตับอ่อนผิดปกติ มักพบการติดเชื้อไวรัส REO ร่วมกับการติดเชื้อชนิดอื่น เช่น เชื้อรา เชื้อแบคทีเรีย แต่โอกาสที่จะพบเชื้อ Reo-like virus ในพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่นำเข้ามาในประเทศไทยหรือในลูกกุ้งมีน้อยทำให้โอกาสที่จะมีลูกกุ้งที่ติดเชื้อถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติก็มีน้อยเช่นกัน ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเชื้อไวรัสชนิดนี้ไม่ค่อยรุนแรง

จึงสรุปได้ว่าผลกระทบของเชื้อ Reo-like virus ต่อกุ้งกุลาดำและสัตว์น้ำอื่นๆในประเทศไทยน่าจะอยู่ในระดับต่ำ

3.3.1.2.9 *Vibrio parahaemolyticus*

เชื้อ *V. parahaemolyticus* เป็นเชื้อแบคทีเรียที่จะเกิดการติดต่อกันได้เมื่อกุ้งอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมหรือมีภาวะความเครียดสูง การก่อโรคนอกธรรมชาติเกิดขึ้นได้น้อยและไม่เคยพบรายงานการระบาดในแหล่งน้ำทางธรรมชาติในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และไม่เคยมีรายงานของผลกระทบของโรคที่เกิดจาก *V. parahaemolyticus* ในอุตสาหกรรมเลี้ยงกุ้งในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างชัดเจน จึงประเมินว่าความเป็นไปได้ของการแพร่กระจายของโรคนี้จากการที่กุ้งขาวนำเข้าไปเป็นพาหะจึงมีน้อย

3.3.1.2.10 Necrotizing hepatopancreatitis (NHP)

โรค NHP นี้เกิดจากแบคทีเรียแกรมลบที่มีขนาดเล็กเป็นเชื้อที่เจริญภายในเซลล์ การระบาดของกุ้งที่ติดโรค NHP นี้ยังไม่เคยมีรายงานการพบในเขตน้ำจืดของไทย โรค NHP สามารถก่อให้เกิดโรคนอกธรรมชาติได้ตั้งแต่ระยะวัยรุ่นไปจนถึงระยะก่อนโตเต็มวัย โดยกุ้งที่ติดเชื้อจะมีอัตราการตายสูงถึง 90% แม้ว่าจะมีโอกาสสูงที่จะพบเชื้อนี้ในประชากรกุ้งขาว แต่ยังไม่เคยมีรายงานการติดเชื้อ NHP ในกุ้งหรือสัตว์น้ำอื่นๆในไทย จึงประเมินได้ว่าโอกาสที่จะเกิดการระบาดของโรค NHP ในกุ้งและสัตว์น้ำพื้นเมืองของไทยจึงน้อยมาก

3.3.1.2.11 Rickettsial-like organisms

ริคเกตเซียเป็นแบคทีเรียแกรมลบที่เจริญภายในเซลล์ การติดเชือรickettsial-like organisms นี้พบได้ทั้งกุ้งในธรรมชาติและกุ้งในบ่อเลี้ยงหลายชนิด ซึ่งกุ้งจะไม่แสดงอาการหากมีการติดเชื้อเพียงเล็กน้อย แต่ถ้ามีการติดเชื้ออย่างรุนแรงนี้กุ้งจะมีการเนือยชา ไม่ยอมรับประทานอาหาร เหงือกมีสีน้ำตาล ท่อขับมีขนาดเล็กลง เนื้อเยื่อตับอ่อนเกิดการอักเสบ กล้ามเนื้อส่วนท้องมีสีขาวขุ่น

การเพาะเลี้ยงกุ้งในประเทศไทยนี้ใช้วิธีการแก้ปัญหากรณีที่กุ้งติดเชื้อริคเกตเซียโดยการปล่อยกุ้งทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เชื้อมีโอกาสแพร่ระบาดได้สูง แต่อย่างไรก็ตามความรุนแรงของโรคติดเชื้อริคเกตเซียนี้มีระดับต่ำ และมีเชื้อโรคใหม่ที่เข้าสู่ระบบ นอกจากนี้ยังไม่มีรายงานด้านผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจน ความเป็นไปได้ของการระบาดของโรคจึงอยู่ในระดับต่ำ

3.3.1.2.12 Mycobacteriosis

โรค Mycobacteriosis หรือวัณโรคในกุ้งมีสาเหตุมาจากเชื้อ *Mycobacterium* ซึ่งเป็นแบคทีเรียแกรมบวก สามารถก่อให้เกิดการติดเชื้อในกุ้งกลุ่มพีเนียสทุกชนิดรวมทั้งกุ้งขาวแวนนาไม แบคทีเรียชนิดนี้มีการเจริญเติบโตที่ค่อนข้างล่าช้า ทำให้การติดเชื้อเป็นแบบเรื้อรังโดยไม่ทำให้เกิดการตาย กุ้งที่ตายส่วนใหญ่จะเกิดจากการติดเชื้อแทรกซ้อน แม้ว่าจะมีโอกาสสูงที่จะพบเชื้อ *Mycobacterium sp.* ในประชากรกุ้งขาวประกอบกับระบบการเพาะเลี้ยงในประเทศไทยมักแก้ไขปัญหาเมื่อมีการติดเชื้อหรือการตายของกุ้งด้วยการปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เชื้อมีโอกาสแพร่กระจายได้สูง แต่ผลกระทบของการติดเชื้อไม่รุนแรง ทำให้สามารถประเมินได้ว่า *Mycobacterium sp.* อาจพบในสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและมีเชื้อโรคใหม่ที่เข้าสู่ระบบ นอกจากนี้ยังไม่มีเคยมีรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจน ความเป็นไปได้ของการระบาดของโรคจัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

จากการประเมินความเสี่ยงของเชื้อก่อโรคในกุ้งขาวแต่ละชนิด โดยได้ดำเนินการประเมินบนพื้นฐานที่ไม่มีมาตรการควบคุม (unrestrict risk analysis) สรุปได้ว่า โรคติดเชื้อไวรัส 4 ชนิดที่อาจปนเปื้อนมากับกุ้งขาว ได้แก่ Taura syndrome virus (TSV), White spot syndrome virus (WSSV) และ Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV) และ yellow head virus เป็นโรคที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ในระดับที่ยอมรับไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ามีโอกาสที่สูงมากที่เชื้อเหล่านี้จะเข้ามาสู่ประเทศไทยโดยปนเปื้อนมากับการนำเข้ากุ้งขาวแวนนาไม และสามารถแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดการติดเชื้อในสัตว์น้ำพื้นเมืองหลายชนิดและส่งผลกระทบอย่างมากต่ออุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งภายในประเทศจึงควรที่จะต้องมีการออกมาตรการเพื่อจัดการกับความเสี่ยงที่มีอยู่ให้ลดลงไป ซึ่งมาตรการในการลดความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งขาวนี้อาจอยู่ในรูปของมาตรการก่อนการนำเข้า เช่น การสร้างระบบการกักกันสัตว์น้ำ การตรวจสอบและรับรองการปลอดโรค การพัฒนาเทคนิคใน

การวินิจฉัยโรค และมาตรการหลังการนำเข้า เช่น การกำหนดมาตรฐานของฟาร์มเพาะเลี้ยงที่สามารถลดการแพร่กระจายของเชื้อก่อโรคระหว่างกระบวนการผลิต

หลังจากดำเนินขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง ประเทศไทยมีการเปิดการเปิดหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาว⁷

จากผลสรุปที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงประกอบกับการรับฟังความจากผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศนี้จึงนำไปสู่การกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้มีการลงนามประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตามในการประกาศใช้ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 มิได้มีขั้นตอนการแจ้งต่อสำนักงานเลขาธิการ WTO และไม่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประเทศผู้ส่งออกที่มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

ส่วนที่ 2 การกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย

3.4 ความเป็นมาของการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพประเทศหนึ่งในโลก ซึ่งประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยพืชพรรณทางธรรมชาติที่หลากหลาย และสัตว์นานาชนิด โดยความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพนี้เป็นสิ่งที่ประเทศออสเตรเลียเล็งเห็นคุณค่าความสำคัญอย่างยิ่ง โดยความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพนี้เอื้อประโยชน์นานาประการต่อประเทศออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ดังนั้นการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงรักษาความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพจึงเป็นสิ่งที่ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

⁷ สัมภาษณ์ สมเกียรติ์ กาญจนการ, นักวิชาการประมง, 2 พฤษภาคม 2552.

นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ คือ เครื่องมือหลักที่ประเทศออสเตรเลียนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงรักษาความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพ กล่าวคือเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพ ในลักษณะของการป้องกันหรือควบคุมซึ่งการเข้ามา (entry) การคงอยู่ (establish) หรือการแพร่กระจาย (spread) ของแมลงและโรคที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ สัตว์ พืช หรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพนี้อาจอยู่ในรูปแบบต่างๆ เช่น ระเบียบ มาตรการควบคุมการนำเข้า มาตรการกักกันสินค้า เป็นต้น โดยในขณะเดียวกัน ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดกรอบของหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายด้านความปลอดภัยไว้ดังนี้⁸

- นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ ต้องมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน นโยบายความปลอดภัยทางชีวภาพที่กำหนดขึ้นมา
- นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพนี้ต้องสามารถควบคุมความเสี่ยงที่มีอยู่ให้อยู่ในระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศ
- นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพนี้ต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายภายใน และพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความรับผิดชอบในการดูแลเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพในประเทศออสเตรเลียนี้ อยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของ Commonwealth Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australia โดยเรียกย่อๆว่า AFFA โดย AFFA ได้กำหนดให้หน่วยงานหนึ่งภายใน AFFA ในที่นี้คือหน่วยงาน Biosecurity Australia เป็นผู้ดูแลในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

ความรับผิดชอบหลักของหน่วยงาน Biosecurity Australia มีดังนี้⁹

- พัฒนามาตรการใหม่ๆในการจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางชีวภาพในรูปแบบของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและการทบทวนมาตรการที่บังคับใช้สำหรับใช้ในการนำเข้าสัตว์ที่มีชีวิตและพืช และผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์และผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพืช

⁸ Biosecurity Australia, Import Risk Analysis Handbook, (Canberra, 2003), p.5-6.

⁹ Ibid., p.6.

- ประสานงานกับหน่วยงาน AQIS (Australian Quarantine and Inspection Service) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด AFFA เช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานนี้จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการนำมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพไปบังคับใช้
- ดำเนินการในการเจรจาทางด้านเทคนิคกับประเทศคู่ค้า เพื่อประโยชน์ในการเปิดตลาดและดำรงรักษาตลาดสินค้าที่มีอยู่และพัฒนาตลาดสินค้าของออสเตรเลียที่เป็นสัตว์ที่มีชีวิตและพืช และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืชและสัตว์
- เข้าร่วมกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพ
- ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในประเทศออสเตรเลียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกักกัน

ในปัจจุบันนี้ประเทศออสเตรเลียมีการนำเข้าสินค้าประเภทกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากต่างประเทศเพื่อการบริโภคภายในประเทศ โดยมีการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากประเทศผู้ส่งออกหลักๆ อันได้แก่ ไทย เวียดนาม จีน อินเดีย อินโดนีเซียและมาเลเซีย ซึ่งประเทศออสเตรเลียจะอนุญาตให้มีการนำเข้ากุ้งเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริโภคเท่านั้น จะไม่มีการอนุญาตให้มีการนำเข้าเพื่อมาใช้เป็นเหยื่อในการตกปลาหรือเพื่อเป็นอาหารสัตว์¹⁰

ในอดีตในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1992 ประเทศออสเตรเลียไม่มีนโยบายด้านสุขภาพสัตว์เพื่อใช้บังคับกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเลย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้ากุ้งขณะนั้นมีเพียงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดที่เกี่ยวกับการควบคุมการปนเปื้อนในกุ้งอบแห้งนำเข้าเท่านั้น จนกระทั่งปีค.ศ. 1992 ได้มีการบังคับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้าและการผลิตอาหารสำหรับกุ้ง (prawn meal and prawn feed) โดยข้อกำหนดนี้ได้มีการระบุถึงมาตรฐานในการใช้ความร้อนเพื่อเป็นเงื่อนไขในการนำเข้า

ในช่วงปี 1992 นี้หน่วยงานของประเทศออสเตรเลียที่เรียกว่า AQIS ได้ร่วมมือกับ Bureau of Rural Resources ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น Bureau of Resource Sciences (BRS) ในการทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพสัตว์น้ำที่มีการใช้บังคับอยู่ในประเทศออสเตรเลีย จนกระทั่งในปีค.ศ. 1995 ได้มีรายงานข้อสรุปออกมาจากการศึกษาข้อกำหนดในประเทศออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำและ

¹⁰ Biosecurity Australia, "Part B Risk Assessment Report," Revised Draft Generic Import Risk Analysis Report for Prawns and Prawn Products, November 2006. p.2.

ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ จากผลการศึกษานี้ได้มีการสังเกตเห็นถึงความจำเป็นที่ควรจะมีการออกข้อกำหนดเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการนำเข้าสัตว์น้ำต่างๆเข้ามาในประเทศออสเตรเลีย ในการนี้หน่วยงานที่ชื่อว่า National Task Force on Imported Fish and Fish Products (NTF) ได้มีการทบทวนรายงานที่จัดทำโดย BRS และรายงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งหน่วยงาน NTF ร่วมกับตัวแทนจากรัฐต่างๆในประเทศออสเตรเลีย ภาคธุรกิจ ผู้นำเข้า องค์กรด้านการวิจัยและสิ่งแวดล้อม ได้มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงาน AQIS ทำการทบทวนนโยบายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่เกี่ยวกับการกักกันสัตว์น้ำอันรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้เป็นเหยื่อในการตกปลา ข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ และการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้ในการบริโภคโดยมนุษย์

ในปีค.ศ. 1996 หน่วยงาน AQIS ได้มีการแจ้งถึงการที่จะเริ่มดำเนินการในการทบทวนนโยบายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่เกี่ยวกับการกักกันสัตว์น้ำอันรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้เป็นเหยื่อในการตกปลา ข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ และการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้ในการบริโภคโดยมนุษย์ และในขณะเดียวกันได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามนำเข้ากุ้งดิบและผลิตภัณฑ์จากกุ้งดิบเพื่อใช้สำหรับเป็นเหยื่อตกปลา เพราะสังเกตเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการนำเข้ากุ้งเพื่อใช้ในการเป็นเหยื่อตกปลา

ในปีค.ศ. 1997 หน่วยงาน AQIS ได้ประกาศว่าจะเริ่มดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง และในปี 2000 หน่วยงาน Biosecurity Australia ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง ได้มีการออกกร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง (AQIS 2000 – AQPM 2000/41) โดยร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับดังกล่าวได้ระบุว่าเชื้อ White Spot Syndrome Virus (WSSV) และเชื้อ Yellow Head Virus (YHV) เป็นเชื้อที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับไม่ได้ อันจำเป็นต้องมีมาตรการในการจัดการความเสี่ยงออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการในการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวรวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการที่กุ้งนำเข้านั้นจะต้องได้รับหนังสือรับรองสุขภาพและเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของกุ้งนำเข้า และในร่างรายงานฉบับดังกล่าวยังได้มีการระบุถึงกระบวนการในการปรุงกุ้งให้สุกที่ต้องทำในสถานประกอบการที่ได้รับการรับรองโดย AQIS และได้มีการระบุว่าการดำเนินมาตรการในการจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อ WSSV และ YHV สามารถที่จะลดความเสี่ยงให้ลงมาได้แต่อย่างไรยังมีข้อสงสัยที่ว่าอาจจะมีเชื้อโรคอื่นเข้ามาสู่ประเทศออสเตรเลีย อันได้แก่เชื้อ Taura Syndrome Virus (TSV) ที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสัตว์น้ำในประเทศเช่นเดียวกัน

ในเดือนธันวาคม ปี 2000 ได้มีการออกมาตรการชั่วคราวใช้บังคับกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งโดยมาตรการชั่วคราวดังกล่าวนี้ ได้แก่ การกำหนดขนาดของกุ้งนำเข้า การกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองสุขภาพของกุ้ง และมาตรการในการตรวจภายหลังการนำเข้าที่กระทำโดย AQIS โดยวัตถุประสงค์ของการออกมาตรการชั่วคราวนี้เพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อ WSSV และ YHV ตามที่มีการสรุปความเสี่ยงในร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งปี 2000

จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม ปี 2002 กลุ่มที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเสี่ยงได้เสนอให้มีการแก้ไขร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยง ซึ่งในเดือนสิงหาคมปี 2004 กลุ่มที่รับผิดชอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงนี้เห็นว่าจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อสัตว์น้ำจากเชื้อ TSV จึงได้มีการทำการวิจัยเพิ่มเติมในส่วนนี้ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยที่ University of Arizona

จากการดำเนินการที่เกิดขึ้นในการควบคุมและประเมินความเสี่ยงที่ผ่านมารวมถึงการพิจารณาประกอบกับผลการวิจัยของ University of Arizona ทาง Biosecurity Australia ได้แจ้งกับ AQIS ในช่วงปลายปี 2005 ถึงสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นของกุ้งขาวแวนนาไมจากฟาร์มกุ้งในแถบเอเชีย และสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อ TSV จากทวีปอเมริกาสู่แถบเอเชีย ดังนั้นการนำเข้ากุ้งขาวแวนนาไมจากทวีปเอเชียจึงมีความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากเชื้อ TSV แต่ในขณะที่มาตรการชั่วคราวที่ใช้อยู่นั้นมีขึ้นเพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อ WSSV และเชื้อ YHV เท่านั้น จึงเห็นว่าควรที่จะให้มาตรการชั่วคราวนี้มีความครอบคลุมความเสี่ยงของเชื้อ TSV ด้วย โดยกฎหมายอีกฉบับที่มีการใช้อยู่ในขณะนั้นที่มีชื่อเรียกว่า “ระเบียบเกี่ยวกับการกักกันสินค้ากุ้งนำเข้าและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำเข้า” ซึ่งระเบียบฉบับนี้เกิดจากการที่ประเทศออสเตรเลียอนุญาตให้มีการนำเข้ากุ้งเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ดังนั้นระเบียบฉบับนี้จึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขว่ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้ต้องผ่านกระบวนการให้ความร้อน นอกจากนี้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่ด่านนำเข้าโดยผู้ผลิตต้องมีการแสดงถึงหนังสือรับรองสุขภาพของกุ้งที่นำเข้า แต่ประเทศออสเตรเลียไม่อนุญาตให้มีการนำเข้ากุ้งดิบเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหยื่อตกปลาเด็ดขาด

การอนุญาตการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์นี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรการชั่วคราวที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับการนำเข้ากุ้งสดและกุ้งแช่แข็งเพื่อการบริโภคโดย

มนุษย์ซึ่งออกมาใช้บังคับเมื่อปี 2000 และ 2001 โดยมาตรการชั่วคราวนี้ได้ถูกกำหนดมาเพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อ WSSV และ YHV ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขไว้ดังนี้

- ห้ามนำเข้ากุ้งดิบที่น้ำหนักตัวที่ต่ำกว่า 15 กรัม เนื่องจากป้องกันความเสี่ยงในการนำไปใช้เพื่อเป็นเหยื่อตกปลา
- ต้องมีหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์น้ำจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกโดยหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์น้ำนี้ต้องมีการยืนยันว่ากุ้งที่นำเข้านี้ไม่ได้มาจากการจับกุ้งฉุกเฉิน (emergency harvest) เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากโรคระบาด และและกุ้งดังกล่าวจะต้องปลอดจากอาการของโรคที่มองเห็นด้วยตาเปล่าและต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการเพื่อการส่งออกในสถานประกอบการที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้นำเข้านั้นว่าเป็นสถานประกอบการที่ปลอดจากเชื้อโรคระบาดกุ้งและเหมาะสมที่จะใช้เป็นแหล่งผลิตอาหารเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์
- กุ้งนำเข้าต้องผ่านกระบวนการสุ่มตรวจภายหลังการนำเข้าโดยหน่วยงาน Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) และ
- กุ้งนำเข้าต้องผ่านกระบวนการตรวจหาเชื้อ WSSV ซึ่งกุ้งนำเข้าที่เป็นกุ้งดิบชนิดทั้งตัว และชนิดไม่แกะเปลือกแต่ตัดหัวออกต้องผ่านกระบวนการตรวจนี้

โดยในช่วงปี 2003 นี้ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตนำเข้าเพิ่มเติมนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรการชั่วคราวที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยเงื่อนไขที่กำหนดเพิ่มเติมมีดังนี้

- ต้องมีหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์น้ำที่ออกโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบในประเทศผู้นำเข้านั้นซึ่งต้องมีการระบุยืนยันว่ากุ้งนำเข้าได้ผ่านกระบวนการผลิต ตรวจสอบ และคัดแยกในสถานประกอบการที่ได้รับอนุญาตที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในประเทศผู้นำเข้านั้น
- กุ้งผ่านกระบวนการแปรรูปนี้ต้องอยู่ในลักษณะเป็นกุ้งชุบขนมปังหรือห่อหุ้มด้วยแป้ง
- กำหนดขนาดของ finished product ไม่น้อยกว่า 21/25 ตัวต่อปอนด์ หรือ 55 ตัวต่อกิโลกรัม
- ขนาดห่อบรรจุต้องไม่เกิน 3 กิโลกรัม

ดังนั้น จากการศึกษาที่ประเทศออสเตรเลียตระหนักถึงปัญหาด้านความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสัตว์น้ำในประเทศจากการเกิดโรคระบาดที่อาจเกิดจากกุ้งนำเข้าเป็นพาหะ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสัตว์น้ำตามธรรมชาติของประเทศออสเตรเลีย หากสัตว์น้ำไปสัมผัสกับเชื้อโรคนั้นจนเกิดเป็นโรคระบาดขึ้นในประเทศ จึงทำให้ประเทศออสเตรเลียพยายามที่จะกำหนดนโยบายความปลอดภัยทางชีวภาพในรูปแบบของการกำหนดมาตรการที่จะใช้บังคับกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อจัดการกับความเสี่ยงของโรคในกุ้งที่นำเข้ามาในออสเตรเลีย ได้แก่ White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellowhead Virus (YHV), Infectious Hypodermal and Haematopoietic Necrosis Virus (IHHNV), และ Taura Syndrome Virus (TSV) โดยหน่วยงาน Biosecurity Australia เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อออกข้อกำหนดดังกล่าว โดยในช่วงที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อที่จะกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้ ประเทศออสเตรเลียจะใช้มาตรการชั่วคราวดังกล่าวข้างต้นในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งไปจนกว่าจะมีการออกกฎหมายในรูปแบบของข้อกำหนดในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งออกมาบังคับใช้

3.5 ขั้นตอนการดำเนินการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลีย

ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

3.5.1 การดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis) คือ การวิเคราะห์หาความเสี่ยงที่เกิดจากการนำเข้าสินค้าเพื่อประเมินหาระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าสินค้านั้น หากความเสี่ยงที่ประเมินได้อยู่ในระดับสูงอันเกินกว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ จะนำมาสู่การกำหนดมาตรการขึ้นมาใช้เพื่อลดระดับความเสี่ยงให้ลงมาอยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้

การดำเนินกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของประเทศออสเตรเลียจะเกิดขึ้นได้ต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งดังต่อไปนี้

- เมื่อมีการนำเข้าพืช สัตว์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพืชหรือสัตว์ จุลชีพ หรือสินค้าอื่นใดที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศออสเตรเลีย หรือ
- เมื่อมีข้อมูลใหม่ที่กระทบต่อระดับความเสี่ยง ซึ่งส่งผลให้แผนภูมิความเสี่ยง (risk profile) เปลี่ยนแปลงไป หรือ การได้รับข้อมูลใหม่ๆ จาก Biosecurity Australia เอง หรือจาก AQIS อันนำไปสู่การที่จะต้องทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงใหม่ หรือ
- มีผู้ยื่นคำขออนุญาตนำเข้าสินค้าเข้ามาในประเทศออสเตรเลีย

แต่มีข้อยกเว้นว่าไม่ต้องทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงหากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าสินค้านั้นมีลักษณะเหมือนกับความเสี่ยงที่มีมาตรการจัดการความเสี่ยงใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเข้าเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งข้างต้นอันจะก่อให้เกิดการดำเนินการกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงขึ้นแล้ว การเริ่มการวิเคราะห์ความเสี่ยงจะมีขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

- เมื่อปรากฏว่าในขณะนั้นไม่มีมาตรการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพใดที่มีอยู่ ที่จะสามารถนำมาใช้กับสินค้าหรือการเกิดโรคหรือแมลงศัตรูพืชที่อาจมีขึ้น
- เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่ใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายความปลอดภัยทางชีวภาพที่มีอยู่ เช่น แมลงศัตรูพืช หรือโรค หรือข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้หรือผลที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเข้ามา คงอยู่ หรือแพร่กระจายนั้นมีความแตกต่างเป็นอย่างมากจากที่เคยได้รับมาและเคยทำการประเมินไว้ครั้งก่อน¹¹

โดยภาพรวมของการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งเพื่อออกข้อกำหนดในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่ง หน่วยงาน Biosecurity Australia จะดำเนินการโดยมีการประสานงานกับนักวิทยาศาสตร์และปรึกษากับประเทศผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในแต่ละขั้นตอนของการทำการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยข้อเสนอแนะที่ได้จากผลสรุปในการวิเคราะห์ความเสี่ยงจะถูกนำเสนอต่อ Director of Animal and Plant Quarantine ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะให้มีการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งต่อไปหรือไม่ หรือหากให้มีการนำเข้านี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด โดยหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งในที่นี้คือ The Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) จะ

¹¹ Biosecurity Australia, Import Risk Analysis Handbook, (Canberra, 2003), p.8.

เป็นผู้รับผิดชอบต่อในส่วนของการนำนโยบายการนำเข้าที่ได้มาจากวิเคราะห์ความเสี่ยงนี้ไปปฏิบัติต่อไป โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง Biosecurity Australia ได้ดำเนินการดังนี้

3.5.1.1 การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification)¹²

การจำแนกสิ่งอันตรายคือขั้นตอนการระบุหาเชื้อโรค (pathogenic agent) ที่สืบเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้า วิธีการจำแนกสิ่งอันตรายเพื่อการออกข้อกำหนดในการป้องกันการเกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลียที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่หน่วยงาน Biosecurity Australia นำมาใช้นี้ได้ยึดถือหลักการจำแนกสิ่งอันตรายขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ หรือ OIE อันเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยหลักในการจำแนกสิ่งอันตรายนี้ได้ถูกระบุในกฎเกณฑ์ของ OIE ที่เรียกว่า OIE Aquatic Animal Health Code (OIE Code)

โดย OIE Code นี้กำหนดไว้ว่า เชื้อโรคที่จะถูกจัดว่าเป็นสิ่งอันตราย (potential hazard) จากการนำเข้าสินค้า เพื่อที่จะถูกนำไปวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากเชื้อโรคนั้นต่อไปนั้น สิ่งที่จะเป็นสิ่งอันตราย (potential hazard) ใต้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- เชื้อโรคนั้นจะต้องมาจากสายพันธุ์ของสัตว์ที่จะมีการนำเข้า หรือจากสินค้าที่จะนำเข้ามา นั้น และ
- เชื้อโรคนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า และ
- เชื้อโรคนั้นมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้ส่งออก และ
- เชื้อโรคนั้นต้องไม่ปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า แต่ถ้าหากมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า เชื้อโรคนั้นจะต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและกำจัดที่มีประสิทธิภาพของประเทศผู้นำเข้า

ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ Biosecurity Australia ได้จัดทำบัญชีรายชื่อเชื้อโรคที่มีความเกี่ยวข้องกับนำเข้ากุ้งดิบและผลิตภัณฑ์กุ้ง กล่าวคือเชื้อโรคที่อาจติดมากับกุ้งดิบและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำเข้ามาในประเทศออสเตรเลียนั้นเอง โดยรายละเอียดของชนิดของเชื้อโรคที่ระบุในบัญชีนี้ได้มีการ

¹² Ibid., p.23-28.

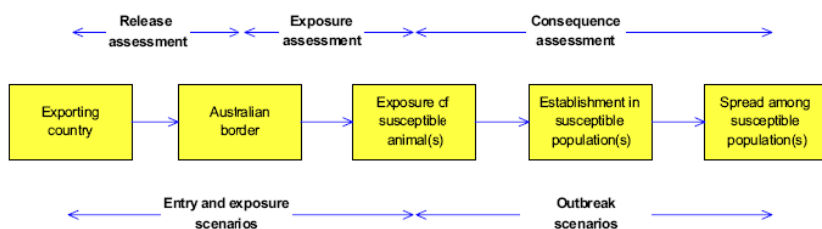
นำเอาเชื้อโรคที่ถูกระบุโดย OIE ว่าเป็นเชื้อโรคที่มีกึ่งเป็นพาหะรวมอยู่ในบัญชีนี้และรวมถึงเชื้อโรคอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกึ่ง และนำเชื้อโรคที่ระบุไว้ในบัญชีนี้มาทำการประเมินโดยยึดหลักการของ OIE 4 ประการที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้เพื่อพิจารณาว่าเชื้อโรคนั้นเป็นสิ่งอันตราย (potential hazard) เพื่อที่จะเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป

3.5.1.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment)¹³

การประเมินความเสี่ยง คือ การประเมินถึงความเป็นไปได้และผลกระทบต่อระบบนิเวศและผลกระทบต่อเศรษฐกิจจากการเข้ามา คงอยู่ หรือแพร่กระจายของเชื้อโรคในดินแดนของประเทศผู้นำเข้า

ในขั้นตอนนี้ประเทศออสเตรเลียจะได้ประเมินถึงความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคนั้นเข้ามาในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าและสัมผัสกับสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลีย และประเมินถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและระบบนิเวศจากการเข้ามาของเชื้อโรคนั้นเพื่อนำมาประมาณระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากเชื้อโรคนั้นดังนี้

แผนภูมิที่ 1 กรอบการประเมินความเสี่ยง



3.5.1.3 การประมาณความเสี่ยง (Risk estimation)¹⁴

ขั้นตอนการประมาณความเสี่ยงนี้คือ การนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงทั้ง 3 ส่วนในขั้นตอนนี้คือ ความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคนั้นเข้ามาในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าและ

¹³ Ibid., p.28.

¹⁴ Ibid., p.31

สัมผัสกับสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลีย ความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคนั้นจะแพร่กระจายออกไปและผลกระทบทางเศรษฐกิจและระบบนิเวศจากการเข้ามาของเชื้อโรคนั้นมาประมวลรวมกันเพื่อกำหนดระดับความเสี่ยงที่ประเมินได้ โดยระดับความเสี่ยงนี้มีอยู่ 6 ระดับด้วยกัน คือ (1) negligible risk (2) very low risk (3) low risk (4) moderate risk (5) high risk (6) extreme risk

3.5.1.4 การจัดการความเสี่ยง (Risk management)¹⁵

การจัดการความเสี่ยง คือ การนำระดับความเสี่ยงที่ประเมินได้มาเปรียบเทียบกับระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม (appropriate level of protection หรือเรียกสั้นๆ ว่า ALOP) โดยหากเชื้อโรคใดที่มีระดับความเสี่ยงสูงเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม ซึ่งระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศออสเตรเลียนี้คือระดับต่ำมาก (very low risk) กล่าวคือ หากเชื้อโรคใดที่มีระดับความเสี่ยงที่ negligible risk หรือ very low risk นี้ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าสู่ขั้นตอนการจัดการความเสี่ยง ดังนั้นการจัดการความเสี่ยงจะใช้กับเชื้อโรคที่ถูกประมาณความเสี่ยงที่ระดับ low risk, moderate risk, high risk และ extreme risk

จากขั้นตอนที่แล้วคือขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและขั้นตอนการประมาณความเสี่ยงนี้ทำให้ได้ผลสรุปที่ว่าเชื้อโรคในกุงนำเข้าที่มีระดับความเสี่ยงสูงกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ WSSV, YHV, IHNV, TSV และ NHPB

ตารางที่ 2 ผลสรุปการวิเคราะห์ความเสี่ยงของเชื้อโรค

Pathogenic agent	Unrestricted annual risk
White spot syndrome virus (WSSV)	<i>High</i>
Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHNV)	<i>High</i>
Yellowhead virus (YHV)	<i>High</i>
Necrotising hepatopancreatitis bacterium (NHPB)	<i>Moderate</i>
Taura syndrome virus (TSV)	<i>Low</i>

¹⁵ Ibid., p. 41.

จากผลสรุปนี้ จึงนำมาสู่การดำเนินการหาวิธีการเพื่อจัดการความเสี่ยงในเชื้อโรควัวเหล่านี้

นโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพจะถูกนำมาใช้เพื่อลดความเสี่ยงของเชื้อโรคที่มีระดับความเสี่ยงสูงเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมซึ่งปะปนเข้ามาพร้อมกับกึ่งนำเข้าอันนำมาสู่การสัมผัสกับสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลียจนเกิดเป็นโรคระบาดขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย วิธีการที่จะนำมาใช้ในการจัดการกับความเสี่ยงนี้ ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดไว้ว่าวิธีการนี้จะต้องอยู่ภายใต้ 2 หลักการด้วยกัน คือ

- (1) ลดความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคจะเข้ามาในประเทศออสเตรเลียโดยการปะปนมากับกึ่งนำเข้าโดยการกำหนดเงื่อนไขมาใช้บังคับเพื่อที่จะลดความเสี่ยงที่เชื้อโรคนั้นจะเข้ามาในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ เงื่อนไขก่อนที่จะมีการอนุญาตให้นำเข้าสินค้า (pre-import measures) และ
- (2) ลดความเป็นไปได้ที่สัตว์ชนิดที่ยอมรับการติดเชื้อ (susceptible species) เข้ามาสัมผัสกับเชื้อโรคติดต่อที่ปะปนมากับกึ่งนำเข้า หรือสินค้าที่ได้มาจากกึ่งนำเข้า หรือ ของเสียที่เกิดจากการผลิตสินค้าที่ใช้กึ่งนำเข้าเป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยการกำหนดเงื่อนไขเพื่อใช้บังคับเพื่อลดความเสี่ยงจากการที่สัตว์ในประเทศออสเตรเลียที่สามารถเป็นพาหะในการเกิดโรคติดต่อนี้ไปสัมผัสกับเชื้อโรคนั้น ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขที่ใช้บังคับภายหลังจากการนำเข้าสินค้าเข้ามาแล้ว

ในการกำหนดวิธีการในการจัดการความเสี่ยงนี้ประเทศออสเตรเลียได้คำนึงถึงการกำหนดวิธีเงื่อนไขในการนำเข้าสินค้าในที่นี้คือกึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่ง โดยที่จะส่งผลให้เกิดการจำกัดทางการค้าให้น้อยที่สุดและขณะเดียวกันวิธีการที่นำมาใช้นี้ต้องสามารถที่จะบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศได้ ในการนี้ได้มีการเลือกวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากหลายๆวิธีที่มีอยู่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามในขั้นตอนการกำหนดวิธีการในการจัดการความเสี่ยงนี้ประเทศออสเตรเลียยังเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประเทศผู้มีส่วนได้เสียถึงวิธีการอื่นใดที่สามารถจะทำให้บรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยประเทศที่จะนำเสนอข้อมูลนี้สามารถนำเสนอข้อมูลประกอบกับหลักฐานที่เป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้จะกล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป

วิธีการในการจัดการความเสี่ยงได้ถูกกำหนดโดยเป็นลักษณะของมาตรการที่ใช้ก่อนและหลังการนำเข้าสินค้าและพิจารณาประกอบกับหลักการที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าประเภทสัตว์น้ำที่กำหนดโดย OIE โดยมาตรการที่จะนำมาใช้นี้มุ่งที่จะลดความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคจะเข้ามาสู่ประเทศออสเตรเลียและมาสัมผัสกับสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลียจนเกิดเป็นโรคระบาดขึ้น โดยวิธีการต่างๆที่ประเทศออสเตรเลียนำมาพิจารณาเพื่อเลือกเป็นวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง มีดังนี้

- (1) การนำเข้ากุ้งที่มาจากเขตปลอดโรค
- (2) การฆ่าเชื้อโรคโดยการกำหนดเงื่อนไขในการแปรรูปสินค้ากุ้ง
- (3) การตรวจหาเชื้อโรค
- (4) การกำหนดให้กุ้งนำเข้าต้องผ่านกระบวนการแปรรูปขั้นสูง (highly processed)
- (5) การกำหนดขนาดของกุ้งนำเข้า
- (6) การปิดฉลากว่าเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์เท่านั้น
- (7) การตรวจสอบภายหลังการจัดเก็บกุ้ง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกเพื่อยืนยันว่ากุ้งนั้นปราศากรอยโรค (lesion)
- (8) การกำหนดให้กุ้งนำเข้าต้องแกะหัวและเปลือกออก
- (9) การกำหนดให้กุ้งที่นำเข้าต้องมาจากการจับจากธรรมชาติ (wild stocks)
- (10) การกำหนดให้กุ้งนำเข้านี้ต้องมีได้มาจากการจัดเก็บฉุกเฉินเพื่อป้องกันการติดโรคระบาด

จากวิธีการทางเลือกต่างๆข้างต้นนี้ประเทศออสเตรเลียโดยหน่วยงาน Biosecurity Australia ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง ได้ทำการประเมินถึงความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการลดความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง จึงสรุปเกี่ยวกับวิธีการในการจัดการความเสี่ยงที่จะนำมาใช้บังคับดังนี้

- (1) กุ้งขาวที่นำเข้าต้องมาจากประเทศหรือเขตที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศออสเตรเลียว่าเป็นเขตที่ปลอดจากเชื้อโรค White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellowhead Virus (YHV), Infectious Hypodermal

and Haematopoietic Necrosis Virus (IHHNV), Taura Syndrome Virus (TSV) และ Necrotising hepatopancreatitis bacterium (NHPB) หรือ

- (2) กุ้งขำนำเข้านั้นต้องผ่านการแปรรูปในสถานประกอบการที่ได้รับการควบคุม และรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกนั้น โดยผ่านการปรุงโดยใช้ความร้อนในอุณหภูมิที่ 85 องศาเซลเซียส หรือ
- (3) กุ้งขำนำเข้าต้องผ่านกระบวนการแปรรูปขั้นสูง (highly processed) โดยมีการแกะหัวและเปลือกออกและมีการห่อหุ้ม เช่น หุ้มด้วยขนมปัง หรือแปรรูปในลักษณะที่เป็นอาหารเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์ อย่างชัดเจน เช่น ขนมจีบกุ้ง ปอเปียะกุ้ง ซาโมซ่า หรือผลิตภัณฑ์ต้มยำต่างๆ หรือ
- (4) กุ้งขำนำเข้าต้องมีการแกะหัวและเปลือกออก โดยยกเว้นหางและเปลือกส่วนที่ติดกับหางและผ่านการตรวจที่ค่านำเข้าสินค้าว่าปลอดจากเชื้อ white syndrome virus (WSSV), yellowhead virus (YHV) และ infectious hypodermal and haematopoietic virus (IHHNV) โดยวิธีการที่ประเทศออسترเลียจะนำมาใช้ในการตรวจนี้เป็นไปตามที่กำหนดใน OIE Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals

นอกจากนี้ในการนำเข้ากุ้งขำที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุกนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำ IRA ในที่นี้คือ Biosecurity Australia ได้แนะนำเพิ่มเติมว่าให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกแนบหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์ประกอบการนำเข้ากุ้งทุกครั้งว่ากุ้งที่นำเข้านี้ได้ผ่านการตรวจสอบแล้วว่าปลอดจากเชื้อ White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellowhead Virus (YHV), Infectious Hypodermal and Haematopoietic Necrosis Virus (IHHNV), Taura Syndrome Virus (TSV) และ Necrotising hepatopancreatitis bacterium (NHPB) และระบุให้ชัดเจนว่ากุ้งที่นำเข้านี้เพื่อการบริโภคโดยมนุษย์เท่านั้นและห้ามใช้เพื่อเป็นเหยื่อในการตกปลา และในกรณีที่มีการนำเข้ากุ้งที่ผ่านกระบวนการแปรรูปขั้นสูง โดยมีการแกะหัวและเปลือกออกนี้ ในการนำมาแปรรูปขั้นสูงหรือปรุงสุกภายในประเทศออسترเลียนี้ต้องมีการควบคุมการกำจัดของเสียที่เกิดจากการแปรรูปกุ้งเพื่อป้องกันการที่สัตว์น้ำจะสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับของเสียที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำจนเกิดเป็นโรคระบาดไป¹⁶

¹⁶Ibid, p.,181

3.5.2 การดำเนินการร่างข้อกำหนดในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง

ในขั้นตอนนี้หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ดำเนินการร่างข้อกำหนดในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง โดยการร่างข้อกำหนดนี้ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของแนวทางในการจัดการความเสี่ยงที่มีอยู่ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วหัวข้อก่อนหน้านี้และการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่ได้จัดทำขึ้น ในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถแสดงให้เห็นว่ามีความเสี่ยงในการจัดการความเสี่ยงอื่นใดที่สามารถก่อให้เกิดผลที่จะก่อให้เกิดการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศออสเตรเลีย วิธีการในการจัดการความเสี่ยงนั้นก็จะได้รับการยอมรับให้มีการนำมาใช้ได้เช่นกัน โดยเนื้อหาของร่างมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้กำหนดขึ้นมีดังนี้

3.5.2.1 ร่างมาตรการในการนำเข้ากุ้งในกรณีกุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุก

ในกรณีนี้ผู้นำเข้าจะต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตในการนำเข้ากุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุก และผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์จากหน่วยงาน Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) ก่อนที่จะมีการนำเข้า และกุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุกที่จะมีการนำเข้านี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ต้องมาจากประเทศที่ได้รับการรับรองจากประเทศออสเตรเลียแล้วว่าเป็นเขตที่ปลอดจากเชื้อ White spot syndrome virus (WSSV), Infectious hyperdomal and haematopoietic necrosis virus (IHHNV), Taura syndromw virus (TSV), Yellowhead virus (YHV) และ Necrotising hepatopancreatitis bacterium (NHPB) หรือ
- ผ่านกระบวนการแปรรูปขั้นสูง อันได้แก่ การแกะหัวและเปลือกออก โดยเว้นเปลือกในส่วนที่ติดกับหางและหางไว้ และแปรรูปเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์ เช่น การหุ้มด้วยขนมปังหรือแป้ง หรือเนื้อกุ้งดิบที่แปรรูปในลักษณะที่เป็นอาหาร เช่น ขนมหีบ เปาะเปี๊ยะ ซาโมซ่า ลูกชิ้น ต้มยำ เป็นต้น หรือ
- กุ้งนั้นต้องมีการแกะหัวและเปลือกออก โดยเว้นเปลือกในส่วนที่ติดกับหางและหางไว้ แล้วผ่านการตรวจเชื้อที่ด่านนำเข้าของประเทศออสเตรเลียว่าปลอดจากเชื้อ WSSV, YHV

และ IHNV โดยวิธีการตรวจนี้ใช้วิธีการตรวจแบบพีซีอาร์ตามที่ระบุไว้ใน Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals ของ OIE

- กุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุก และผลิตภัณฑ์กุ้งอันรวมถึงกุ้งที่ผ่านกระบวนการแปรรูปขั้นสูงนี้ต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกว่าเป็นกุ้งสำหรับการบริโภคโดยมนุษย์ และผ่านการกระบวนการแปรรูป ตรวจสอบและคัดแยกในสถานประกอบการที่ผ่านการรับรองและภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกและรับรองว่าเป็นกุ้งที่ปลอดจากโรคที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า นอกจากนี้กรณีกุ้งชนิดที่เป็นกุ้งที่ยังไม่ผ่านกระบวนการปรุงสุกนี้จะต้องมีการระบุไว้ที่บรรจุภัณฑ์ให้ชัดเจนว่า “สำหรับการบริโภคโดยมนุษย์เท่านั้น ห้ามนำไปใช้ในลักษณะเป็นเหยื่อตกปลาหรือเลี้ยงสัตว์น้ำ”

3.5.2.2 ร่างมาตรการในการนำเข้ากุ้งในกรณีกุ้งปรุงสุก

ในกรณีกุ้งปรุงสุกและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์จะต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกว่ากุ้งหรือผลิตภัณฑ์กุ้งนั้นสำหรับการบริโภคโดยมนุษย์ และกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้ได้ผ่านการปรุงสุกในสถานประกอบการที่ได้รับอนุญาตและอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยโปรตีนในกุ้งได้ถูกเปลี่ยนแปลงและไม่มีเนื้อที่ยังดิบอยู่และอุณหภูมิที่ใช้ในการปรุงอยู่ที่ 85 องศาเซลเซียส

ในส่วนเงื่อนไขในการนำเข้านี้ Biosecurity Australia กำหนดว่าจะได้มีการทบทวนหากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการนำเข้า สถานการณ์โรคสัตว์ในขณะนั้น หรือการพิจารณาตามความเหมาะสมของ the Director of Animal and Plant Quarantine

3.5.3 การนำเสนอถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในรูปของร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นและการแจ้งต่อ WTO เกี่ยวกับการเปิดให้ทำความเห็นในร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง

ในขั้นตอนนี้ประเทศออสเตรเลียได้มีการออกบันทึกช่วยจำ (Memorandum) เพื่อแจ้งแก่ประเทศผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการที่ประเทศออสเตรเลียได้มีการจัดทำร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงและร่างมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงและมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่กำหนดขึ้นอันเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้นนี้ ซึ่งบันทึกช่วยจำที่ประเทศออสเตรเลียได้ออกมามีรายละเอียด ดังนี้

(1) บันทึกช่วยจำ Memorandum 2006/35

เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ออก Memorandum 2006/35 เพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบเกี่ยวกับการออกร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง (Draft Report Risk Analysis for Prawns and Prawn Products) หรือเรียกสั้นๆ ว่าร่าง IRA เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางของหน่วยงานในการกำหนดและปรับปรุงมาตรการที่จะออกมาใช้บังคับและเพื่อประกอบการดำเนินการออกรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงฉบับจริงภายหลังจากที่ได้พ้นช่วงเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว โดยกำหนดระยะเวลาในการส่งความเห็นคือ 90 วัน ระยะเวลาสิ้นสุดในการรับความเห็นคือวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550

โดยใน Memorandum ได้แจ้งถึงมาตรการที่ออสเตรเลียกำหนดขึ้นมาเพื่อจัดการกับความเสียหายของโรค 5 ชนิดในกุ้งที่นำเข้ามาในออสเตรเลีย ได้แก่ White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellowhead Virus (YHV), Infectious Hypodermal and Haematopoietic Necrosis Virus (IHHNV), Taura Syndrome Virus (TSV) และ Necrotising Hepatopancreatitis Bacterium (NHPB) โดยระบุว่า การที่จะอนุญาตให้มีการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเข้ามาในประเทศออสเตรเลียได้นั้น ได้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- กุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งต้องมาจากเขตหรือประเทศที่ปลอดโรค หรือ
- แกะหัว แกะเปลือก ยกเว้นส่วนหางและเปลือกที่ติดกับส่วนหาง และต้องผ่านการตรวจวิเคราะห์โรค WSSV, YHV และ IHNV ด้วยวิธีการตรวจแบบพีซีอาร์ตามที่ระบุไว้ใน Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals ของ OIE โดยสุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% หรือ
- กุ้งที่ไม่ปรุงสุกต้องผ่านการแปรรูปขั้นสูง เช่น การหุ้มด้วยขนมปังหรือแป้ง หรือแปรรูปเนื้อกุ้งดิบที่ออกมาเป็นอาหาร เช่น ขนมจิบ เปาะเปี๊ยะ ซาโมซ่า ลูกชิ้น คิมซ่า เป็นต้น หรือ
- ผ่านการแปรรูปในสถานประกอบการที่ได้รับการรับรองและอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกนั้น โดยอยู่ในมาตรฐานที่โปรตีนจากการแปรรูปกุ้งเปลี่ยนแปลงสภาพ (coagulate) โดยต้องผ่านการต้มที่อุณหภูมิ 85 องศาเซลเซียส

ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ประเทศออสเตรเลียได้มีการแจ้งต่อสำนักเลขาธิการของ WTO ถึงการออกร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง และมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเป็นการชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของสุขภาพสัตว์น้ำจากการเกิดโรคระบาดที่เชื้อโรคอาจปะปนมากับกุ้งนำเข้าและผลิตภัณฑ์กุ้งนำเข้า และแจ้งเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็น โดยวันที่ประเทศออสเตรเลียได้แจ้งต่อ WTO คือวันที่ 1 ธันวาคม 2549¹⁷

(2) บันทึกช่วยจำ Memorandum 2007/16¹⁸

หลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว ออสเตรเลียได้นำความเห็นที่ได้จากการเปิดรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำเอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์ (final IRA report) ซึ่ง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ออกบันทึกช่วยจำฉบับนี้เพื่อแจ้งความคืบหน้าของการดำเนินการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งว่า

¹⁷ World Trade Organization Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, "Notification G/SPS/N/AUS/204," 1 December 2006.

¹⁸ Biosecurity Australia, Biosecurity Australia Policy Memorandum 2007/16[Online]. 2007, Available from <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns> [2008, December 12]

ออสเตรเลียจะดำเนินการใช้มาตรการในการจัดการความเสี่ยงจากการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง เพื่อลดระดับความเสี่ยงที่ประเมินได้ให้ลงมาในระดับที่ต่ำมากเพื่อให้บรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศออสเตรเลีย โดยหน่วยงานได้แจ้งเกี่ยวกับการได้รับความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจากการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นรวมถึงการแจ้งเกี่ยวกับการปรับปรุงมาตรการที่จะบังคับใช้ใหม่เป็นการชั่วคราวโดยมาตรการที่จะนำมาใช้มีรายละเอียดดังนี้

- กุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำเข้ามาจะต้องมาจากเขตหรือพื้นที่ที่ทางออสเตรเลียยอมรับว่าเป็นเขตปลอดจากโรคกุ้ง 4 โรคคือ WSSV, IHNV, YHV, และ TSV หรือ
- ผ่านการแปรรูปขั้นสูง เช่น crumbed prawns หรือ pastries หรือ dim sum-type products หรือ
- แกะหัวและเปลือกออกยกเว้นแต่ส่วนหางและในกรณีที่ไม่ได้มาจากเขตหรือพื้นที่ที่ปลอดโรคจะต้องผ่านการตรวจว่ากุ้งที่นำเข้ามาปลอดจากเชื้อ WSSV, IHNV, และ YHV โดยใช้วิธีการตรวจแบบพีซีอาร์ตามที่ระบุไว้ใน Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals ของ OIE โดยสุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% หรือ
- ต้องผ่านการปรุงสุกที่อุณหภูมิ 75 องศาเซลเซียส เป็นระยะเวลา 2 นาที สำหรับกุ้งที่มีขนาดเล็ก (66-88 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) และ 2.15 นาที สำหรับกุ้งที่มีขนาดกลาง (44-66 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) และ 3 นาที สำหรับกุ้งขนาดใหญ่ (35-44 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) โดยต้องแปรรูปในสถานแปรรูปที่ได้รับการรับรองและอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้ส่งออกและผู้ส่งออกต้องมีการระบุที่บรรจุภัณฑ์ว่า “สำหรับการบริโภคโดยมนุษย์เท่านั้น ห้ามใช้เลี้ยงสัตว์น้ำหรือเป็นเหยื่อในการตกปลา” และผู้ส่งออกต้องรับรองว่ากุ้งนี้เหมาะสำหรับการบริโภคโดยมนุษย์และปลอดจากเชื้อโรค

จากบันทึกช่วยจำฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าออสเตรเลียได้แจ้งถึงการแก้ไขมาตรการในบางส่วน อันเนื่องมาจากการรับฟังความเห็นที่ได้รับมา ซึ่งสิ่งที่มีการแก้ไขได้แก่ โรคที่กุ้งนำเข้าจะต้องผ่านการตรวจจากเดิมที่มี 5 โรค ลดเหลือ 4 โรค เพราะออสเตรเลียเห็นว่าเชื้อ NHPB เป็นเชื้อที่สามารถถูกทำลายได้ในกระบวนการแช่แข็งและมีการแก้ไขในเรื่องหลักเกณฑ์เรื่องอุณหภูมิและระยะเวลาที่ใช้ในการต้มกุ้ง

ในบันทึกช่วยจำได้ระบุว่ามาตรการที่จะบังคับเป็นการชั่วคราวนี้จะมีผลใช้บังคับวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550

(3) Biosecurity Australia Advice 2008/30¹⁹

เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2551 หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ออกเอกสารฉบับนี้แจ้งถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ใช้ในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเนื่องจากการได้รับการแนะนำจากหน่วยงาน Aquatic Consultative Committee on Emergency Animal Diseases (AqCCEAD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก Australian Chief Veterinary Officer หรือ State or Territory Chief Veterinary Officers หรือ Directors of Fisheries และตัวแทนจาก Biosecurity Australia, AQIS และ the CSIRO Australian Animal Health Laboratory ว่าให้มีการยกเลิกมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่จะนำมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงกับเชื้อ IHHNV เนื่องจาก ตามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้านสุขภาพของสัตว์น้ำพบว่าเชื้อ Infectious Hypodermal and Haematopoietic Necrosis Virus หรือเรียกสั้นๆว่า IHHNV ได้มีการประเมินว่าเป็นเชื้อที่ไม่เป็นอันตราย โดยที่ผ่านมาได้มีการตรวจพบเชื้อไวรัสประเภทนี้ในกุ้งลายเสือที่เลี้ยงในฟาร์มแถบมลรัฐบริสเบนจนถึงชายฝั่งควีนส์แลนด์โดยสายพันธุ์ที่พบนี้เป็นสายพันธุ์ที่คล้ายคลึงกับสายพันธุ์ที่พบในแถบเอเชีย

โดย AqCCEAD เห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะดำเนินการมาตรการเพื่อจำกัดหรือควบคุมให้หมดไป ดังนั้นประเทศออสเตรเลียจะดำเนินการตรวจสอบถึงสถานการณ์ของเชื้อไวรัสต่อไป ดังนั้นจึงให้มีการยกเลิกมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งในส่วนของเชื้อไวรัส IHHNV ซึ่งมาตรการที่ได้แก้ไขใหม่ สรุปมาตรการเงื่อนไขการนำเข้าชั่วคราวได้ดังนี้

- กุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำเข้ามาจะต้องมาจากเขตหรือพื้นที่ที่ออสเตรเลียยอมรับว่าเป็นเขตปลอดจากโรคกุ้ง 3 โรคคือ WSSV, YHV, และ TSV หรือ
- ผ่านการแปรรูปขั้นสูง เช่น crumbed prawns หรือ pastries หรือ dim sum-type products; หรือ
- แกะหัวและเปลือกออกยกเว้นแต่ส่วนหางและในกรณีที่ไม่ได้มาจากเขตหรือพื้นที่ที่ปลอดโรคและต้องผ่านการตรวจว่ากุ้งที่นำเข้ามาปลอดจากเชื้อ WSSV และ YHV

¹⁹ Biosecurity Australia, “[Biosecurity Australia Advice 2008/30](#),” 12 September 2008.

และต้องผ่านการตรวจวิเคราะห์โรค WSSV, YHV และ IHNV ด้วยวิธีการตรวจแบบพีซีอาร์ตามที่ระบุไว้ใน Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals ของ OIE โดยสุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% หรือ

- ต้องผ่านการปรุงสุกที่อุณหภูมิ 75 องศาเซลเซียส เป็นระยะเวลา 2 นาที สำหรับกุ้งที่มีขนาดเล็ก (66-88 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) และ 2.15 นาที สำหรับกุ้งที่มีขนาดกลาง (44-66 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) และ 3 นาที สำหรับกุ้งขนาดใหญ่ (35-44 ตัวต่อ 1 กิโลกรัม) โดยต้องแปรรูปในสถานแปรรูปที่ได้รับการรับรองและอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออกต้องมีการระบุที่บรรจุภัณฑ์ว่า “สำหรับการบริโภคโดยมนุษย์เท่านั้น ห้ามใช้เลี้ยงสัตว์น้ำหรือเป็นเหยื่อในการตกปลา” และผู้ส่งออกต้องรับรองว่ากุ้งนี้เหมาะสำหรับการบริโภคโดยมนุษย์และปลอดจากเชื้อโรค

จากมาตรการที่แก้ไขใหม่นี้จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของมาตรการจะคล้ายกับมาตรการที่กำหนดไว้ใน memorandum 2007/16 โดยมีการยกเลิกในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงในเชื้อ IHNV ไป

3.5.4 การจัดเตรียมทำเอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง (final IRA report) และแจ้งถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์ (Final IRA Report)²⁰

ในการดำเนินการขั้นตอนนี้จะมีการส่งเอกสารที่เป็นร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งและความเห็นทั้งหมดที่ได้รับมาจากประเทศต่างๆ ในช่วงระยะเวลาที่มีการเปิดให้แสดงความคิดเห็นไปยังกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ในสาขาที่เกี่ยวข้อง (The Eminent Scientist Group) เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อทุกฝ่ายว่ากลุ่มผู้ที่จัดทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้ได้มีการนำเอาความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาเข้ามาพิจารณาและประเมินเพื่อประกอบการออกรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์อย่างแท้จริง ซึ่งหากมีการออกรายงานดังกล่าวแล้วรายงานฉบับดังกล่าวจะถูกนำเสนอต่อ Chief Executive of Biosecurity Australia ก่อนที่จะมีการนำออกมาเปิดเผยเป็นการทั่วไป

²⁰ Biosecurity Australia, “Part B Risk Assessment Report,” Revised Draft Generic Import Risk Analysis Report for Prawns and Prawn Products, p.183-185.

3.5.5 การนำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์ออกเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและเปิดให้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วัน

ในขั้นตอนนี้ออสเตรเลียจะเปิดรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้ทำขึ้น และมาตรการในการจัดการความเสี่ยงที่จะนำออกมาใช้ โดยเอกสารเหล่านี้นำมาเปิดเผยในเว็บไซต์ www.biosecurityaustralia.gov.au และเป็นข้อมูลสาธารณะ สามารถทำการดาวน์โหลดได้โดยไม่มีข้อจำกัดและจะแจ้งใน Biosecurity News และเอกสารเหล่านี้จะมีการส่งไปให้ประเทศที่มีส่วนได้เสีย (registered stakeholder) นอกจากนี้จะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์รายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงดังกล่าวต่อ Import Risk Analysis Appeals Panel (IRAAP) ซึ่งเป็นหน่วยงานของออสเตรเลียที่แยกอิสระจาก Biosecurity Australia ซึ่งประเด็นที่สามารถนำมาอุทธรณ์ ได้แก่ การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้นไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือการวิเคราะห์ความเสี่ยงของออสเตรเลียอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศผู้มีส่วนได้เสีย และประเด็นการขาดการวิเคราะห์ถึงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อการกำหนดผลสรุปของการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้น กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คือ 30 วัน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีขึ้นภายใน 45 วันหลังจากครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

3.5.6 การแจ้งถึงมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่จะมีผลบังคับใช้

เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนอุทธรณ์แล้วจะมีการออกมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ผ่านขั้นตอนต่างๆ ข้างต้น ซึ่งเป็นมาตรการที่ออสเตรเลียจะนำออกมาใช้บังคับ ในการนี้ออสเตรเลียจะดำเนินการแจ้งต่อประเทศผู้มีส่วนได้เสียและ WTO ถึงการออกใช้มาตรการนี้ ซึ่งเอกสารที่เป็น Final IRA Report, ตัวมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับ, ผลของการอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ จะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ และมีการนำไปลงในเว็บไซต์ของ Biosecurity Australia โดยผู้ใดก็ตามสามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ

**ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของประเทศออสเตรเลียและของ
ประเทศไทยกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช**

จากหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้ กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้ภายในประเทศเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช¹ แต่การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับของประเทศสมาชิกต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วย มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชซึ่งประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน อยู่บนพื้นฐานของการ ประเมินความเสี่ยง และต้องมีระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่การคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของ มนุษย์ สัตว์ และพืชโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด นอกจากนี้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้นต้องสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส ดังนี้ หากมาตรการ สุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการใดหลักการหนึ่ง ข้างต้น จะสรุปได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS

เนื้อหาในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียในที่นี้คือ มาตรการ นำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของประเทศออสเตรเลียและมาตรการนำเข้ากึ่งขาของประเทศไทย ในที่นี้ คือ ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และ ปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วย มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชหรือไม่ ซึ่งมาตรการของประเทศออสเตรเลียและของประเทศไทยนี้ต่างมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือมาตรการของทั้งสองประเทศนี้ต่างมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใน การป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสที่อาจปะปนมากับกุ้งนำเข้า อันจะก่อให้เกิดการแพร่ระบาดต่อ สัตว์น้ำในประเทศ หากการกำหนดมาตรการนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในความ ตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชก็จะเป็นการใช้สิทธิที่ถูกต้อง โดยประเด็นที่จะ พิจารณามีดังต่อไปนี้

¹ Article 2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

4.1 ความสอดคล้องในการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยกับหลักการประสานความสอดคล้อง (Harmonization)

ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชได้กำหนดหลักการประสานความสอดคล้อง (Harmonization) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้น โดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แนวทาง หรือข้อเสนอแนะในด้านนั้นๆ เพื่อให้มาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศมีความสอดคล้องกัน และในขณะเดียวกันได้ให้การยอมรับและปกป้องสิทธิของประเทศสมาชิกในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชภายในดินแดนของประเทศสมาชิกนั้น

หากประเทศสมาชิกได้กำหนดมาตรการสุขอนามัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทาง ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มาตรการสุขอนามัยออกมาเพื่อใช้บังคับนั้น จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่ามาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นมาตรการที่ต้อง สอดคล้องกับหลักการของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และข้อตกลง GATT 1994 แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้เป็นเพียงการกำหนดข้อสันนิษฐานของกฎหมายไว้ กล่าวคือความตกลง SPS มิได้บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น

จากหลักการประสานความสอดคล้องนี้ ประเทศสมาชิกมีทางเลือกอยู่ 3 ประการในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยตามความเหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช ดังนี้

1) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ

ลักษณะของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่อยู่บนพื้นฐานมาตรฐานระหว่างประเทศนี้ เนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยที่ถูกกำหนดขึ้น ไม่ต้องเป็นไปตามเนื้อหาของมาตรฐานระหว่างประเทศทั้งหมด กล่าวคือมาตรการสุขอนามัยนั้นสามารถที่จะมีส่วนหนึ่งที่เป็นไปตามหลักการของมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น แต่อีกส่วนจะมีเนื้อหาที่แตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศก็ได้

2) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

การกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้ขึ้นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ คือ มาตรการสุขอนามัยที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมีเนื้อหาที่เหมือนกับมาตรฐานระหว่างประเทศทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นในส่วนโครงสร้างและระดับความคุ้มครอง ประเทศสมาชิกที่ได้กำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศนี้จะได้รับการสันนิษฐานว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นเป็นมาตรการที่มีความสอดคล้องกับ GATT 1994 และความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช แต่ถึงอย่างไรก็ตามข้อสันนิษฐานตามกฎหมายนี้มีไว้ข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาด กล่าวคือ สามารถถูกอภิฝายพิสูจน์หักล้างได้²

3) การกำหนดมาตรการสุขอนามัยแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ

การที่ประเทศสมาชิกจะกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่แตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศระหว่างประเทศนั้น ก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามาตรการสุขอนามัยที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน และต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงตามหลักการของการประเมินความเสี่ยงที่บัญญัติไว้ในข้อ 5 ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และต้องสอดคล้องกับหลักการอื่นๆที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช³

จากข้อมูลของ OIE สรุปได้ว่าการควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสที่กึ่งนี้ไม่มีมาตรฐานกำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะ⁴ ดังนั้นหลักการประสานความสอดคล้องของมาตรการสุขอนามัยนี้จึงไม่เป็นประเด็นที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาถึงความสอดคล้องในการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียและระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 กับหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

² Appellate Body Report, EC-Hormones, para. 170

³ Article 3.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

⁴ OIE, "Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animal 2006."

4.2 มาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอหรือไม่

ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชได้กำหนดไว้ว่ามาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์ และจะไม่คงมาตรการนั้นไว้หากปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน ยกเว้นกรณีที่ระบุไว้ในข้อ 5.7 ของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชซึ่งเป็นกรณีการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นใช้เพื่อรอข้อมูลเพิ่มเติมที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงต่อไป⁵

คำว่า “หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ” หมายถึง ต้องมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลระหว่างมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้น ในการวิเคราะห์ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งและของประเทศออสเตรเลียและระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 อยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอสนับสนุนหรือไม่นั้น จะพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

4.2.1 หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย

องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health ชื่อเดิมคือ Office International des Epizooties หรือเรียกโดยย่อว่า OIE) เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขอนามัยของสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขอนามัยสัตว์ OIE ได้กำหนดให้โรค Taura syndrome (ซึ่งเกิดจากเชื้อ TSV) White spot disease (ซึ่งเกิดจากเชื้อ WSSV) Yellowhead disease (ซึ่งเกิดจากเชื้อ YHV) และ Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis (ซึ่งเกิดจากเชื้อ IHNV) เป็นโรคระบาดของสัตว์น้ำในกลุ่มครัสเตเชียน ซึ่งในที่นี้คือสัตว์น้ำที่มีเปลือก โดยกุ้งเป็นสัตว์น้ำที่อยู่ในกลุ่มครัสเตเชียนเช่นกัน โรคระบาดทั้ง 4 โรคนี้ได้ถูกระบุไว้ในบัญชีโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ⁶

⁵ Article 2.2 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

⁶ World Organization of Animal Health. OIE listed disease updated on January 23, 2006[Online]. 2006. Available from http://www.oie.int/Eng/maladies/en_classification.html[2008, July 15]

จากข้อมูลข้างต้นนี้สรุปได้ว่ามีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของ OIE สนับสนุนว่าโรคของกึ่งซึ่งเกิดจากเชื้อ TSV, WSSV, YHV และ IHNV เป็นโรคระบาดของกึ่งและสัตว์น้ำในกลุ่มสัตว์น้ำที่มีเปลือก

จากข้อเท็จจริง เห็นได้ว่าหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของประเทศออสเตรเลียและกรณีมาตรการนำเข้ากึ่งขาวของประเทศไทยที่ระบุไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกึ่งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 คือ หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis) เพื่อความเข้าใจผู้เขียนจะขออธิบายถึงหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าที่ออสเตรเลียและไทยนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการดังนี้

4.2.1.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis)

องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health ชื่อเดิมคือ Office International des Epizooties หรือเรียกโดยย่อว่า OIE) เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขอนามัยของสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขอนามัยสัตว์โดย OIE ได้จัดทำเอกสาร เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการป้องกันประเทศจากโรคระบาดต่าง ๆ ซึ่งเอกสารอ้างอิงปรากฏในรูปแบบของมาตรฐานของ OIE ดังนี้

- (1) Terrestrial Animal Health Code (เดิมเรียก International Animal Health Code)
- (2) Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals (เดิมเรียก Manual of Standards for Diagnostic Tests and Vaccines)
- (3) Aquatic Animal Health Code (เดิมเรียก International Aquatic Animal Health Code)
- (4) Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Aquatic Animal (เดิมเรียก Diagnostic Manual for Aquatic Animal Diseases)⁷

⁷ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties, OIE)[Online]. Available from <http://www.acfs.go.th/km/oie.php>[2008, January 5]

หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าที่กำหนดโดย OIE นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางในการประเมินความเสี่ยงจากเชื้อโรคที่มีสาเหตุมาจากการนำเข้าสินค้าจำพวกสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เนื่องจาก กิจกรรมการนำเข้าสินค้าจำพวกสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์มีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศผู้นำเข้าอันเนื่องมาจากเชื้อโรคที่ปะปนมากับสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่ถูกลำเลียงเข้ามา⁸

OIE กำหนดหลักการไว้ว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการขอเสนอนำเข้าสินค้าจำพวกสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ โดยการนำเข้าสินค้านี้จะก่อให้เกิดความเสี่ยงขึ้นแก่ประเทศผู้นำเข้า แต่ไม่สามารถประมาณได้ว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในระดับใดเนื่องจากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงนี้ ดังนั้นจึงต้องดำเนินขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงขึ้นเพื่อประเมินว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าสินค้าอยู่ในระดับใด⁹ ซึ่งขั้นตอนในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.2.1.1.1 การจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification)¹⁰

การจำแนกสิ่งอันตรายเป็นขั้นตอนของการระบุหาเชื้อโรคที่อาจปะปนเข้ามาจากสินค้านำเข้า นั้นซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบจากการนำเข้าสินค้าที่มีการปะปนของเชื้อโรคนี้ โดยมีหลักการดังนี้

- (1) เชื้อโรคจะต้องมาจากสายพันธุ์ของสัตว์ที่จะมีการนำเข้า หรือจากสินค้านำเข้าที่จะนำเข้ามาซึ่ง เป็นเชื้อที่อยู่ในบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ และ
- (2) เชื้อโรคนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า และ
- (3) เชื้อโรคนั้นมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้ส่งออก และ
- (4) เชื้อโรคนั้นต้องไม่ปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า แต่ถ้าหากมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า เชื้อโรคนั้นจะต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและกำจัดที่มี ประสิทธิภาพของประเทศผู้นำเข้า

⁸ Article 1.4.1.1 para 1-2 of OIE Aquatic Animal Health Code 2008

⁹ Article 1.4.2.1 para 1 of OIE Aquatic Animal Health Code 2008

¹⁰ Article 1.4.2.2 para 1-2 of OIE Aquatic Animal Health Code 2008

ดังนั้นเชื้อโรคที่ถูกกำหนดว่าเป็นสิ่งอันตรายในขั้นตอนของการจำแนกสิ่งอันตรายนี้ต้องเป็นเชื้อโรคที่เข้าเงื่อนไขทั้ง 4 ข้อนี้

4.2.1.1.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment)¹¹

ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง คือ การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อโรคที่ถูกจัดว่าเป็นสิ่งอันตรายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเรื่องการจำแนกสิ่งอันตราย โดยการประเมินความเสี่ยงประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยๆ ดังนี้

- (1) การประเมินถึงความเป็นไปได้ของการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment)

หลักการของขั้นตอนนี้คือ การประเมินถึงช่องทางในระบบนิเวศวิทยาที่เชื้อโรคแต่ละชนิดที่ถูกกำหนดเป็นสิ่งอันตรายจะเข้ามาแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมในประเทศผู้นำเข้า

- (2) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment)

หลักการของขั้นตอนนี้คือ การประเมินถึงช่องทางในระบบนิเวศวิทยาที่เชื้อโรคแต่ละชนิดที่ถูกกำหนดเป็นสิ่งอันตรายนี้สัมผัสกับมนุษย์ สัตว์น้ำและสัตว์ในประเทศผู้นำเข้าและประเมินถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิดการสัมผัสระหว่างมนุษย์ สัตว์น้ำและสัตว์ในประเทศผู้นำเข้ากับเชื้อโรคดังกล่าวนี้

- (3) การประเมินถึงผลกระทบที่เกิดจากการสัมผัสกับความเสี่ยงนั้น (Consequence assessment)

ขั้นตอนนี้ประกอบไปด้วยการระบุถึงผลกระทบทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากเชื้อโรคที่ถูกระบุว่าเป็นสิ่งอันตรายนี้ โดยขั้นตอนนี้เป็นการระบุเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายแต่ละชนิดนี้ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นความเสียหายต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร ซึ่งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้มีทั้งผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ซึ่งผลกระทบทางตรงได้แก่

¹¹ Article 1.4.2.3 of Guideline for Import Risk Analysis in OIE Aquatic Animal Health Code 2008

ภาวะการติดเชื้อต่อสัตว์น้ำ ผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ ส่วนผลกระทบทางอ้อมได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมและกำจัด การสูญเสียทางการค้า ปฏิบัติทางลบที่เกิดขึ้นในหมู่ผู้บริโภค ฯลฯ

(4) การประมาณความเสี่ยง (Risk estimation)

ขั้นตอนการประมาณความเสี่ยงนี้เป็นขั้นตอนที่เป็นการนำผลที่ได้จากขั้นตอน 3 ตอนข้างต้นอันได้แก่ การประเมินถึงความเป็นไปได้ของการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment) การประเมินถึงผลกระทบที่เกิดจากการสัมผัสกับความเสี่ยงนั้น (Consequence assessment) มาประเมินร่วมกันเพื่อพิจารณาว่าเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายนี้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบอย่างไร เพื่อกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้กับความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายเหล่านี้

4.2.1.1.3 การจัดการความเสี่ยง (Risk Management)

การจัดการความเสี่ยง เป็นขั้นตอนในการกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการลดความเสี่ยงที่อยู่สูงกว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้หรือระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม (Appropriate Level of Protection) ให้ลงมาอยู่ในระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยการกำหนดมาตรการนั้นต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด¹²

4.2.1.1.4 การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

การสื่อสารความเสี่ยง คือ ขั้นตอนการติดต่อสื่อสาร เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและความคิดเห็นระหว่างประเทศผู้นำเข้าที่จัดทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงกับประเทศผู้ส่งออกผู้มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการนำเข้าสินค้านั้น

จากการพิจารณาการดำเนินการของออสเตรเลียเกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าสินค้าของ OIE แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดมาตรการของออสเตรเลียขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักการ

¹² Article 1.4.2.7 of Guideline for Import Risk Analysis in OIE Aquatic Animal Health Code 2008

ทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากออสเตรเลียได้ดำเนินการตามกรอบของ OIE อันได้แก่ ขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) การจัดการความเสี่ยง (Risk management) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) ทุกประการ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเกี่ยวกับความสอดคล้องของการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากับขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) และการจัดการความเสี่ยง (Risk management) จะอธิบายโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียและไทยกับหลักการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

ในกรณีการสื่อสารความเสี่ยงนี้ออสเตรเลียได้มีการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและความคิดเห็นระหว่างประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้นำเข้าที่จัดทำกรวิเคราะห์ความเสี่ยงกับประเทศผู้ส่งออกที่มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่ง ซึ่งพิจารณาได้จากขั้นตอนที่ออสเตรเลียได้ออกบันทึกช่วยจำ (Memorandum) 2006/35 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 เพื่อแจ้งแก่ประเทศผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการที่ออสเตรเลียจัดทำร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงและร่างมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงและมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งที่กำหนดขึ้นอันเป็นผลมาจากกรวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งวันสิ้นสุดรับฟังความคิดเห็นคือ 21 กุมภาพันธ์ 2550 ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าออสเตรเลียได้ทำตามขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยงแล้ว จากที่กล่าวมานี้สรุปได้ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้าของออสเตรเลียอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์เพราะได้ดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดมาตรการนำเข้านี้

ในกรณีการกำหนดมาตรการของประเทศไทยนั้นก็กำหนดโดยยึดหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าเช่นเดียวกับกรณีของออสเตรเลีย โดยได้ดำเนินการตามหลักการของ OIE ในส่วนของขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) การจัดการความเสี่ยง (Risk management) แต่ประเทศไทยมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) ซึ่งหลักการของ OIE กำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกที่มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการนำเข้ากึ่ง

ชาว¹³ แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการเปิดหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งชาว¹⁴ แต่มิได้เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ส่งออกที่มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งชาวของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของ OIE ซึ่งเป็นหลักการวิทยาศาสตร์ที่ใช้เป็นพื้นฐานของการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งชาวนี้

4.2.2 หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการ

จากหลักการที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า คำว่า “หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ” หมายถึง ต้องมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลระหว่างมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดขึ้นกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการสุขอนามัย

หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ออสเตรเลียใช้สนับสนุนมาตรการนำเข้านี้คือการรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยง จากการพิจารณากรณีของออสเตรเลียที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าได้มีการดำเนินตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือได้มีการดำเนินขั้นตอนวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างถูกต้อง ดังนั้นการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงจึงเป็นการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนเพราะรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ออสเตรเลียนำมาใช้กำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้ถูกจัดทำขึ้น โดยสอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียมีความสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้สนับสนุนการกำหนดมาตรการสุขอนามัย

กรณีของประเทศไทย เมื่อการดำเนินขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งชาวไม่สอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของ OIE ในส่วนของขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) ซึ่งความตกลง SPS มิได้ระบุถึงการสื่อสารความเสี่ยงไว้ในเนื้อหาของความตกลง แต่เนื่องจากความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกต้องอยู่บน

¹³ Article 1.4.2.7 of OIE Guideline for Import Risk Analysis

¹⁴สัมภาษณ์ สมเกียรติ์ กาญจนาคาร, นักวิชาการประมง, 9 พฤษภาคม 2552.

พื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ โดยหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้ในกรณีของประเทศไทยคือหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า ซึ่ง OIE กำหนดหลักการนี้ไว้ใน OIE Code ซึ่งขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยงเป็นขั้นตอนที่เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า แต่การที่ประเทศไทยจัดทำขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยงไม่ถูกต้องกับหลักการของ OIE ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ดังนั้นการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า แม้ว่าจะมีข้อมูลจากบัญชีโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศของ OIE สนับสนุนว่าโรค Taura syndrome, White spot disease, yellowhead disease และ Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis เป็นโรคระบาดที่กุ้งขาวสามารถเป็นพาหะนำโรคได้ก็ตาม ดังนั้นจึงอาจถูกพิจารณาว่ามาตรการนำเข้ากุ้งขาวนี้ไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ได้

4.3 ความสอดคล้องในการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียและมาตรการของประเทศไทยกับหลักมาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

ความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยที่ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช ตามความเหมาะสมต่อสภาพสถานการณ์ในขณะนั้น โดยคำนึงถึงเทคนิคในการประเมินความเสี่ยงที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹⁵

การประเมินความเสี่ยงของออสเตรเลียและไทยนี้เป็นการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคที่กุ้งนำเข้าจะเป็นพาหะต่อการเกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำในประเทศ จึงเป็นกรณีการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคซึ่งความตกลง SPS ได้กำหนดนิยามของการประเมินความเสี่ยงจากการเกิดโรคไว้ในการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากโรคและแมลง โดยกำหนดไว้ว่า เป็นการประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา เกิดขึ้น หรือแพร่กระจายของแมลงหรือโรคภายในอาณาเขตของประเทศสมาชิกที่เป็นผู้นำเข้า ตามมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้ และประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ¹⁶

¹⁵ Article 5.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

¹⁶ Article 1 Annex A of Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures

4.3.1 แนวทางการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดโดยองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE)

การกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยและการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของสัตว์น้ำในประเทศจากการสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งที่นำเข้าและนำไปสู่การเกิดโรคระบาดขึ้น จากวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของสัตว์น้ำ เห็นได้ว่าเทคนิคการประเมินความเสี่ยงขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ หรือ OIE จึงเป็นเทคนิคในการประเมินความเสี่ยงที่ต้องนำมาคำนึงถึงประกอบการประเมินความเสี่ยงครั้งนี้ โดย OIE ได้มีการอธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยงโดยระบุไว้ในแนวทางในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Guidelines for Import Risk Analysis) โดยแนวทางเรื่องนี้ถูกกำหนดไว้ใน Aquatic Animal Health Code 2008 ซึ่งเป็นแนวทางฉบับล่าสุด ซึ่งเป็นหลักการที่ OIE กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินด้านสุขภาพสัตว์ ซึ่งหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าที่กำหนดโดย OIE ประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยๆ 4 ขั้นตอนอันได้แก่ การจำแนกสิ่งอันตราย การประเมินความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยง โดยรายละเอียดแต่ละขั้นตอนได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่แล้ว

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาว่าการประเมินความเสี่ยงของไทยและออสเตรเลียเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวทางของ OIE หรือไม่เพื่อสรุปว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยและมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียอยู่บนพื้นฐานการประเมินความเสี่ยงตามหลักการของความตกลง SPS หรือไม่ โดยขั้นตอนในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาในหัวข้อนี้คือ ขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) และ ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการต่อจากขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินการของไทยและออสเตรเลียเป็นไปโดยสอดคล้องกับการประเมินความเสี่ยงหรือไม่ เพียงใด

4.3.1.1 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและมาตรการของออสเตรเลียกับขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย

การจำแนกสิ่งอันตรายเป็นขั้นตอนการระบุหาเชื้อโรคที่อาจปะปนเข้ามาจากสินค้านำเข้านั้นซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบจากการนำเข้าสินค้าที่มีการปะปนของเชื้อโรคนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการดังนี้

- (1) เชื้อโรคจะต้องมาจากสายพันธุ์ของสัตว์ที่จะมีการนำเข้า หรือจากสินค้าที่จะนำเข้านั้น และพิจารณาประกอบว่าเป็นเชื้อที่อยู่ในบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศหรือไม่ และ
- (2) เชื้อโรคนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า และ
- (3) เชื้อโรคนั้นมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้ส่งออก และ
- (4) เชื้อโรคนั้นต้องไม่ปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า แต่ถ้าหากมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า เชื้อโรคนั้นจะต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและกำจัดที่มีประสิทธิภาพของประเทศผู้นำเข้า

ดังนั้นเชื้อโรคที่ถูกกำหนดว่าเป็นสิ่งอันตรายในขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายนี้ต้องเป็นเชื้อโรคที่เข้าเงื่อนไขทั้ง 4 ข้อนี้

ในการดำเนินขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายนี้ ออสเตรเลียได้ยึดหลักขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายซึ่งระบุไว้ใน Terrestrial Animal Health Code (OIE2005a) โดยจากการพิจารณาเนื้อหาแล้ว เห็นได้ว่าเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของ OIE Code ฉบับนี้ที่ออกในปี 2005 และ OIE Aquatic Animal Health Code 2008 ที่ผู้เขียนนำมาใช้อธิบายหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าที่กำหนดโดย OIE นี้ทั้งสองฉบับมีเนื้อหาเหมือนกัน กล่าวคือ Animal Health Code 2008 มิได้แก้ไขเนื้อหาใดในส่วนนี้ของ Terrestrial Animal Health Code (OIE2005a) ซึ่งออสเตรเลียใช้ฉบับปี 2005 และเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

โดยขั้นตอนของการจำแนกสิ่งอันตรายนี้จากองค์ประกอบข้อ 1 กำหนดว่าเชื้อโรคจะต้องมาจากสายพันธุ์ของสัตว์ที่จะมีการนำเข้า หรือจากสินค้าที่จะนำเข้านั้นซึ่งเป็นเชื้อที่อยู่ในบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ ในการดำเนินการขั้นตอนนี้ Biosecurity Australia ได้จัดทำ

บัญชีรายชื่อเชื้อโรคที่เห็นว่าสามารถปะปนมากับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง ซึ่งเชื้อโรคนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า โดยการพิจารณาว่าเชื้อโรคที่มีอยู่ในบัญชีนี้เป็นสิ่งอันตรายหรือไม่ ออสเตรเลียได้พิจารณาประกอบกับเงื่อนไขอีก 3 ข้อ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) เชื้อโรคนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า และ
- (2) เชื้อโรคนั้นมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้ส่งออก และ
- (3) เชื้อโรคนั้นต้องไม่ปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า แต่ถ้าหากมีปรากฏอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า เชื้อโรคนั้นจะต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและกำจัดที่มีประสิทธิภาพของประเทศผู้นำเข้า

ในการพิจารณาถึงเงื่อนไขที่กำหนดว่าเชื้อโรคที่จะถูกกำหนดเป็นสิ่งอันตรายต้องเป็นเชื้อที่ไม่ปรากฏอยู่แล้วในออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้า ในการดำเนินการตามเงื่อนไขในส่วนนี้ออสเตรเลียได้มีการสำรวจทั่วประเทศเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเชื้อโรคที่ถูกระบุว่าเป็นสิ่งอันตรายนี้ไม่มีปรากฏกล่าวคือไม่มีการระบาดอยู่แล้วในออสเตรเลีย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายของออสเตรเลียนี้ได้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการของ OIE แล้ว

ส่วนขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายในการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยถูกจัดทำขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) เป็นโรคติดเชื้อที่มีกุ้งขาวเป็นพาหะ
- (2) เป็นเชื้อที่โรคที่ไม่เคยมีรายงานในประเทศไทยหรือเป็นเชื้อโรคที่พบในประเทศไทยแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด
- (3) เป็นเชื้อที่อยู่ในบัญชีขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE, 1997) และ/หรือ คาดว่าอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการเลี้ยงกุ้งในประเทศไทย

หากพิจารณากรอบในการจำแนกสิ่งอันตรายในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งขาวของประเทศไทยนี้เห็นได้ว่าสอดคล้องกับหลักการของ OIE และจากการพิจารณาองค์ประกอบข้อที่ 2

ประกอบกับข้อเท็จจริงในที่นี้คือข้อมูลการสำรวจสถานการณ์ด้านการระบาดของโรคสัตว์น้ำของปีพ.ศ. 2546 และ 2547¹⁷ ของหน่วยงาน Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การระบาดของโรคสัตว์น้ำ จากรายงานของหน่วยงานดังกล่าวนี้สรุปได้ว่ามีการตรวจพบการระบาดของเชื้อ TSV, YHV, WSSV และ IHNV ในประเทศไทย ซึ่งจากการตรวจพบเชื่อนี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการควบคุมการระบาดโดยออกคำสั่งแจ้งให้ผู้เลี้ยงกุ้งที่ถูกตรวจพบว่ามีอาการระบาดของเชื้อเหล่านี้ทำลายกุ้งเพื่อป้องกันมิให้เชื้อโรคแพร่กระจายออกไป¹⁸ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมและกำจัดการระบาดของเชื้อไวรัสเหล่านี้

จากที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตรายของออสเตรเลียนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของ OIE

4.3.1.2 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียกับหลักการประเมินความเสี่ยง

รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการประเมินความเสี่ยงได้มีการอธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่แล้ว สำหรับการพิจารณาในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาว่าการกำหนดมาตรฐานนำเข้ากุ้งขาวของไทยและมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียเป็นไปโดยสอดคล้องกับขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงหรือไม่ โดยนำแนวทางการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดไว้โดย OIE มาพิจารณา

ประเทศออสเตรเลียได้ทำการประเมินความเสี่ยงโดยเป็นไปตาม 4 ขั้นตอนย่อยๆ ในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดไว้ใน Aquatic Animal Health Code ของ OIE ด้วยกัน คือ

- (1) การประเมินถึงความเป็นไปได้การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment)

¹⁷ Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific, "Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region) 2003-2004."

¹⁸ Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific, "Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region), April-June 2004."

- (2) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment) โดยในขั้นตอนนี้ประเทศออสเตรเลียได้มีการสำรวจถึงการนำสัตว์น้ำเพื่อเป็นเหยื่อในการตกปลา ซึ่งการสำรวจนี้ถูกจัดทำขึ้นโดย Biosecurity Australia ร่วมกับ Kewagama Research ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้กุ้งที่ถูกนำเข้าไปเพื่อการบริโภคโดยมนุษย์ไปนอกวัตถุประสงค์โดยมีการนำไปใช้เป็นเหยื่อในการตกปลาจึงทำให้มีความเสี่ยงที่สัตว์น้ำในประเทศจะมาสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้านี้แล้วเกิดเป็นโรคระบาดขึ้นได้
- (3) การประเมินถึงผลกระทบที่เกิดจากการสัมผัสกับความเสี่ยงนั้น (Consequence assessment) ในการดำเนินการขั้นตอนที่ 2 และ 3 นี้ประเทศออสเตรเลียได้ประเมินถึงความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคนั้นเข้ามาในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าและสัมผัสกับสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลีย ความเป็นไปได้ที่เชื้อโรคนั้นจะแพร่กระจายออกไป และประเมินถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและระบบนิเวศจากการเข้ามาของเชื้อโรคนั้น
- (4) การประมาณความเสี่ยง (Risk estimation) จากผลสรุปในการประมาณความเสี่ยงของประเทศออสเตรเลียสรุปได้ว่าเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้า อันได้แก่ YHV, TSV, IHNV, WSSV และ NHPB เป็นเชื้อโรคที่มีความเสี่ยงสูง

จากการพิจารณาขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงของออสเตรเลียเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินความเสี่ยงของ OIE

ส่วนกรณีการดำเนินขั้นตอนประเมินความเสี่ยงของประเทศไทย ได้แบ่งขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงเป็น 4 ขั้นตอนย่อยตามที่ OIE กำหนดไว้เช่นเดียวกับออสเตรเลีย และผลการประเมินความเสี่ยงสรุปได้ว่า โรคติดเชื้อไวรัส 4 ชนิดที่อาจปนเปื้อนมากับกุ้งขาว ได้แก่ Taura syndrome virus (TSV), White spot syndrome virus (WSSV) และ Infectious hypodermal and haematopoietic necrosis virus (IHNV) และ yellow head virus เป็นโรคที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ในระดับที่ยอมรับไม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ามีโอกาสที่สูงมากที่เชื้อเหล่านี้จะเข้ามาสู่ประเทศไทยโดยปนเปื้อนมากับการนำเข้ากุ้งขาวแวนนาไม และสามารถแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการติดเชื้อในสัตว์น้ำพื้นเมืองหลายชนิดและส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงกุ้งภายในประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการประเมินความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียเป็นไปตามแนวทางการประเมินความเสี่ยงของ OIE

อนึ่ง เมื่อพิจารณาการประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยและออสเตรเลียเกี่ยวกับนิยามของการประเมินความเสี่ยงที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS กรณีความเสี่ยงที่เกิดจากโรค ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยดังนี้¹⁹

- (1) การประเมินถึงความเป็น (likelihood) ของการเข้ามา เกิดขึ้น หรือแพร่กระจายของโรคภายในอาณาเขตของประเทศสมาชิกที่เป็นผู้นำเข้า และ
- (2) ประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

จากหลักการประเมินความเสี่ยงนี้ กรณีของประเทศไทยและออสเตรเลียนี้ได้มีการประเมินถึงความเป็นไปของการเข้ามา การเกิด และการแพร่กระจายของโรคในที่นี่คือโรคระบาดที่กึ่งนำเข้าเป็นพาหะ โดยพิจารณาได้จากการดำเนินการในขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) การประเมินถึงความเป็นไปได้การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment) และการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment)

กรณีองค์ประกอบข้อ (2) ทั้งประเทศไทยและออสเตรเลียได้ประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยา พิจารณาได้จากการประเมินความเป็นไปได้การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment) และการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment) ซึ่งทั้งสองประเทศได้สรุปไปในแนวทางเดียวกันว่าโรคติดต่อที่เกิดจากเชื้อไวรัสที่กึ่งนำเข้าเป็นพาหะเป็นโรคระบาดที่มีความรุนแรงซึ่งหากมีการแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดการติดเชื้อต่อสัตว์น้ำในประเทศและเกิดเป็นโรคระบาด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยประเทศไทยได้ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจไว้ว่าอุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้งจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างยิ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้สรุปได้ว่าการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียนอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงตามหลักการของความตกลง SPS

¹⁹ Paragraph 4 Annex A of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

4.4 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียกับหลักการกำหนดระดับการคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผล หรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง

ความตกลง SPS ให้สิทธิประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์และพืชโดยต้องคำนึงถึงการลดการก่อให้เกิดผลกระทบทางลบในทางการค้า²⁰ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชออกมาใช้บังคับเพื่อการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชโดยต้องคำนึงถึงการลดการก่อให้เกิดผลกระทบทางลบในทางการค้า และต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลระหว่างประเทศผู้กำหนดมาตรการกับประเทศสมาชิกอื่นๆ และต้องไม่ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นการจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง²¹

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงจะเป็นเครื่องมือในการที่ประเทศสมาชิกใช้ในการจัดการความเสี่ยงที่ถูกประเมินว่าเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมให้ลดลงมาอยู่ในระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม ซึ่งระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมนี้เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ การกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) การคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด²²
- (2) ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน²³
- (3) ในการกำหนดมาตรการเพื่อการบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมนี้ ต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้ามากเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม²⁴

²⁰ Article 5.4 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

²¹ Article 2.3 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

²² Article 5.4 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

²³ Article 5.5 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

²⁴ Article 5.6 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

4.4.1 การคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงจะเป็นเครื่องมือที่ประเทศสมาชิกใช้ในการจัดการความเสี่ยงที่ถูกประเมินว่าเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมให้ลดลงมาอยู่ในระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม

การกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด จากเนื้อหาของความตกลงใช้คำว่าควร (should) ดังนั้นจึงตีความได้ว่าความตกลง SPS ไม่ได้กำหนดเป็นพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติ แต่ระบุเอาไว้เพื่อให้ประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของความตกลง SPS อยู่เสมอในเวลาที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับ²⁵

ดังนั้นในการพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยและมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียละเมิดพันธกรณีของความตกลง SPS หรือไม่ จะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ (1) ความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่สมเหตุสมผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และ (2) การกำหนดมาตรการต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุระดับความคุ้มครองที่กำหนดขึ้น

4.4.2 ความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

การพิจารณาในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาว่ามีการกำหนดระดับความคุ้มครองที่แตกต่างในสถานการณ์ที่แตกต่างกันหรือไม่ และความแตกต่างนั้นเป็นการกระทำตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลหรือไม่

เมื่อพิจารณากรณีมาตรการการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่ออสเตรเลียนำมาใช้เพื่อจัดการความเสี่ยงที่ถูกประเมินว่าเกินกว่าระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมให้ลดลงมาอยู่ในระดับความคุ้มครอง

²⁵ World Trade Organization, Analytical index : Sanitary and Phytosanitary Measures[Online]. Available from: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/sps_e.html[2008,July3]

ที่เหมาะสมนี้เห็นได้ว่ามาตรการนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปไม่ได้จำกัดเฉพาะบางประเทศ และประเทศออสเตรเลียได้มีการระบาดของเชื้อไวรัส YHV, WSSV, TSV และ IHNV และผลจากการประเมินความเสี่ยงแสดงให้เห็นได้ว่าเชื้อไวรัสเหล่านี้มีความเสี่ยงสูง จึงต้องนำมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงกับความเสี่ยงที่การนำเข้าสินค้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจะนำเชื้อไวรัสเหล่านี้เข้ามาในประเทศออสเตรเลียจนเป็นเหตุให้เกิดโรคระบาดในออสเตรเลีย การกำหนดระดับความคุ้มครองของออสเตรเลียจึงไม่เป็นการก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่ต่างกัน

ในกรณีของประเทศไทย จากที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วว่าประเทศไทยมีการตรวจพบเชื้อ TSV, YHV, WSSV และ IHNV อยู่ก่อนแล้วและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในที่นี่คือเจ้าหน้าที่จากกรมประมงมีการดำเนินกระบวนการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดจากเชื้อไวรัสกุ้งโดยการออกคำสั่งให้เจ้าของกุ้งนำกุ้งที่เลี้ยงไปทำลาย²⁶ จึงแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดที่เกิดจากเชื้อ TSV, YHV, WSSV และ IHNV ที่พบในกุ้งที่เลี้ยงภายในประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ประเทศไทยออกมาตรการเพื่อใช้กับกุ้งขาที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อควบคุมและป้องกันเชื้อไวรัส TSV, YHV, WSSV และ IHNV ที่อาจปะปนมากับกุ้งขา เช่น มาตรการกักกัน การขออนุญาตนำเข้า การสุ่มตรวจเพื่อหาเชื้อไวรัสเหล่านี้ จึงสรุปได้ว่าการกำหนดมาตรการของประเทศไทยไม่เป็นการก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่ต่างกัน

4.4.3 การกำหนดมาตรการต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุระดับความคุ้มครองที่กำหนดขึ้น

การพิจารณาว่ามาตรการของไทยและออสเตรเลียเป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่นี้ จะต้องพิจารณาว่ามีมาตรการอื่นใดที่สามารถนำมาใช้เพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นการจำกัดทางการค้าน้อยกว่ามาตรการที่บังคับใช้หรือไม่²⁷

²⁶ Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific, “Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region) of 2003-June 2004.”

²⁷ น้าฝน ลิ้มปเจต “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก: ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่อุ้มสุกของประเทศออสเตรเลีย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2546, หน้า 171.

จากการพิจารณาถึงขั้นตอนในการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้เห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียได้มีการคำนึงถึงการกำหนดเงื่อนไขในการนำเข้าสินค้าในนี้คือกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งในลักษณะที่จะส่งผลให้เกิดการจำกัดทางการค้าให้น้อยที่สุดและขณะเดียวกันวิธีการที่นำมาใช้นี้ต้องสามารถที่จะบรรลุระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศได้ ในการนี้ออสเตรเลียได้เลือกวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากหลายๆวิธีที่มีอยู่ประกอบกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประเทศผู้มีส่วนได้เสียถึงวิธีการอื่นใดที่สามารถที่จะทำให้สามารถทำให้บรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม โดยประเทศที่มีส่วนได้เสียสามารถนำเสนอข้อมูลประกอบกับหลักฐานที่เป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และออสเตรเลียจะนำข้อมูลเหล่านี้เข้ามาประเมินประกอบการตัดสินใจเลือกมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง เพื่อเลือกใช้วิธีที่เป็นการก่อให้เกิดการจำกัดทางการค้าที่น้อยที่สุด

กรณีของประเทศไทยซึ่งได้มีการใช้มาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคติดต่อที่กุ้งเป็นพาหะกับกุ้งที่เลี้ยงภายในประเทศ การที่กรมประมงเลือกใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาว อันได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากุ้งขาวที่นำเข้าเพื่อเป็นพ่อแม่พันธุ์และต้องเป็นกุ้งที่เลี้ยงในฟาร์มที่มีระบบ biosecure ซึ่งต้องเป็นกุ้งที่ปลอดเชื้อ การสุ่มตรวจเชื้อที่ด่านนำเข้า และมาตรการกักกันโรคเป็นเวลา 15 วัน ภายหลังจากได้นำกุ้งขาวเข้ามาแล้ว การกำหนดมาตรการเหล่านี้เนื่องมาจากผลของการประเมินความเสี่ยงแสดงให้เห็นว่าเชื้อไวรัส TSV, YHV, WSSV และ IHHNV ซึ่งอาจปะปนมากับกุ้งขาวนำเข้า มีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำภายในประเทศเกินกว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ แต่ประเทศไทยมิได้ใช้วิธีห้ามการนำเข้าแต่เลือกใช้วิธีการเพื่อลดความเสี่ยงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนี้แทน จึงเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงให้ลงมาอยู่ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้เป็นการกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมกล่าวคือเพื่อการป้องกันการเกิดโรคระบาดที่กุ้งขาวนำเข้าเป็นพาหะนี้ จึงเป็นการกำหนดมาตรการที่ไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็น

4.5 ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียกับหลักความโปร่งใส

จากหลักการเรื่องความโปร่งใสตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้ สรุปได้ว่าประเทศสมาชิกมีหน้าที่หลักดังนี้

- (1) ออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช
- (2) แจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้แสดงความคิดเห็น
- (3) จัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point)

จากหลักความโปร่งใสตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เมื่อนำมาพิจารณากับกรณีการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียและมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยว่ามีความสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสของความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชหรือไม่ สามารถพิจารณาถึงความสอดคล้องออกเป็น 3 ประเด็นย่อยๆ ดังนี้

4.5.1 การออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ได้มีการกำหนดขึ้นใหม่หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีผลบังคับใช้อยู่ ไม่ว่าจะมาตรการนั้นจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม หากมาตรการนั้นมีลักษณะดังนี้

- เป็นมาตรการที่มีการบังคับใช้
- เป็นบทบัญญัติด้านสุขอนามัย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือกฎระเบียบ เป็นต้น
- เป็นมาตรการที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป

โดยการออกประกาศดังกล่าวนี้ต้องกระทำในทันทีที่มีการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการ และการออกประกาศจะต้องทำในลักษณะที่ทำให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจและปรับตัว

เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวได้ ยกเว้นกรณีที่เป็นสถานการณ์เร่งด่วน ประเทศสมาชิกต้องเว้นระยะการกำหนดมาตรการให้ห่างกับระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการเพื่อให้เวลากับผู้ผลิตของประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อพัฒนาในการปรับปรุงสินค้าและวิธีการผลิตให้เป็นไปตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้า

มาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียและมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของประเทศไทยนี้ต่างเป็นมาตรการสุขอนามัยซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้นทั้งสองประเทศจึงต้องมีการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัย ซึ่งการออกประกาศต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระบุเอาไว้ข้างต้น

กรณีประเทศออสเตรเลียนี้ หน่วยงาน Biosecurity Australia ทำหน้าที่ประกาศและแจ้งถึงมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่จะบังคับใช้ ซึ่งเนื้อหาของมาตรการที่จะมีผลบังคับใช้นี้ได้ประกาศไว้ใน www.biosecurityaustralia.gov.au ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่เป็นทางการของหน่วยงาน Biosecurity Australia ซึ่งการออกประกาศนี้ Biosecurity Australia ได้ออกประกาศถึงมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 ดังปรากฏใน Memorandum 2006/35 ที่ได้แจ้งเกี่ยวกับการออกร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง รวมถึงมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงเนื้อหาของมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่จะนำมาใช้บังคับต่อไป การออกประกาศของออสเตรเลียนี้เห็นได้ว่าเป็นการออกประกาศในลักษณะทันทีที่มีการกำหนดมาตรการและได้ทำในลักษณะที่เพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าว

โดยผลจากการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้มีการนำมาประเมินและได้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง อันได้แก่ โรคที่กุ้งนำเข้าจะต้องผ่านการตรวจจากเดิมที่มี 5 โรค ลดเหลือ 4 โรค โดยตัดมาตรการที่จะใช้กับเชื้อ NHPB ออกไปเพราะเชื้อนี้สามารถถูกทำลายได้ในกระบวนการแช่แข็งและได้มีการแก้ไขในส่วนหลักเกณฑ์เรื่องอุณหภูมิและระยะเวลาที่ใช้ในการต้มกุ้งตามที่ได้ระบุไว้ใน memorandum 2007/16 โดยในการนี้ ประเทศออสเตรเลียได้ประกาศกำหนดให้มาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวระหว่างระหว่งที่รอการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า

กึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งฉบับสมบูรณ์ ซึ่งวันที่มาตรการจะนำมาใช้ชั่วคราวในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งนี้คือ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 จึงเห็นได้ว่าการที่ประเทศออสเตรเลียได้มีการออกประกาศถึงมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 เป็นการออกประกาศที่สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS เพราะเป็นการออกประกาศที่เพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ เห็นได้จากวันที่ออกประกาศกับวันที่มาตรการมีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวนี้มีช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างห่างเพียงพอที่ประเทศอื่นสามารถเข้าใจและปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ

จากการพิจารณาขั้นตอนของการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของประเทศออสเตรเลียเห็นได้ว่า เมื่อหน่วยงาน Biosecurity Australia จัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งฉบับสมบูรณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำเนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งฉบับสมบูรณ์รวมถึงเนื้อหาของมาตรการที่จะนำมาใช้ในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งที่จะมีผลใช้บังคับแทนมาตรการชั่วคราวที่ประกาศใช้ระหว่างรอการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งฉบับสมบูรณ์ (ซึ่งเนื้อหาของมาตรการดังกล่าวนี้อาจจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากมาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งระบุไว้ใน Memorandum 2007/16 แก้ไขโดย memorandum 2008/30) ออกเผยแพร่โดยประกาศไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน Biosecurity Australia โดยจะนำออกประกาศก่อนวันที่มาตรการนั้นจะมีผลบังคับใช้แทนที่มาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งที่บังคับใช้อยู่เป็นการชั่วคราวในขณะนั้น จากการดำเนินการของออสเตรเลียดังนี้ เห็นได้ว่าการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการของออสเตรเลียเป็นไปตามหลักการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยของความตกลง SPS

กรณีของประเทศไทยนั้นระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ได้มีการนำออกประกาศเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตที่เว็บไซต์ของกรมประมง www.fisheries.go.th โดยระเบียบนี้ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 แต่จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าการออกประกาศถึงระเบียบฉบับนี้ได้มีการกระทำในทันทีที่มีการกำหนดมาตรการ กล่าวคือมิได้ออกประกาศในลักษณะการออกประกาศที่มีการเว้นระยะวันที่ออกประกาศกับวันที่มีผลบังคับใช้ลักษณะที่ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวได้และกรณีของประเทศไทยมิได้เป็นกรณีการออกประกาศในสถานการณ์เร่งด่วน ซึ่งหากเป็นกรณีสถานการณ์เร่งด่วนนี้ความตกลง SPS กำหนดให้

ประเทศสมาชิกสามารถออกประกาศโดยไม่ต้องเว้นระยะเวลาการกำหนดระยะเวลาให้ห่างกับวันที่มาตรการมีผลใช้บังคับเพื่อให้ประเทศอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรการ ดังนี้ การออกประกาศของประเทศไทยจึงไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชซึ่งแตกต่างจากออสเตรเลียซึ่งได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในเรื่องของการออกประกาศตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

4.5.2 การแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ความตกลง SPS กำหนดหลักการไว้ว่าหากเป็นกรณีที่ไม่มีความมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชในเรื่องนั้นกำหนดเอาไว้ หรือเป็นกรณีที่มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมีเนื้อหาที่ต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นกำหนดเอาไว้ และประกอบกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ออกประกาศให้ทราบถึงเนื้อหาของมาตรการตั้งแต่ในระยะแรก (at an early stage) ของการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียสามารถปรับตัวให้เข้ากับเนื้อหาของมาตรการที่จะมีการบังคับใช้นั้น
- (2) แจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่นโดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลก โดยในการแจ้งนี้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น และอธิบายโดยย่อถึงวัตถุประสงค์และสาเหตุในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมา โดยในการแจ้งนี้ต้องกระทำตั้งแต่ในระยะแรกของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่จะมีผลบังคับใช้นี้
- (3) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยที่จะบังคับใช้ในรูปของสำเนาเอกสารและแสดงให้เห็นรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรการสุขอนามัยในส่วนที่มีความแตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางหรือข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นหากเมื่อมีการร้องขอ

- (4) เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือหากมีการร้องขอ และนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ไปประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต่อไป โดยการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ต้องเป็นไปอย่างปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ในกรณีปัญหาเร่งด่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยหรือมีการคุกคามที่เกิดขึ้นต่อสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกใด ความตกลง SPS กำหนดว่าประเทศสมาชิกไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ข้างต้นก็ได้ โดยให้ปฏิบัติดังนี้

- (1) แจ้งประเทศสมาชิกอื่น โดยทันทีผ่านสำนักเลขาธิการ WTO โดยระบุเนื้อหาในการแจ้งเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น และอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเหตุผลของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยนั้น และลักษณะของปัญหาเร่งด่วน
- (2) ให้ข้อมูลในรูปของสำเนาของกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการสุขอนามัยให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นหากเมื่อมีการร้องขอ
- (3) เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้แสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และจัดให้มีการปรึกษาหารือกันหากมีการร้องขอ และนำความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณา

กรณีของออสเตรเลียนั้นประเทศออสเตรเลียออกประกาศให้ทราบถึงเนื้อหาของมาตรการตั้งแต่ในระยะแรก (at an early stage) ของการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นที่เกี่ยวข้องได้คุ้นเคยกับเนื้อหาของมาตรการที่จะมีการบังคับใช้นั้น เห็นได้จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าประเทศออสเตรเลียได้มีการออกประกาศถึงมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 หลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จัดทำโดยหน่วยงาน Biosecurity Australia เสร็จและรวมถึงเนื้อหาของมาตรการที่จะนำมาใช้ในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นจึงเป็นการออกประกาศที่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพราะเป็นการออกประกาศในลักษณะที่เพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจและปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ เห็นได้จากวันที่ออกประกาศกับวันที่มาตรการมีผลบังคับใช้

เป็นการชั่วคราวนี้มีช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างห่างเพียงพอที่ประเทศอื่นสามารถเข้าใจและปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการที่จะมีผลใช้บังคับ

ในการนี้หากพิจารณาในขั้นตอนที่ประเทศออสเตรเลียได้นำร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งและร่างมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งออกเปิดเผยเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นดังปรากฏในMemorandum 2006/35 ประเทศออสเตรเลีย โดยหน่วยงาน Biosecurity Australia ได้แจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่นผ่านสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลก โดยในการแจ้งนี้ได้มีการระบุถึงรายละเอียดที่เกี่ยวกับสินค้าที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น และอธิบายโดยคร่าวๆถึงวัตถุประสงค์และสาเหตุในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมา โดยในการแจ้งต่อสำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลกนี้ ได้มีการแจ้งไปเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2549²⁸ โดยเป็นการแจ้งที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นในรูปลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่กำหนดในนี้คือวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550 เพื่อที่จะได้มีการนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ไปประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต่อไป นอกจากนี้เมื่อมีการประกาศใช้มาตรการชั่วคราวในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งดังที่ได้ระบุไว้ใน Memorandum 2007/16 ประเทศออสเตรเลียได้มีการแจ้งต่อองค์การการค้าโลกเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2550²⁹ และได้มีการแจ้งอีกครั้งเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2551³⁰ ถึงการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่นำมาใช้บังคับชั่วคราว ซึ่งได้ระบุให้ตัดมาตรการในส่วนที่เป็นการจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อ IHHNV ออกไปเนื่องจากพบว่าเชื้อ IHHNV นี้มีการระบาดในประเทศออสเตรเลียทำให้เชื้อ IHHNV ไม่เป็นความเสี่ยงอันก่อให้เกิดการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการความเสี่ยงในเชื้อ IHHNV ในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งอีกต่อไป ซึ่งปัจจุบันนี้ (พฤษภาคม พ.ศ. 2552) ความคืบหน้าของการดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการนำเข้าของออสเตรเลียยังอยู่ในช่วงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์และการกำหนดเนื้อหาของมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง ซึ่งร่างรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าฉบับสมบูรณ์ถูกจัดทำขึ้นเรียบร้อยแล้วและกำลังอยู่ในระหว่างการตรวจสอบความถูกต้องโดยกลุ่ม

²⁸ World Trade Organization Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures, “Notification No. G/SPS/N/AUS/204,” 1 December 2006.

²⁹ World Trade Organization Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures, “Notification No. G/SPS/N/AUS/204/Add.1,” 21 August 2007.

³⁰ World Trade Organization Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures, Notification No. G/SPS/N/AUS/204/Add.2, 3 October 2008.

นักวิทยาศาสตร์³¹ ซึ่งออสเตรเลียกำหนดขั้นตอนการกำหนดมาตรการไว้ใน Biosecurity Memorandum 2007/13 ว่าเมื่อประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการไปถึงขั้นตอนที่ได้มีการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งฉบับสมบูรณ์และเนื้อหาของมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อป้องกันการแพร่ของเชื้อโรคระบาดที่กุ้งนำเข้าเป็นพาหะนี้แทนที่มาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่มีผลใช้บังคับชั่วคราวแล้ว ออสเตรเลียจะเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการดังกล่าว และเมื่อพ้นขั้นตอนอุทธรณ์แล้ว การที่ประเทศออสเตรเลียจะนำมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งมาใช้บังคับแทนมาตรการเดิมที่ใช้เป็นการชั่วคราวนี้ ประเทศออสเตรเลียกำหนดขั้นตอนไว้ว่าจะดำเนินการแจ้งต่อประเทศผู้มีส่วนได้เสียและ WTO ถึงการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง³²

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการกำหนดมาตรการของประเทศออสเตรเลียแล้ว เห็นได้ว่าขั้นตอนในการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่มีความสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการแจ้งถึงบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนี้แล้ว

ส่วนกรณีของประเทศไทยได้มีการแจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่น โดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลกและได้มีการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 และกรณีของประเทศไทยได้เป็นกรณีประเด็นเรื่องปัญหาเร่งด่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยหรือมีการคุกคามที่เกิดขึ้นต่อสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศไทยจึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่ประเทศไทยสามารถที่จะไม่ต้องแจ้งตั้งแต่ในระยะแรกของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่จะมีผลบังคับใช้นี้

³¹ Biosecurity Australia, Biosecurity Advice 2009/08 Prawns and Prawn Products Import Risk Analysis Update [Online]. Available from : <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns> [2009,May 12]

³² Biosecurity Australia, Biosecurity Australia Memorandum 2007/13[Online]. Available from : <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns> [2009,May 12]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยดำเนินการไม่สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS เกี่ยวกับการแจ้งบทบัญญัติด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

4.5.3 การจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry point)

ความตกลง SPS กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตอบข้อซักถามเพื่อตอบคำถามและให้ข้อมูลในรูปแบบของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

กรณีของออสเตรเลียนี้ หน่วยงาน Biosecurity Australia ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตอบข้อซักถาม (enquiry point) และรวมถึงเป็นผู้ให้ข้อมูลในรูปแบบของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งนี้ เช่น เอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่ง โดยข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำการวิเคราะห์ความเสี่ยง ถูกจัดไว้ให้ในอินเทอร์เน็ตที่ www.biosecurityaustralia.gov.au และในกรณีที่ต้องการข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งนี้สามารถติดต่อขอรับได้ทางอีเมลล์ โทรสารและทางไปรษณีย์ จากการดำเนินการของประเทศออสเตรเลียนี้จึงเห็นได้ว่าประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการสอดคล้องกับหลักการที่เกี่ยวกับการจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถามนี้แล้ว

จากการปฏิบัติของประเทศออสเตรเลียนี้เห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เห็นได้จากการที่ประเทศออสเตรเลียได้มีการประกาศและแจ้งถึงมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งที่จะใช้บังคับและเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงรายงานการวิเคราะห์และรวมถึงมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับและจัดตั้งหน่วยงาน Biosecurity Australia เพื่อทำหน้าที่ตอบข้อซักถามเพื่อทำหน้าที่ตอบคำถามและให้ข้อมูลในรูปแบบของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่ง

ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถามนี้ โดยเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับระเบียบกรมประมง

ว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547³³

จากการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียกับกรณีของประเทศไทยในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเข้ากุ้งขาวเพื่อโรคระบาดต่อสัตว์น้ำในประเทศที่อยู่ในรูปของระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 นี้ สรุปได้ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการในเรื่องของความโปร่งใส แต่กรณีของประเทศไทยนี้การกำหนดระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสเพราะมิได้แจ้งการกำหนดมาตรการต่อ WTO

จากการวิเคราะห์ความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียกับมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทยซึ่งระบุไว้ใน“ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547” สรุปได้ดังตารางดังนี้ ตารางที่ 2 การสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบ

หลักการของความตกลง SPS	มาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลีย	ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547
1. หลักการกำหนดมาตรการ สุขอนามัยและ สุขอนามัยพืชต้องมีหลักการและ หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ เพียงพอมา สนับสนุน	หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้คือ หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า ออสเตรเลียได้ทำตามกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงทุกประการ การกำหนดมาตรการของออสเตรเลียจึงอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์	จากหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าซึ่งประเทศไทยนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการนี้ เห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้ดำเนินการในขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยง ดังนั้นการกำหนดมาตรการของไทยจึงอาจถูกพิจารณาว่าไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

³³สัมภาษณ์ สมเกียรติ์ กาญจนาคาร, นักวิชาการประมง, 10 สิงหาคม 2551.

<p>หลักการของความตกลง SPS</p>	<p>มาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลีย</p>	<p>ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547</p>
<p>2. การกำหนด มาตรการ สุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง</p>	<p>การประเมินความเสี่ยงถูกจัดทำขึ้นมาอย่างถูกต้องตามหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของ OIE โดยออสเตรเลียได้ประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา เกิดขึ้น หรือแพร่กระจายของ โรครายในอาณาเขตของประเทศออสเตรเลียซึ่งผู้นำเข้าตาม มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้ และประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดมาตรการของออสเตรเลียจึงอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง</p>	<p>ประเทศไทยดำเนินการประเมินความเสี่ยงตามของ OIE และประเทศไทยได้ประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา เกิดขึ้นหรือแพร่กระจายของโรครายในอาณาเขตของประเทศไทยซึ่งผู้นำเข้าตามมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้ และประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดมาตรการของไทย จึงอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง</p>
<p>3. หลักการกำหนด ระดับการคุ้มครองที่เหมาะสมโดยไม่ใช่การเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผล หรือ จำกัดทางการค้า โดยแอบแฝง</p>	<p>ประเทศออสเตรเลียได้มีการระบาดของเชื้อไวรัส YHV, WSSV, TSV และ IHNV อยู่ก่อนแล้ว และผลจากการประเมินความเสี่ยง แสดงให้เห็นได้ว่าเชื้อไวรัสเหล่านี้มีความเสี่ยงสูง จึงต้องใช้มาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงกับการนำเข้าสินค้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งนี้เพื่อป้องกันเชื้อไวรัสนี้ปะปนเข้ามาจนก่อให้เกิดโรคระบาดขึ้นในออสเตรเลีย การกำหนดระดับความคุ้มครองของออสเตรเลียนี้จึงไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่ต่างกัน และ ออสเตรเลียได้มีการเลือกวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากหลายวิธีที่มีอยู่ ประกอบกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประเทศผู้มีส่วนได้เสียถึงวิธีการอื่นใดที่สามารถที่จะทำให้สามารถทำให้บรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสม การกำหนด มาตรการของออสเตรเลียจึง ไม่เป็นการจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง</p>	<p>แม้ประเทศไทยจะมีการตรวจพบเชื้อ TSV, YHV, WSSV และ IHNV แต่ได้มีการดำเนิน มาตรการกับกุ้งที่เลี้ยงภายในประเทศเพื่อควบคุม และป้องกันการระบาดของเชื้อเหล่านี้ การ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาดของเชื้อที่ปะปนมากับกุ้งขาวที่นำเข้า อันเนื่องมาจากผลการประเมินความเสี่ยงที่แสดงให้เห็นว่ามีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่สูงเกินกว่าระดับ ความคุ้มครองที่เหมาะสม การกำหนดมาตรการของ ไทยเพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่ เหมาะสมจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และการ เลือกใช้มาตรการเพื่อลดความเสี่ยงให้ลงมาอยู่ ภายใต้อัตราความเสี่ยงที่ยอมรับได้แทนที่จะไม่ อนุญาตให้นำเข้าเห็นได้ว่าที่ไม่เป็นการจำกัดทาง การค้าโดยแอบแฝง</p>

หลักการของความตกลง SPS	มาตรการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งของออสเตรเลีย	ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547
<p>4. หลักความโปร่งใส</p> <p>1) การออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัย</p> <p>2) การแจ้งต่อ WTO</p> <p>3) การจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม</p>	<p>1) ประเทศออสเตรเลียมีการออกประกาศเกี่ยวกับเนื้อหามาตรการโดยทันทีที่มีการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ</p> <p>2) ประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการแจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่นโดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลก และเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่ใช้กับการนำเข้ากุ้งขาวนี้ ก่อนที่จะนำออกใช้บังคับ</p> <p>3) ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้ Biosecurity Australia เป็น Enquiry Point โดยประเทศผู้มีส่วนได้เสียสามารถติดต่อขอข้อมูลในรูปของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งนี้ เช่น ตัวเอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการนำเข้ากึ่ง และ ผลิตภัณฑ์กึ่ง ข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำ การวิเคราะห์ความเสี่ยง</p>	<p>1) มีการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยในการนำเข้ากุ้งขาวแต่ไม่ปรากฏว่าเป็นการออกประกาศในลักษณะเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ จึงเป็นการออกประกาศที่ไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส</p> <p>2) ประเทศไทยมิได้ดำเนินการแจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่น โดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลกและไม่มีเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่ใช้กับการนำเข้ากุ้งขาวนี้ ก่อนที่จะนำออกใช้บังคับ</p> <p>3) ประเทศไทยได้กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็น Enquiry point เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการของไทย</p>

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงอันตรายต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยออกมาใช้บังคับภายในประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช ด้วยเหตุผลนี้ทำให้มีการใช้มาตรการสุขอนามัยกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งมาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศนำมาใช้นี้จะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามปัจจัยที่นำมาใช้ในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศนั้น โดยลักษณะดังนี้การใช้มาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศนั้นสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางการค้าระหว่างประเทศหากมีการนำไปใช้ในลักษณะเพื่อการกีดกันทางการค้า

ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือความตกลง SPS จึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์การใช้มาตรการสุขอนามัยเพื่อให้การใช้มาตรการสุขอนามัยนี้เป็นไปในลักษณะของมาตรการที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชอย่างแท้จริง โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ โดยจะไม่คงมาตรการสุขอนามัยนั้นไว้หากปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุน และประเทศสมาชิกต้องไม่ใช้มาตรการสุขอนามัยตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในลักษณะกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝงและเพื่อให้การใช้มาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกนี้เป็นไปในลักษณะที่ค้ำึงถึงการเกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด

ความตกลง SPS เคารพสิทธิของประเทศสมาชิกที่มีอำนาจอธิปไตย ดังนั้นจึงกำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมภายในประเทศตน โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและในขณะเดียวกันนั้นต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผล หรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง

เพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ความตกลง SPS จึงได้กำหนดหลักการให้ประเทศสมาชิกมีทางเลือกสามประการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการสุขอนามัยบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือประเทศสมาชิกอาจเลือกที่จะกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้แตกต่างไปจากมาตรฐานระหว่างประเทศก็ได้ ถ้าประเทศสมาชิกจะเลือกกำหนดมาตรการสุขอนามัยให้แตกต่างไปจากมาตรฐานระหว่างประเทศและมีระดับความคุ้มครองสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรการสุขอนามัยนั้นอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงและมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน

ความตกลง SPS ได้กำหนดหลักการให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง เพื่อให้เป็นที่แน่ชัดว่าการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริงมิใช่เป็นการกำหนดขึ้นมาอย่างไม่สอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยความตกลง SPS นี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ประเทศสมาชิกต้องยึดถือปฏิบัติในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยขึ้นใช้บังคับว่าต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

เพื่อเป็นการลดอุปสรรคทางการค้าที่เกิดจากใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่มีความแตกต่างกันของแต่ละประเทศ ความตกลง SPS กำหนดให้ประเทศผู้นำเข้ายอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยที่ถูกกำหนดขึ้นโดยประเทศสมาชิกอื่น หากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้ส่งออกนั้นสามารถพิสูจน์ให้ประเทศผู้นำเข้าเห็นว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศผู้ส่งออกสามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศผู้นำเข้าได้ กล่าวคือให้ยอมรับว่ามาตรการที่มีความแตกต่างกันส่วนก่อให้เกิดประสิทธิภาพเดียวกันในการที่จะลดความเสี่ยงที่มีอยู่ เพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศ

จากการที่ผู้ส่งออกสินค้าหลายรายมักประสบปัญหาอันเกิดจากมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ใช้ในประเทศผู้นำเข้านั้นไม่มีความโปร่งใส นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาของมาตรการ

สุขอนามัยที่มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยส่งผลให้ผู้ส่งออกต้องประสบปัญหาในการส่งออกสินค้าเข้าสู่ตลาดของประเทศผู้นำเข้า โดยผู้ส่งออกต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของมาตรการสุขอนามัยที่ใช้ภายในประเทศผู้นำเข้า จากปัญหานี้ความตกลง SPS จึงได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความโปร่งใสในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเพื่อลดปัญหานี้ อันจะส่งผลดีต่อการเข้าสู่ตลาดของสินค้าของผู้ส่งออกโดยทำให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปโดยสะดวกขึ้น จึงได้กำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกต้องมีการออกประกาศถึงบทบัญญัติสุขอนามัย และแจ้งเกี่ยวกับการออกมาตรการสุขอนามัยต่อ WTO และต้องจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม (Enquiry Point)

จากการที่ประเทศออสเตรเลียมีการนำเข้าสินค้าจำพวกกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากต่างประเทศ แต่ที่ผ่านมาประเทศออสเตรเลียไม่มีมาตรการที่ใช้สำหรับควบคุมการนำเข้ากุ้ง ดังนั้นจึงได้มีการตระหนักถึงความเสี่ยงในการเกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำจากเชื้อโรคที่อาจปะปนมากับกุ้งนำเข้า ซึ่งหากสัตว์น้ำเข้ามาสัมผัสกับเชื้อโรคนี้จะมีความเป็นไปได้ในการเกิดโรคระบาดขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาและต่อระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อการคุ้มครองสุขภาพของสัตว์น้ำในประเทศออสเตรเลียจึงได้กำหนดมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากเชื้อโรคที่อาจปะปนมากับกุ้งนำเข้า อันอาจจะก่อให้เกิดโรคระบาดนำไปสู่การระบาดของสัตว์น้ำในประเทศได้

ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะนำเข้ากุ้งขาวจากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงทดแทนกุ้งกุลาดำที่มีอยู่เดิม เนื่องจากปัญหาที่อุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำของประเทศไทยต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น โรคระบาด สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม รวมถึงการขาดแคลนพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์กุ้งที่มีคุณภาพ แต่จากการที่กุ้งขาวมีข้อเสียประการสำคัญคือกุ้งขาวแวนนาไม่สามารถยอมรับการติดเชื้อโรค (susceptible species) หรือเป็นเจ้าบ้านหรือโฮสต์ (host) และยังสามารถเป็นพาหะของโรคระบาดต่อสัตว์น้ำที่มีเชื้อไวรัสเป็นสาเหตุ อันได้แก่ Taura Syndrome Virus (TSV), White Spot Syndrome Virus (WSSV), Yellow-head Virus (YHV) และ Infectious Hypodermal and Hematopoietic Necrosis (IHHNV) ประเทศไทยจึงได้มีการประกาศใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันโรคระบาดที่จะเกิดขึ้นต่อสัตว์น้ำในประเทศไทยอันเกิดจากการสัมผัสกับเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้าซึ่งมาตรการดังกล่าวคือระเบียบของกรมประมงซึ่งมีชื่อเรียกว่า “ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547”

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขภาพของสัตว์น้ำในประเทศจากการเกิดโรคระบาดที่มีสาเหตุมาจากเชื้อโรคที่ปะปนมากับกุ้งนำเข้า เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่า “มาตรการสุขอนามัย” ที่กำหนดไว้ในความตกลง SPS แล้วสรุปได้ว่ามาตรการของทั้งสองประเทศจัดเป็นมาตรการสุขอนามัย ดังนี้เมื่อประเทศไทยและออสเตรเลียต่างเป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกหรือ WTO การกำหนดมาตรการสุขอนามัยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของความตกลง SPS จึงนำมาสู่การศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดมาตรการของทั้งสองประเทศว่ามีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลง SPS หรือไม่เพียงใด เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นแนวทางของประเทศไทยในการพิจารณากำหนดมาตรการสุขอนามัยครั้งต่อไป กล่าวคือ หากมีประเด็นใดที่มาตรการของไทยเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับหลักการของ SPS แต่มาตรการของออสเตรเลียมีความสอดคล้องในประเด็นนั้น ประเทศไทยสามารถนำแนวปฏิบัติของออสเตรเลียมาใช้เป็นแบบอย่างในการกำหนดมาตรการสุขอนามัยในครั้งต่อไป และหากขั้นตอนใดของออสเตรเลียเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับหลักการในความตกลง SPS ประเทศไทยจะได้ใช้เป็นแนวทางในการรื้อเรียนการบังคับใช้มาตรการของออสเตรเลียภายใต้ความตกลง SPS

จากการศึกษากรณีของออสเตรเลียแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการของออสเตรเลียมีความสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS กล่าวคือ การกำหนดมาตรการของออสเตรเลียอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการกำหนดมาตรการนี้คือ หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis) ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ หรือเรียกโดยย่อว่า OIE และการกำหนดมาตรการเป็นไปโดยอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงและการกำหนดระดับความคุ้มครองสุขอนามัยของออสเตรเลียเป็นการกำหนดระดับการคุ้มครองที่เหมาะสมโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผล หรือจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง และการกำหนดมาตรการของออสเตรเลียเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสทุกประการ ดังนี้จึงสรุปผลจากการวิเคราะห์ได้ว่าการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS

กรณีมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของประเทศไทย แม้จะเป็นมาตรการที่มีเนื้อหาล้ากับมาตรการนำเข้ากุ้งของออสเตรเลีย แต่จากการพิจารณาถึงความสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS แล้วสามารถสรุปประเด็นความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของความตกลง SPS ได้ดังนี้

(1) ความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยของประเทศสมาชิกนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือต้องมีหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอมาสนับสนุนการกำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขึ้นใช้บังคับ แต่หลักการนี้มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นใช้เพื่อรอข้อมูลเพิ่มเติมที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงต่อไป

ในกรณีของไทยและออสเตรเลียนี้หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการนำเข้าคือ หลักการทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า (Import Risk Analysis)

จากการวิเคราะห์กรณีของออสเตรเลียนี้ออสเตรเลียได้ดำเนินการตามหลักการทุกขั้นตอนของการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้า อันได้แก่ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยง แต่กรณีของประเทศไทยพบว่ามิได้ดำเนินการในขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยงซึ่งจากข้อเท็จจริงเห็นได้ว่าการทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงการนำเข้ากุ้งขาวนี้ประเทศไทยมิได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประเทศผู้มีส่วนได้เสีย หากเทียบกับออสเตรเลียแล้วจะเห็นได้ว่าออสเตรเลียได้ดำเนินการโดยการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและความคิดเห็นระหว่างออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้นำเข้าที่จัดทำทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงกับประเทศผู้ส่งออกที่มีส่วนได้เสียจากการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้ง เห็นได้จากการที่ประเทศออสเตรเลียได้ออกบันทึกช่วยจำ (Memorandum) 2006/35 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 เพื่อแจ้งแก่ประเทศผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงและร่างมาตรการที่จะนำมาใช้กับการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงและมาตรการในการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งที่กำหนดขึ้นอันเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งวันสิ้นสุดรับฟังความคิดเห็นคือ 21 กุมภาพันธ์ 2550

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การดำเนินขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของประเทศไทยเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการนำเข้าของ OIE ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศไทยใช้เป็นกรอบในการดำเนินการกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้ากุ้งขาว การกำหนดมาตรการของไทยจึงอาจถูกพิจารณาว่าไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

อนึ่ง กรณีของประเทศไทยนี้มิได้เป็นการกำหนดมาตรการชั่วคราวขึ้นใช้เพื่อรอข้อมูลวิทยาศาสตร์เพิ่มเติมที่จะนำมาใช้ในการประเมินความเสี่ยงต่อไป การกำหนดมาตรการของไทยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการของความตกลง SPS ซึ่งกำหนดว่าการกำหนดมาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

(2) ความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการสุขอนามัยต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงโดยคำนึงถึงเทคนิคการประเมินความเสี่ยงขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งในที่นี้คือเทคนิคการประเมินความเสี่ยงของ OIE

OIE กำหนดวิธีการประเมินความเสี่ยงไว้ในวิธีการวิเคราะห์ความเสี่ยงการนำเข้าสินค้า (Import Risk Analysis) ที่ระบุไว้ใน Aquatic Animal Health Code โดยกำหนดว่าการประเมินความเสี่ยงเป็นการนำเชื้อโรคที่ได้มาจากขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard Identification) มาประเมินหาระดับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเชื้อโรคเหล่านี้ ซึ่งขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อย ดังนี้

- 1) การประเมินถึงความเป็นไปได้การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment)
- 2) การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment)
- 3) การประเมินถึงผลกระทบที่เกิดจากการสัมผัสกับความเสี่ยงนั้น (Consequence assessment)
- 4) การประมาณความเสี่ยง (Risk estimation)

จากข้อเท็จจริงเห็นได้ว่า การประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยและออสเตรเลียได้ดำเนินตามขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard Identification) และองค์ประกอบของการประเมินความเสี่ยงทั้ง 4 ขั้นตอนข้างต้นนี้ ดังนั้นการประเมินความเสี่ยงของทั้งสองประเทศจึงเป็นการประเมินความเสี่ยงที่สอดคล้องกับเทคนิคการประเมินความเสี่ยงของ OIE

การประเมินความเสี่ยงในกรณีของไทยและออสเตรเลียเป็นการประเมินถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสุขภาพของสัตว์น้ำในประเทศ ซึ่งความตกลง SPS กำหนดหลักการประเมินความเสี่ยงในกรณีนี้ไว้โดยให้ประเทศสมาชิกประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา เกิดขึ้นหรือแพร่กระจายของโรคร้ายในอาณาเขตของประเทศสมาชิกที่เป็นผู้นำเข้าตามมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่อาจใช้ และประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

จากหลักการประเมินความเสี่ยงของความตกลง SPS นี้ เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับกรณีของประเทศไทยและออสเตรเลียสรุปได้ว่า ทั้งสองประเทศมีการประเมินถึงความน่าจะเป็นของการเข้ามา การเกิด และการแพร่กระจายของโรคในที่นี้คือโรคระบาดที่กึ่งนำเข้าเป็นพาหะซึ่งเห็นได้จากการดำเนินการในขั้นตอนการจำแนกสิ่งอันตราย (Hazard identification) การประเมินถึงความเป็นไปได้ของการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment) และการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment) ในส่วนการประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านชีววิทยา จะเห็นได้จากการประเมินที่แสดงออกมาในส่วนของความเป็นไปได้ของการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่เป็นสิ่งอันตรายที่ปะปนมาสู่สิ่งแวดล้อม (Release assessment) และการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการสัมผัส (Exposure assessment)

จากการวิเคราะห์กรณีของประเทศไทยและออสเตรเลียสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการประเมินความเสี่ยงตามหลักการของความตกลง SPS โดยการประเมินความเสี่ยงนี้ประเทศไทยได้คำนึงถึงหลักการประเมินความเสี่ยงของ OIE ด้วยเช่นกันเช่นเดียวกับกรณีของออสเตรเลีย ดังนั้นมาตรการของประเทศไทยและออสเตรเลียจึงเป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง

(3) ประเด็นเรื่องการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุสมผลระหว่างประเทศผู้กำหนดมาตรการกับประเทศสมาชิกอื่นๆ และไม่นำมาตรการสุขอนามัยมาใช้ในลักษณะที่เป็นการจำกัดทางการค้าโดยแอบแฝง การพิจารณาประเด็นการกำหนดระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดผลกระทบทางการค้าให้น้อยที่สุด จะพิจารณาใน 2 ประเด็นย่อยคือ (1) ความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุสมผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และ (2) การกำหนดมาตรการต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่า

ความจำเป็นในการบรรลุระดับความคุ้มครองที่กำหนดขึ้น จากการพิจารณาประเด็นแรกสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีการตรวจพบเชื้อ TSV, YHV, WSSV และ IHNV อยู่ก่อนแล้วและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในที่นี้คือเจ้าหน้าที่จากกรมประมงมีการดำเนินการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดจากเชื้อไวรัสกึ่ง โดยการออกคำสั่งให้เจ้าของกุ้งนำกุ้งที่เลี้ยงไปทำลาย จึงแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดที่เกิดจากเชื้อเหล่านี้อยู่แล้ว ดังนั้นการที่ประเทศไทยออกมาตรการเพื่อใช้กับกุ้งขาวที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อควบคุมและป้องกันเชื้อไวรัส TSV, YHV, WSSV และ IHNV จึงไม่เป็นการก่อให้เกิดความแตกต่างตามอำเภอใจอย่างไม่มีเหตุผลในระดับความคุ้มครองที่เห็นว่าเหมาะสมในสถานการณ์ที่ต่างกัน กล่าวได้ว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างกุ้งนำเข้ากับกุ้งที่เลี้ยงภายในประเทศ ในส่วนความสอดคล้องกับประเด็น (2) นี้ จากการที่ประเทศไทยมีการใช้มาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดของโรคติดต่อกับกุ้งที่เลี้ยงภายในประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นการที่กรมประมงเลือกใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวเพื่อป้องกันโรคระบาดซึ่งสืบเนื่องมาจากผลของการประเมินความเสี่ยงแสดงให้เห็นว่าเชื้อไวรัส TSV, YHV, WSSV และ IHNV ที่อาจปะปนมากับกุ้งขาวนำเข้ามีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดโรคระบาดต่อสัตว์น้ำภายในประเทศเกินกว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ซึ่งแทนที่ประเทศไทยจะใช้วิธีห้ามการนำเข้าแต่เลือกใช้วิธีการเพื่อลดความเสี่ยงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนี้แทน จึงเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงให้ลงมาอยู่ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้จึงเป็นการกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมและไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าความจำเป็น

(4) จากการพิจารณาถึงความสอดคล้องของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยกับหลักความโปร่งใสสรุปได้ว่า การกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งของออสเตรเลียมีการดำเนินตามขั้นตอนตามหลักเกณฑ์เรื่องความโปร่งใสทุกประการ แต่กรณีการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของไทย การออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับความตกลง SPS แม้ว่าประเทศไทยมีการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยในการนำเข้ากุ้งขาวแต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกประกาศในลักษณะเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการและกรณีของประเทศไทยมิได้เป็นกรณีการออกประกาศในสถานการณ์เร่งด่วน ซึ่งหากเป็นกรณีสถานการณ์เร่งด่วนนี้ความตกลง SPS กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถออกประกาศโดยไม่ต้องเว้นระยะเวลาการกำหนดระยะเวลาให้ห่างกับวันที่มาตรการมีผลใช้บังคับเพื่อให้ประเทศอื่นทราบ สามารถเข้าใจ และปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรการ นอกจากนี้ประเทศไทยมิได้ดำเนินการแจ้งต่อประเทศสมาชิกอื่นผ่านสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลกและไม่มีการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้

แสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่ใช้กับการนำเข้ากุ้งขาวนี้ ก่อนที่จะนำออกใช้บังคับซึ่งกรณีการออกมาตรการนำเข้ากุ้งขาวนี้มิได้เป็นกรณีประเด็นเรื่องปัญหาเร่งด่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขอนามัยหรือมีการคุกคามที่เกิดขึ้นต่อสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่ประเทศไทยสามารถที่จะไม่ต้องแจ้งต่อ WTO ตั้งแต่ระยะแรกของการกำหนดมาตรการสุขอนามัยเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอื่นได้มีแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการสุขอนามัยที่จะมีผลบังคับใช้นี้ แต่ในประเด็นการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตอบข้อซักถาม ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบข้อซักถาม โดยเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการกำหนดมาตรการไทยไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสของความตกลง SPS เพราะไม่เป็นไปตามหลักการออกประกาศเผยแพร่ถึงมาตรการสุขอนามัยและการแจ้งต่อ WTO

ความตกลง SPS กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยเกิดขึ้นให้ประเทศสมาชิกปรึกษาหารือและระงับข้อพิพาท โดยการปฏิบัติตามข้อ 22 และ 23 ของเกณฑ์ 1994 ตามที่ได้มีการขยายความและใช้บังคับตามความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Understanding)¹ ซึ่ง WTO ได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้หลายทาง อันได้แก่ การปรึกษาหารือ (consultation) good offices การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย Panel องค์กรอุทธรณ์ (appellate body) และอนุญาโตตุลาการ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับผลของการที่ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสของความตกลง SPS นี้ คำวินิจฉัยขององค์กรอุทธรณ์ในคดี Japan – Measures Affecting Agricultural Products ซึ่งองค์กรอุทธรณ์วินิจฉัยขึ้นตาม Panel ว่าการกำหนด

¹Article 11.1 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

² น้ำฝน ลิ้มปจต “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ภายใต้องค์การการค้าโลก :

ศึกษารณิมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 61.

มาตรการสุขอนามัยของประเทศญี่ปุ่นที่ระบุอยู่ใน Experimental Guide ไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสของความตกลง SPS ดังนั้นการอุทธรณ์จึงแนะนำให้ประเทศญี่ปุ่นแก้ไขการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง SPS ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับความตกลง SPS³ จากแนวคำวินิจฉัยในคดีนี้เห็นได้ว่า WTO มิได้กำหนดบทลงโทษแก่ประเทศสมาชิกที่มีได้แจ้งมาตรการสุขอนามัยต่อ WTO

อย่างไรก็ตาม แม้ WTO ไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ แต่การที่ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยที่ไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสนี้ อาจส่งผลให้ประเทศคู่ค้าเกิดความไม่มั่นใจในการดำเนินการด้านการค้ากับประเทศไทยได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) การกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลียซึ่งเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS ดังนั้นประเทศไทยทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกกุ้งไปยังออสเตรเลียควรมีการปรับตัวเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขการนำเข้าของออสเตรเลีย

(2) หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันโรคระบาดที่กุ้งเป็นพาหะควรเพิ่มมาตรการควบคุมและป้องกันการระบาดให้เข้มงวดกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐในที่นี้คือ กรมประมง มีการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดกุ้งอยู่แล้ว แต่ถ้าประเทศไทยสามารถปรับปรุงมาตรการให้เข้มงวดยิ่งขึ้นย่อมส่งผลดีต่อการส่งออกกุ้งไปยังตลาดต่างประเทศ เพราะประเทศผู้นำเข้าจะเพิ่มความเชื่อมั่นกับคุณภาพของกุ้งที่นำเข้าจากไทย นอกจากนี้ประเทศอื่นที่ไม่เคยสั่งซื้อกุ้งจากประเทศไทยอาจมีการพิจารณาในการสั่งซื้อเพราะมีความเชื่อมั่นกับคุณภาพของกุ้งที่นำเข้าจากประเทศไทยส่งผลให้ประเทศไทยสามารถขยายตลาดการส่งออกกุ้ง วิธีที่ประเทศไทยสามารถปรับปรุงมาตรการให้เข้มงวดยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดแนวทางในการป้องกันโรคให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศเพื่อให้เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งและเจ้าหน้าที่รัฐมีแบบแผนในการปฏิบัติ

³ Appellate Body Report Japan – Measures Affecting Agricultural Products para 144 “The Appellate Body *recommends* that the DSB request that Japan bring its varietal testing requirement found in this Report, and in the Panel Report as modified by this Report, to be inconsistent with the *SPS Agreement*, into conformity with its obligations under that Agreement.”

(3) ประเทศไทยควรนำหลักการของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตปลอดโรคระบาดสัตว์ไว้ว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดสำหรับสัตว์ชนิดใดในท้องที่ใด ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเป็นเขตปลอดโรคระบาด ซึ่งคำว่ารัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จากหลักการของ มาตรา 11 นี้ เมื่อท้องที่ใดถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดโรคระบาดส่งผลให้มีการควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดอย่างเข้มงวดโดยจะห้ามการเคลื่อนย้ายสัตว์จากท้องที่อื่นผ่านหรือเข้ามาในเขตนั้น ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับการกำหนดเขตปลอดโรคระบาดกึ่งแล้วทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมและป้องกันการเกิดโรคระบาดกึ่งภายในเขตท้องที่ที่กำหนดไว้เป็นเขตปลอดโรคระบาดสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์จากท้องที่อื่นในที่นี้คือกึ่งที่มาจากนอกเขตปลอดโรคผ่านหรือเข้ามาในเขตปลอดโรค จะส่งผลให้โอกาสการเกิดโรคระบาดลดลงเพราะเป็นการลดความเสี่ยงในการสัมผัสกับเชื้อโรคระบาดที่อาจปะปนมากับกึ่งที่เลี้ยงนอกเขตปลอดโรค ดังนั้นประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตปลอดโรคระบาด ซึ่งหากประเทศไทยมีการประกาศเขตปลอดโรคย่อมส่งผลให้สินค้ากึ่งส่งออกที่เลี้ยงในจากฟาร์มในเขตปลอดโรคมีความน่าเชื่อถือในตลาดผู้นำเข้าว่าไม่มีเชื้อโรคที่เป็นสาเหตุของการเกิดโรคระบาดปะปนมากับกึ่งเหล่านี้

(4) กรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542⁴ ซึ่งมาตรา 10 (4) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจอธิบดีในที่นี้คือ อธิบดีกรมปศุสัตว์ มีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักการเกี่ยวกับการทำลายสัตว์ที่ป่วยเป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด โดยมีการจ่ายค่าชดเชยตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งหากกรมปศุสัตว์มีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ มาตรา 10 (4) นี้อย่างจริงจังโดยประสานงานกับกรมประมงเพื่อการควบคุมและกำจัดโรคระบาดที่กึ่งเป็นพาหะ จะส่งผลให้การควบคุมและกำจัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประเทศผู้นำเข้าให้ความเชื่อถือน่าเชื่อถือมากขึ้นว่ากึ่งที่ส่งออกจากประเทศไทยปลอดโรคระบาดเนื่องจากประเทศไทยมีการควบคุมและกำจัดโรคระบาดที่เข้มงวด

⁴ กรมปศุสัตว์, หน้าที่ความรับผิดชอบ[Online], แหล่งที่มา : <http://www.dld.go.th/info/organization/para.php>[2009,

(5) หากประเทศไทยเห็นว่ามาตรการสุขอนามัยของประเทศไทยสามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศออสเตรเลียได้ แม้ว่ามาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นจะมีเนื้อหาที่แตกต่างจากเนื้อหาของมาตรการนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งของออสเตรเลีย ให้ประเทศไทยใช้ช่องทางของหลักการยอมรับความเท่าเทียมกันของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยพิสูจน์ให้ออสเตรเลียเห็นว่ามาตรการสุขอนามัยของไทยสามารถบรรลุถึงระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมของประเทศผู้นำเข้าได้

(6) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ หรือ มกอช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการสุขอนามัยของไทยควรวางแผนแนวทางอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นแบบแผนให้หน่วยงานในระดับปฏิบัตินำไปใช้เป็นแนวทางเพื่อการดำเนินการในกรณีเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เช่น แนวปฏิบัติเพื่อการจัดทำประเมินความเสี่ยง การแจ้งต่อ WTO และควรมีการประสานงานกับหน่วยงานเหล่านี้เพื่อให้การกำหนดมาตรการสุขอนามัยเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS

(7) จากกรณีการกำหนดมาตรการนำเข้ากุ้งขาวของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยได้ แต่เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทยแล้วมาตรการนำเข้ากุ้งขาวนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ประเทศไทยใช้ป้องกันการเกิดโรคระบาดที่กุ้งขาวนำเข้าเป็นพาหะ ดังนี้เพื่อป้องกันการเกิดข้อพิพาทดังกล่าวและในขณะเดียวกันประเทศไทยยังคงสามารถใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวได้ ดังนี้ประเทศไทยควรจะยกระดับเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวขึ้นใหม่โดยกำหนดเนื้อหาให้ระเบียบฉบับใหม่นี้ให้มีผลเป็นการยกเลิกระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งในการดำเนินการออกระเบียบฉบับใหม่นี้ให้ประเทศไทยโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบมีการดำเนินการในส่วนที่บกพร่องในขั้นตอนการกำหนดระเบียบฉบับที่ถูกยกเลิกไป อันได้แก่ การดำเนินการในขั้นตอนการสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) การออกประกาศเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยที่จะใช้บังคับ การแจ้งต่อ WTO เมื่อการกำหนดระเบียบฉบับใหม่ซึ่งมีเนื้อหาในการควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวเพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาดนี้มีการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวนี้ จะส่งผลให้ประเทศไทยยังคงสามารถใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้ากุ้งขาวอย่างเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของความตกลง SPS

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties, OIE)[Online]. แหล่งที่มา:<http://www.acfs.go.th/km/oie.php>[2008, January 5]
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. องค์การและกฎระเบียบความปลอดภัยอาหารของไทยและต่างประเทศ[Online]. แหล่งที่มา: <http://www.acfs.go.th/km/index.php>[16 กุมภาพันธ์ 2552]
- น้ำฝน ลิ้มปเจต. ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้องค์การการค้าโลก: ศึกษากรณีมาตรการนำเข้าไก่ต้มสุกของประเทศออสเตรเลีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- ชาญวิทย์ ปราชญ์พิพัฒน์. หลัก Precautionary Principle ในการค้าสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ทัชชฌาย์ ฤกษ์สุต. แกตต์และองค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.
- นพดล ศุภระกาญจน์, สุภฎา ศิริรัฐนิคม, จีรพร เรืองศรี และ กิจการ ศุภมาตย์. การวิเคราะห์ความเสี่ยง: กรณีศึกษาการนำเข้ากุ้งขาวในประเทศไทย . วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 27 (2548) : 226-236.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทยใน WTO. พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- พรพิมล ชินพัฒนวานิช. ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 1994 กับระบบวิเคราะห์อันตรายและความคุ้มครองวิกฤต: การกีดกันทางการค้าในรูปแบบแฝงต่อสินค้าประมงไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล และพรพิมล ชินพัฒนวานิช. ความตกลง SPS กับการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย. บทบัญญัติ 56 (2543).
- สมเกียรติ์ กาญจนาคกร. นักวิชาการประมง 8ว. สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2552.

สุกัญญา พลิตกุล. การตรวจวินิจฉัยโรค Taura syndrome และ White spot syndrome โดยเทคนิคทางอณูชีววิทยาในกุ้งขาว (*Litopenaeus vannamei*) และกุ้งกุลาดำ (*Penaeus monodon*) ที่เพาะเลี้ยงในฟาร์ม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาอายุรศาสตร์ คณะสัตวศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ภาษาอังกฤษ

Barcelo, J. J. Product Standards to Protect the Local Environment-the GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement. Cornell International Law Journal 27 (1994)

Biosecurity Australia. Import Risk Analysis Handbook. Canberra, 2003.

Biosecurity Australia. Revised Draft Generic Import Risk Analysis Report for Prawns and Prawns Products. Australia[Online]. Biosecurity Australia, 2006. Available from : <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns>[2006, June 20]

Biosecurity Australia. Biosecurity Australia Policy Memorandum 2007/16 Importation of Prawns and Prawns Product – Revised Quarantine Interim Measures[Online]. Biosecurity Australia, 2007. Available from:<http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns> [2006, June 20]

Biosecurity Australia. Biosecurity Australia Memorandum 2008/30 Importation of Prawns and Prawn Product: Amend Interim Quarantine Measures[Online]. Biosecurity Australia, 2008. Available from: <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns>[2008, October 15]

Biosecurity Australia. Biosecurity Australia Advice 2009/08 Prawns and Prawn Products Import Risk Analysis Update[Online]. Biosecurity Australia, 2009. Available from . <http://www.daff.gov.au/ba/ira/current-animal/prawns>[2009, May 1]

Issac,G.E. Handbook on International Trade and Policy. W. A. Kerr and J. D. Gaisford (eds.), Sanitary and phytosanitary issues, 383-393. Canada, 2007.

Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific. Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region) of October-December 2003[Online]. Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific and Food and Agriculture Organization of

the United Nations, 2004. Available from:

<http://www.enaca.org/modules/wfdownloads>[2008, February 5]

Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific. Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region) of January-March 2004[Online]. Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific and Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2004. Available from:

<http://www.enaca.org/modules/wfdownloads>[2008, February 5]

Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific. Quarterly Aquatic Animal Disease Report (Asia and Pacific Region) of July-September 2006[Online]. Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific and Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006[Online]. Available from:

<http://www.enaca.org/modules/wfdownload>[2008, February 5]

United Nations Conference on Trade and Development. Dispute Settlement World Trade Organization 3.9 SPS Measures. New York and Geneva, 2003

Weiler, J.H.H. International and Regional Trade Law: The Law of the World Trade Organization[Online]. Available from:

<http://www.jeanmonnetprogram.org/wto/Unites/index.html>.[2006, August 6]

Wolfe, R.. Regulatory transparency, developing countries and the WTO. World Trade Review 2 (2003) : 157-181.

World Organization of Animal Health (OIE). OIE listed diseases updated on January 23, 2006[Online]. Available from:

http://www.oie.int/Eng/maladies/en_classification.html[2008, July 15]

World Organization of Animal Health (OIE). Terrestrial Animal Health Code 2006[Online]. Available from:

http://www.oie.int/eng/normes/mcode/code2006/en_chapitre_1.3.1.htm[2008, November 5]

World Organization of Animal Health (OIE). Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animal 2006[Online]. Available from:

http://www.oie.int/eng/normes/fmanual/A_summry.html[2008, November 2]

WTO. Appellate Body Report on Australia-Measures Affecting Importation of Salmon WT/DS18/AB/R[Online]. Available from: <http://www.wto.org>.[2006, August 1]

- WTO. Appellate Body Report on EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)[Online]. 1997. Available from: <http://www.wto.org>. [2006, August 1]
- WTO. Appellate Body Report on Japan-Measures Affecting Agricultural Products (Japan-Agricultural Products II)[Online]. 1999. Available from: <http://www.wto.org>. [2006, July 30]
- WTO. Report of Panel on Australia-Measures Affecting Importation of Salmon[Online]. 1998. Available from: <http://www.wto.org>. [2006, July 29]
- WTO. Report of Panel on EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)[Online]. 1997. Available from: <http://www.wto.org>. [2006, July 29]
- WTO. Report of Panel on Japan-Measures Affecting Agricultural Products[Online]. 1998. Available from: <http://www.wto.org>. [2006, July 15]
- WTO. WTO Analytical Index: Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures[Online]. Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm
- WTO Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures. Notification G/SPS/N/AUS/204. [Online] Available from: <http://www.wto.org>. [2007, January 10]
- WTO Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures. Notification G/SPS/N/AUS/204/add2. [Online] Available from: <http://www.wto.org>. [2008, December 2]
- WTO Committee of Sanitary and Phytosanitary Measures. Notifications Issued During the Month of December 2006[Online]. 2007. Available from: <http://www.wto.org>. [2008, March 5]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

AGREEMENT ON THE APPLICATION OF SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES

Members,

Reaffirming that no Member should be prevented from adopting or enforcing measures necessary to protect human, animal or plant life or health, subject to the requirement that these measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Members where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade;

Desiring to improve the human health, animal health and phytosanitary situation in all Members;

Noting that sanitary and phytosanitary measures are often applied on the basis of bilateral agreements or protocols;

Desiring the establishment of a multilateral framework of rules and disciplines to guide the development, adoption and enforcement of sanitary and phytosanitary measures in order to minimize their negative effects on trade;

Recognizing the important contribution that international standards, guidelines and recommendations can make in this regard;

Desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health;

Recognizing that developing country Members may encounter special difficulties in complying with the sanitary or phytosanitary measures of importing Members, and as a consequence in access to markets, and also in the formulation and application of sanitary or phytosanitary measures in their own territories, and desiring to assist them in their endeavours in this regard;

Desiring therefore to elaborate rules for the application of the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b)¹;

Hereby agree as follows:

Article 1

General Provisions

1. This Agreement applies to all sanitary and phytosanitary measures which may, directly or indirectly, affect international trade. Such measures shall be developed and applied in accordance with the provisions of this Agreement.
2. For the purposes of this Agreement, the definitions provided in Annex A shall apply.

(i) _____

¹ In this Agreement, reference to Article XX(b) includes also the chapeau of that Article.

3. The annexes are an integral part of this Agreement.
4. Nothing in this Agreement shall affect the rights of Members under the Agreement on Technical Barriers to Trade with respect to measures not within the scope of this Agreement.

Article 2

Basic Rights and Obligations

1. Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.
2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.
3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.
4. Sanitary or phytosanitary measures which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).

Article 3

Harmonization

1. To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.
2. Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.
3. Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5.²

(i) _____

² For the purposes of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection.

Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.

4. Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.

5. The Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures provided for in paragraphs 1 and 4 of Article 12 (referred to in this Agreement as the "Committee") shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and coordinate efforts in this regard with the relevant international organizations.

Article 4

Equivalence

1. Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

2. Members shall, upon request, enter into consultations with the aim of achieving bilateral and multilateral agreements on recognition of the equivalence of specified sanitary or phytosanitary measures.

Article 5

Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.

2. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.

3. In assessing the risk to animal or plant life or health and determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.

4. Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.

5. With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade. Members shall cooperate in the Committee, in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 of Article 12, to develop guidelines to further the practical implementation of this provision. In developing the guidelines, the Committee shall take into account all relevant factors, including the exceptional character of human health risks to which people voluntarily expose themselves.

6. Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.³

7. In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

8. When a Member has reason to believe that a specific sanitary or phytosanitary measure introduced or maintained by another Member is constraining, or has the potential to constrain, its exports and the measure is not based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, or such standards, guidelines or recommendations do not exist, an explanation of the reasons for such sanitary or phytosanitary measure may be requested and shall be provided by the Member maintaining the measure.

Article 6

Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area - whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries - from which the product originated and to which the product is destined. In assessing the sanitary or phytosanitary characteristics of a region, Members shall take into account, *inter alia*, the level of prevalence of specific diseases or pests, the existence of eradication or control programmes, and appropriate criteria or guidelines which may be developed by the relevant international organizations.

2. Members shall, in particular, recognize the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as

(i) _____

³ For purposes of paragraph 6 of Article 5, a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade.

geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.

3. Exporting Members claiming that areas within their territories are pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence shall provide the necessary evidence thereof in order to objectively demonstrate to the importing Member that such areas are, and are likely to remain, pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence, respectively. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

Article 7

Transparency

Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.

Article 8

Control, Inspection and Approval Procedures

Members shall observe the provisions of Annex C in the operation of control, inspection and approval procedures, including national systems for approving the use of additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs, and otherwise ensure that their procedures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

Article 9

Technical Assistance

1. Members agree to facilitate the provision of technical assistance to other Members, especially developing country Members, either bilaterally or through the appropriate international organizations. Such assistance may be, *inter alia*, in the areas of processing technologies, research and infrastructure, including in the establishment of national regulatory bodies, and may take the form of advice, credits, donations and grants, including for the purpose of seeking technical expertise, training and equipment to allow such countries to adjust to, and comply with, sanitary or phytosanitary measures necessary to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection in their export markets.

2. Where substantial investments are required in order for an exporting developing country Member to fulfil the sanitary or phytosanitary requirements of an importing Member, the latter shall consider providing such technical assistance as will permit the developing country Member to maintain and expand its market access opportunities for the product involved.

Article 10

Special and Differential Treatment

1. In the preparation and application of sanitary or phytosanitary measures, Members shall take account of the special needs of developing country Members, and in particular of the least-developed country Members.
2. Where the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection allows scope for the phased introduction of new sanitary or phytosanitary measures, longer time-frames for compliance should be accorded on products of interest to developing country Members so as to maintain opportunities for their exports.
3. With a view to ensuring that developing country Members are able to comply with the provisions of this Agreement, the Committee is enabled to grant to such countries, upon request, specified, time-limited exceptions in whole or in part from obligations under this Agreement, taking into account their financial, trade and development needs.
4. Members should encourage and facilitate the active participation of developing country Members in the relevant international organizations.

Article 11

Consultations and Dispute Settlement

1. The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes under this Agreement, except as otherwise specifically provided herein.
2. In a dispute under this Agreement involving scientific or technical issues, a panel should seek advice from experts chosen by the panel in consultation with the parties to the dispute. To this end, the panel may, when it deems it appropriate, establish an advisory technical experts group, or consult the relevant international organizations, at the request of either party to the dispute or on its own initiative.
3. Nothing in this Agreement shall impair the rights of Members under other international agreements, including the right to resort to the good offices or dispute settlement mechanisms of other international organizations or established under any international agreement.

Article 12

Administration

1. A Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures is hereby established to provide a regular forum for consultations. It shall carry out the functions necessary to implement the provisions of this Agreement and the furtherance of its objectives, in particular with respect to harmonization. The Committee shall reach its decisions by consensus.
2. The Committee shall encourage and facilitate ad hoc consultations or negotiations among Members on specific sanitary or phytosanitary issues. The Committee shall encourage the use of international standards, guidelines or recommendations by all Members and, in this regard, shall sponsor technical consultation and study with the objective of increasing coordination and integration between international and national systems and approaches for approving the use of food additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs.

3. The Committee shall maintain close contact with the relevant international organizations in the field of sanitary and phytosanitary protection, especially with the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the Secretariat of the International Plant Protection Convention, with the objective of securing the best available scientific and technical advice for the administration of this Agreement and in order to ensure that unnecessary duplication of effort is avoided.

4. The Committee shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and the use of international standards, guidelines or recommendations. For this purpose, the Committee should, in conjunction with the relevant international organizations, establish a list of international standards, guidelines or recommendations relating to sanitary or phytosanitary measures which the Committee determines to have a major trade impact. The list should include an indication by Members of those international standards, guidelines or recommendations which they apply as conditions for import or on the basis of which imported products conforming to these standards can enjoy access to their markets. For those cases in which a Member does not apply an international standard, guideline or recommendation as a condition for import, the Member should provide an indication of the reason therefor, and, in particular, whether it considers that the standard is not stringent enough to provide the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. If a Member revises its position, following its indication of the use of a standard, guideline or recommendation as a condition for import, it should provide an explanation for its change and so inform the Secretariat as well as the relevant international organizations, unless such notification and explanation is given according to the procedures of Annex B.

5. In order to avoid unnecessary duplication, the Committee may decide, as appropriate, to use the information generated by the procedures, particularly for notification, which are in operation in the relevant international organizations.

6. The Committee may, on the basis of an initiative from one of the Members, through appropriate channels invite the relevant international organizations or their subsidiary bodies to examine specific matters with respect to a particular standard, guideline or recommendation, including the basis of explanations for non-use given according to paragraph 4.

7. The Committee shall review the operation and implementation of this Agreement three years after the date of entry into force of the WTO Agreement, and thereafter as the need arises. Where appropriate, the Committee may submit to the Council for Trade in Goods proposals to amend the text of this Agreement having regard, *inter alia*, to the experience gained in its implementation.

Article 13

Implementation

Members are fully responsible under this Agreement for the observance of all obligations set forth herein. Members shall formulate and implement positive measures and mechanisms in support of the observance of the provisions of this Agreement by other than central government bodies. Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that non-governmental entities within their territories, as well as regional bodies in which relevant entities within their territories are members, comply with the relevant provisions of this Agreement. In addition, Members shall not take measures which have the effect of, directly or indirectly, requiring or encouraging such regional or non-governmental entities, or local governmental bodies, to act in a manner inconsistent with the provisions of this Agreement. Members shall ensure that they rely on the services of non-governmental entities for implementing sanitary or phytosanitary measures only if these entities comply with the provisions of this Agreement.

Article 14

Final Provisions

The least-developed country Members may delay application of the provisions of this Agreement for a period of five years following the date of entry into force of the WTO Agreement with respect to their sanitary or phytosanitary measures affecting importation or imported products. Other developing country Members may delay application of the provisions of this Agreement, other than paragraph 8 of Article 5 and Article 7, for two years following the date of entry into force of the WTO Agreement with respect to their existing sanitary or phytosanitary measures affecting importation or imported products, where such application is prevented by a lack of technical expertise, technical infrastructure or resources.

ANNEX A

DEFINITIONS⁴

1. *Sanitary or phytosanitary measure* - Any measure applied:
 - (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;
 - (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;
 - (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or
 - (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, *inter alia*, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.
2. *Harmonization* - The establishment, recognition and application of common sanitary and phytosanitary measures by different Members.
3. *International standards, guidelines and recommendations*
 - (a) for food safety, the standards, guidelines and recommendations established by the Codex Alimentarius Commission relating to food additives, veterinary drug and

(i) _____

⁴ For the purpose of these definitions, "animal" includes fish and wild fauna; "plant" includes forests and wild flora; "pests" include weeds; and "contaminants" include pesticide and veterinary drug residues and extraneous matter.

pesticide residues, contaminants, methods of analysis and sampling, and codes and guidelines of hygienic practice;

- (b) for animal health and zoonoses, the standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the International Office of Epizootics;
- (c) for plant health, the international standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the Secretariat of the International Plant Protection Convention in cooperation with regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention; and
- (d) for matters not covered by the above organizations, appropriate standards, guidelines and recommendations promulgated by other relevant international organizations open for membership to all Members, as identified by the Committee.

4. *Risk assessment* - The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.

5. *Appropriate level of sanitary or phytosanitary protection* - The level of protection deemed appropriate by the Member establishing a sanitary or phytosanitary measure to protect human, animal or plant life or health within its territory.

NOTE: Many Members otherwise refer to this concept as the "acceptable level of risk".

6. *Pest- or disease-free area* - An area, whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries, as identified by the competent authorities, in which a specific pest or disease does not occur.

NOTE: A pest- or disease-free area may surround, be surrounded by, or be adjacent to an area - whether within part of a country or in a geographic region which includes parts of or all of several countries -in which a specific pest or disease is known to occur but is subject to regional control measures such as the establishment of protection, surveillance and buffer zones which will confine or eradicate the pest or disease in question.

7. *Area of low pest or disease prevalence* - An area, whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries, as identified by the competent authorities, in which a specific pest or disease occurs at low levels and which is subject to effective surveillance, control or eradication measures.

ANNEX B

TRANSPARENCY OF SANITARY AND PHYTOSANITARY REGULATIONS

Publication of regulations

1. Members shall ensure that all sanitary and phytosanitary regulations⁵ which have been adopted are published promptly in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with them.

2. Except in urgent circumstances, Members shall allow a reasonable interval between the publication of a sanitary or phytosanitary regulation and its entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products and methods of production to the requirements of the importing Member.

Enquiry points

3. Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding:

- (a) any sanitary or phytosanitary regulations adopted or proposed within its territory;
- (b) any control and inspection procedures, production and quarantine treatment, pesticide tolerance and food additive approval procedures, which are operated within its territory;
- (c) risk assessment procedures, factors taken into consideration, as well as the determination of the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection;
- (d) the membership and participation of the Member, or of relevant bodies within its territory, in international and regional sanitary and phytosanitary organizations and systems, as well as in bilateral and multilateral agreements and arrangements within the scope of this Agreement, and the texts of such agreements and arrangements.

4. Members shall ensure that where copies of documents are requested by interested Members, they are supplied at the same price (if any), apart from the cost of delivery, as to the nationals⁶ of the Member concerned.

Notification procedures

5. Whenever an international standard, guideline or recommendation does not exist or the content of a proposed sanitary or phytosanitary regulation is not substantially the same as the content of an international standard, guideline or recommendation, and if the regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

- (a) publish a notice at an early stage in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with the proposal to introduce a particular regulation;
- (b) notify other Members, through the Secretariat, of the products to be covered by the regulation together with a brief indication of the objective and rationale of the proposed regulation. Such notifications shall take place at an early stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;

(i) _____

⁵ Sanitary and phytosanitary measures such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally.

⁶ When "nationals" are referred to in this Agreement, the term shall be deemed, in the case of a separate customs territory Member of the WTO, to mean persons, natural or legal, who are domiciled or who have a real and effective industrial or commercial establishment in that customs territory.

- (c) provide upon request to other Members copies of the proposed regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from international standards, guidelines or recommendations;
 - (d) without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take the comments and the results of the discussions into account.
6. However, where urgent problems of health protection arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 5 of this Annex as it finds necessary, provided that the Member:
- (a) immediately notifies other Members, through the Secretariat, of the particular regulation and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the regulation, including the nature of the urgent problem(s);
 - (b) provides, upon request, copies of the regulation to other Members;
 - (c) allows other Members to make comments in writing, discusses these comments upon request, and takes the comments and the results of the discussions into account.
7. Notifications to the Secretariat shall be in English, French or Spanish.
8. Developed country Members shall, if requested by other Members, provide copies of the documents or, in case of voluminous documents, summaries of the documents covered by a specific notification in English, French or Spanish.
9. The Secretariat shall promptly circulate copies of the notification to all Members and interested international organizations and draw the attention of developing country Members to any notifications relating to products of particular interest to them.
10. Members shall designate a single central government authority as responsible for the implementation, on the national level, of the provisions concerning notification procedures according to paragraphs 5, 6, 7 and 8 of this Annex.

General reservations

11. Nothing in this Agreement shall be construed as requiring:
- (a) the provision of particulars or copies of drafts or the publication of texts other than in the language of the Member except as stated in paragraph 8 of this Annex; or
 - (b) Members to disclose confidential information which would impede enforcement of sanitary or phytosanitary legislation or which would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises.

ANNEX C

CONTROL, INSPECTION AND APPROVAL PROCEDURES⁷

(i) _____

⁷ Control, inspection and approval procedures include, *inter alia*, procedures for sampling, testing and certification.

1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of sanitary or phytosanitary measures, that:

- (a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;
- (b) the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the procedure in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary; even when the application has deficiencies, the competent body proceeds as far as practicable with the procedure if the applicant so requests; and that upon request, the applicant is informed of the stage of the procedure, with any delay being explained;
- (c) information requirements are limited to what is necessary for appropriate control, inspection and approval procedures, including for approval of the use of additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs;
- (d) the confidentiality of information about imported products arising from or supplied in connection with control, inspection and approval is respected in a way no less favourable than for domestic products and in such a manner that legitimate commercial interests are protected;
- (e) any requirements for control, inspection and approval of individual specimens of a product are limited to what is reasonable and necessary;
- (f) any fees imposed for the procedures on imported products are equitable in relation to any fees charged on like domestic products or products originating in any other Member and should be no higher than the actual cost of the service;
- (g) the same criteria should be used in the siting of facilities used in the procedures and the selection of samples of imported products as for domestic products so as to minimize the inconvenience to applicants, importers, exporters or their agents;
- (h) whenever specifications of a product are changed subsequent to its control and inspection in light of the applicable regulations, the procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the regulations concerned; and
- (i) a procedure exists to review complaints concerning the operation of such procedures and to take corrective action when a complaint is justified.

Where an importing Member operates a system for the approval of the use of food additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs which prohibits or restricts access to its domestic markets for products based on the absence of an approval, the importing Member shall consider the use of a relevant international standard as the basis for access until a final determination is made.

2. Where a sanitary or phytosanitary measure specifies control at the level of production, the Member in whose territory the production takes place shall provide the necessary assistance to facilitate such control and the work of the controlling authorities.

3. Nothing in this Agreement shall prevent Members from carrying out reasonable inspection within their own territories.

CHAPTER 1.4.2.

GUIDELINES FOR IMPORT RISK ANALYSIS

Article 1.4.2.1.

Introduction

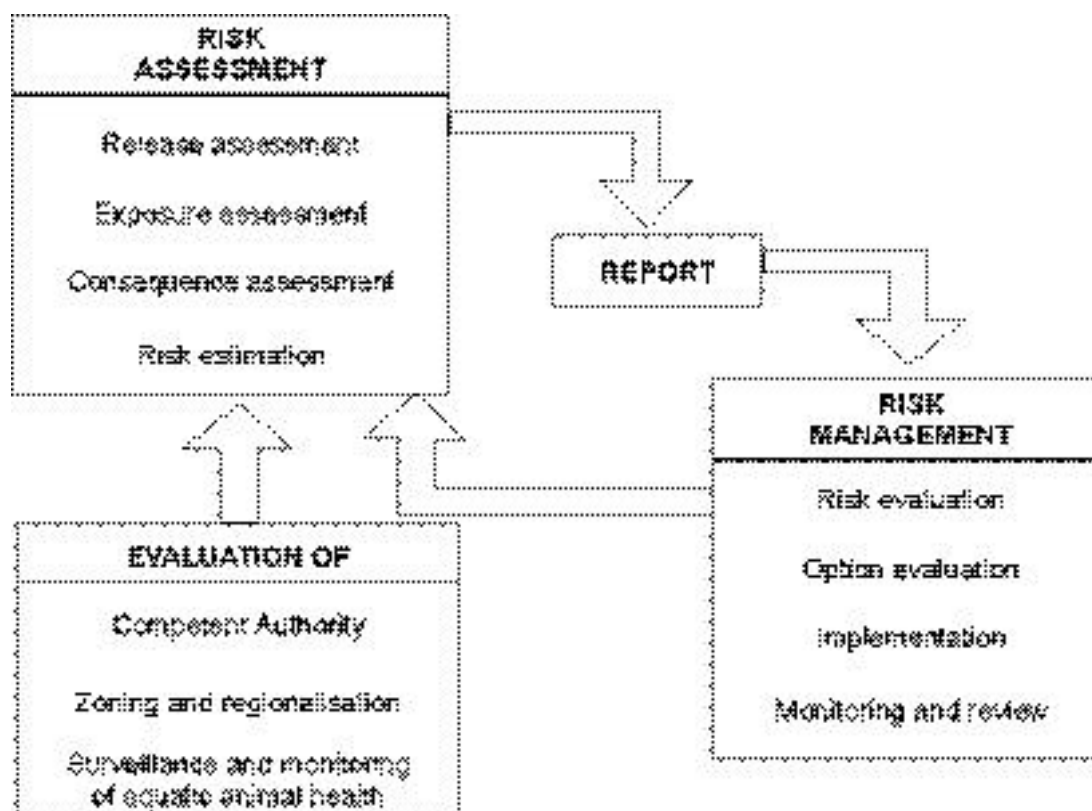
An import *risk analysis* begins with a description of the *commodity* proposed for import and the likely annual quantity of trade. It must be recognised that whilst an accurate estimate of the anticipated quantity of trade is desirable to incorporate into the *risk* estimate, it may not be readily available, particularly where such trade is new.

Hazard identification is an essential step that must be conducted before the *risk assessment*.

The *risk assessment* process consists of four interrelated steps. These steps clarify the stages of the *risk assessment*, describing them in terms of the events necessary for the identified potential *risk(s)* to occur, and facilitate understanding and evaluation of the conclusions (or 'outputs'). The product is the *risk assessment* report, which is used in *risk communication* and *risk management*.

The relationships between *risk assessment* and *risk management* processes are outlined in Figure 1.

Fig 1. **The relationship between risk assessment and risk management processes**



Article 1.4.2.2.

Hazard identification

Hazard identification involves identifying the pathogenic agents that could potentially produce adverse consequences associated with the importation of a *commodity*.

The *hazards* identified would be those appropriate to the species being imported, or from which the *commodity* is derived, and which may be present in the *exporting country*. It is then necessary to identify whether each *hazard* is already present in the *importing country*, and whether it is an *OIE-listed disease* or is subject to control or eradication in that country and to ensure that import measures are not more trade restrictive than those applied within the country.

Hazard identification is a categorisation step, identifying biological agents dichotomously as *hazards* or not *hazards*. The *risk assessment* should be concluded if *hazard identification* fails to identify *hazards* associated with the importation.

The evaluation of the *Competent Authorities*, surveillance and control programmes, and *zoning* and regionalisation systems are important inputs for assessing the likelihood of *hazards* being present in the *aquatic animal* population of the *exporting country*.

An *importing country* may decide to permit the importation using the appropriate sanitary standards recommended in the *Aquatic Code*, thus eliminating the need for a *risk assessment*.

Article 1.4.2.3.

Principles of risk assessment

1. *Risk assessment* should be flexible in order to deal with the complexity of real-life situations. No single method is applicable in all cases. *Risk assessment* must be able to accommodate the variety of animal *commodities*, the multiple *hazards* that may be identified with an importation and the specificity of each *disease*, detection and surveillance systems, exposure scenarios and types and amounts of data and information.
2. Both *qualitative* and *quantitative* risk assessment methods are valid. Although quantitative analysis is recognised to provide deeper insights into a particular problem, qualitative methods may be more relevant when available data are limited as is often the case with aquatic species.
3. The *risk assessment* should be based on the best available information that is in accord with current scientific thinking. The assessment should be well documented and supported with references to the scientific literature and other sources, including expert opinion.
4. Consistency in *risk assessment* methods should be encouraged and *transparency* is essential in order to ensure fairness and rationality, consistency in decision making and ease of understanding by all the interested parties.
5. *Risk assessments* should document the *uncertainties*, the assumptions made, and the effect of these on the final *risk* estimate.
6. *Risk* increases with increasing volume of *commodity* imported.
7. The *risk assessment* should be amenable to updating when additional information becomes available.

Article 1.4.2.4.

Risk assessment steps1. Release assessment

Release assessment consists of describing the biological pathway(s) necessary for an importation activity to 'release' (that is, introduce) a *hazard* into a particular environment, and estimating the likelihood of that complete process occurring. The release assessment describes the likelihood of the 'release' of each of the *hazards* under each specified set of conditions with respect to amounts and timing, and how these might change as a result of various actions, events or measures. Examples of the kind of inputs that may be required in the release assessment are:

- a) Biological factors
 - Species, strain or genotype, and age of *aquatic animal*
 - Strain of agent
 - Tissue sites of infection and/or contamination
 - Vaccination, testing, treatment and quarantine.
- b) Country factors
 - Incidence/prevalence
 - Evaluation of *Competent Authorities*, surveillance and control programmes, and *zoning* systems of the *exporting country*.
- c) Commodity factors
 - Whether the *commodity* is alive or dead
 - Quantity of *commodity* to be imported
 - Ease of contamination
 - Effect of the various processing methods on the pathogenic agent in the *commodity*
 - Effect of storage and transport on the pathogenic agent in the *commodity*.

If the release assessment demonstrates no significant *risk*, the *risk assessment* does not need to continue.

2. Exposure assessment

Exposure assessment consists of describing the biological pathway(s) necessary for exposure of humans and aquatic and terrestrial animals in the *importing country* to the *hazards* and estimating the likelihood of these exposure(s) occurring.

The likelihood of exposure to the *hazards* is estimated for specified exposure conditions with respect to amounts, timing, frequency, duration of exposure, routes of exposure, and the number, species and other characteristics of the human, *aquatic animal* or terrestrial animal populations exposed. Examples of the kind of inputs that may be required in the exposure assessment are:

- a) Biological factors
 - Presence of potential vectors or intermediate hosts
 - Genotype of host
 - Properties of the agent (e.g. virulence, pathogenicity and survival parameters).
- b) Country factors
 - *Aquatic animal* demographics (e.g. presence of known susceptible and carrier species, distribution)

- Human and terrestrial animal demographics (e.g. possibility of scavengers, presence of piscivorous birds)
 - Customs and cultural practices
 - Geographical and environmental characteristics (e.g. hydrographic data, temperature ranges, water courses).
- c) Commodity factors
- Whether the *commodity* is alive or dead
 - Quantity of *commodity* to be imported
 - Intended use of the imported *aquatic animals* or *products* (e.g. domestic consumption, restocking, incorporation in or use as *aquaculture feed* or bait)
 - Waste disposal practices.

If the exposure assessment demonstrates no significant *risk*, the *risk assessment* should conclude at this step.

3. Consequence assessment

Consequence assessment consists of identifying the potential biological, environmental and economic consequences. A causal process must exist by which exposures to a *hazard* result in adverse health, environmental or socio-economic consequences. Examples of consequences include:

a) Direct consequences

- *Aquatic animal* infection, *disease*, production losses and facility closures
- Adverse, and possibly irreversible, consequences to the environment
- Public health consequences.

b) Indirect consequences

- Surveillance and control costs
- Compensation costs
- Potential trade losses
- Adverse consumer reaction.

4. Risk estimation

Risk estimation consists of integrating the results of the release assessment, exposure assessment, and consequence assessment to produce overall measures of *risks* associated with the *hazards* identified at the outset. Thus *risk* estimation takes into account the whole of the *risk* pathway from *hazard* identified to unwanted outcome.

For a quantitative assessment, the final outputs may include:

- The various populations of *aquatic animals* and/or estimated numbers of *aquaculture establishments* or people likely to experience health impacts of various degrees of severity over time
- Probability distributions, confidence intervals, and other means for expressing the uncertainties in these estimates
- Portrayal of the variance of all model inputs
- A sensitivity analysis to rank the inputs as to their contribution to the variance of the *risk* estimation output
- Analysis of the dependence and correlation between model inputs.

Article 1.4.2.5.

Principles of risk management

1. *Risk management* is the process of deciding upon and implementing measures to achieve the Member's appropriate level of protection, whilst at the same time ensuring that negative effects on trade are minimised. The objective is to manage *risk* appropriately to ensure that a balance is achieved between a country's desire to minimise the likelihood or frequency of *disease* incursions and their consequences and its desire to import *commodities* and fulfil its obligations under international trade agreements.
2. The international standards of the OIE are the preferred choice of *sanitary measures* for *risk management*. The application of these *sanitary measures* should be in accordance with the intentions of the standards or other recommendations of the SPS Agreement.

Article 1.4.2.6.

Risk management components

1. *Risk evaluation* - the process of comparing the *risk* estimated in the *risk assessment* with the Member's appropriate level of protection.
2. *Option evaluation* - the process of identifying, evaluating the efficacy and feasibility of, and selecting measures to reduce the *risk* associated with an importation in line with the Member's appropriate level of protection. The efficacy is the degree to which an option reduces the likelihood and/or magnitude of adverse health and economic consequences. Evaluating the efficacy of the options selected is an iterative process that involves their incorporation into the *risk assessment* and then comparing the resulting level of *risk* with that considered acceptable. The evaluation for feasibility normally focuses on technical, operational and economic factors affecting the implementation of the *risk management* options.
3. *Implementation* - the process of following through with the *risk management* decision and ensuring that the *risk management* measures are in place.
4. *Monitoring and review* - the ongoing process by which the *risk management* measures are continuously audited to ensure that they are achieving the results intended.

Article 1.4.2.7.

Principles of risk communication

1. *Risk communication* is the process by which information and opinions regarding *hazards* and *risks* are gathered from potentially affected and interested parties during a *risk analysis*, and by which the results of the *risk assessment* and proposed *risk management* measures are communicated to the decision makers and interested parties in the *importing* and *exporting countries*. It is a multidimensional and iterative process and should ideally begin at the start of the *risk analysis* process and continue throughout.
2. A *risk communication* strategy should be put in place at the start of each *risk analysis*.
3. The *communication of risk* should be an open, interactive, iterative and transparent exchange of information that may continue after the decision on importation.
4. The principal participants in *risk communication* include the authorities in the *exporting country* and other stakeholders such as domestic aquaculturists, recreational and commercial fishermen, conservation and wildlife groups, consumer groups, and domestic and foreign industry groups.
5. The assumptions and *uncertainty* in the model, model inputs and the risk estimates of the *risk assessment* should be communicated.

6. Peer review of *risk analyses* is an essential component of *risk communication* for obtaining a scientific critique aimed at ensuring that the data, information, methods and assumptions are the best available.



ระเบียบกรมประมง

ว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว
เพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขบางประการในการพิจารณาอนุญาตให้นำพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งขาวภายในประเทศให้มีคุณภาพและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคในกุ้งขาวดังกล่าว โดยทั้งนี้ กรมประมงจะพิจารณาอนุญาตให้นำพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่ปลอดเชื้อเฉพาะเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ และผู้นำเข้าจะต้องได้ขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อขอนำเข้ามาสำหรับการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ไว้กับกรมประมงแล้วเท่านั้น

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรมประมงจึงออกระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติราชการสำหรับการนำเข้าและการขอขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า " ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำเข้าและการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ พ.ศ. 2547 "

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

- (1) กุ้งขาว หมายถึง กุ้งขาวชนิด *Penaeus vannamei*
- (2) ฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว หมายถึง ฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเพื่อขอนำเข้ามาสำหรับการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ตามระเบียบนี้
- (3) พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ข้าราชการกรมประมงซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบนี้ และหมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมประมงด้วย

- 2 -

การขอขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว

ข้อ 4 ฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่จะขอขึ้นทะเบียนตามระเบียบนี้ ต้องมีมาตรฐานดังนี้

- (1) เป็นฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน CoC จากกรมประมงเท่านั้น
- (2) ได้จัดให้มีเขตกักกันพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวไว้เป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถควบคุมการเคลื่อนย้ายได้อย่างรัดกุมตามที่ระบุไว้ในข้อ 14
- (3) ได้จัดให้มีบ่อที่ใช้สำหรับพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวไว้เป็นสัดส่วนอย่างชัดเจนโดยไม่ปะปนกับบ่ออื่น ๆ
- (4) ได้จัดให้มีบ่อที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์กุ้งขาว ซึ่งใช้ทำการเพาะพันธุ์เฉพาะกุ้งขาวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้า หรือกุ้งขาวที่ได้จากการปรับปรุงสายพันธุ์เท่านั้น ทั้งนี้ ห้ามใช้บ่อดังกล่าวกับกุ้งขาวที่ได้จากบ่อดิน

ข้อ 5 ผู้ที่ประสงค์จะขอขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว ให้ยื่นคำขอตามแบบ กข.1 พร้อมแนบเอกสารหลักฐาน ดังนี้

- (1) เอกสารรับรองการเป็นฟาร์มมาตรฐาน CoC
- (2) กรณีเป็นบุคคลธรรมดา ให้แนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอ
- (3) กรณีเป็นนิติบุคคล ให้แนบ
 - (3.1) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งมีอายุไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือรับรอง
 - (3.2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสำเนาทะเบียนบ้านของหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท
- (4) กรณีมอบอำนาจให้ผู้อื่นมายื่นแทน ให้แนบหลักฐานต่อไปนี้ด้วย
 - (4.1) หนังสือมอบอำนาจ
 - (4.2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับมอบอำนาจ
- (5) แผนการดำเนินงานโครงการปรับปรุงสายพันธุ์กุ้งขาว
- (6) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอมีความประสงค์จะจำหน่ายลูกกุ้งขาวในระยะ Nauplius จากฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวให้แก่ฟาร์มเพาะพันธุ์อื่น ให้แนบบัญชีรายชื่อของฟาร์มเพาะพันธุ์ที่จะรับซื้อลูกกุ้งนั้นด้วย โดยฟาร์มเพาะพันธุ์ดังกล่าวนั้นจะต้องได้มาตรฐาน CoC และได้รับการตรวจสอบความเหมาะสมจากกรมประมงแล้ว

/ ข้อ 6 ...

- 3 -

ข้อ 6 คำขอตามข้อ 5 ให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ที่สถาบัน ศูนย์ หรือสถานีสังกัด สำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง ในท้องที่หรือท้องที่ใกล้เคียงที่ฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวตั้งอยู่ หรือจะยื่น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล กรมประมง เขตจตุจักร กรุงเทพฯ ก็ได้

ข้อ 7 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและเอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งลงทะเบียนรับคำขอ
- (2) ตรวจสอบสถานประกอบการฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว และบันทึกผลการตรวจสอบ ตามแบบ กข.2 และแบบ กข.2-1 ท้ายระเบียบนี้ พร้อมทั้งประเมินศักยภาพของฟาร์มในการที่จะรองรับ พ่อแม่พันธุ์กุ้งขาว

ข้อ 8 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ผลการตรวจสอบครบถ้วนถูกต้องและเป็นไปตาม มาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ให้เสนอผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง พิจารณาออกหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวให้แก่ผู้ขอ โดยใช้หนังสือแสดงการขึ้น ทะเบียนตามแบบ กข.3 ท้ายระเบียบนี้

แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ให้แจ้งผู้ขอทราบโดยเร็ว

การขออนุญาตนำกุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักร

ข้อ 9 กรมประมงจะพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวที่ปลอดเชื้อเฉพาะ เพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ และกุ้งขาวนั้นต้องมาจากแหล่งหรือสถานประกอบการ เพาะเลี้ยงกุ้งที่กรมประมงได้ประกาศรับรองแล้วเท่านั้น

ข้อ 10 ผู้ที่ได้รับหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวตามระเบียบนี้แล้ว หากประสงค์จะขออนุญาตนำพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ ให้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบกรมประมงว่าด้วยการยื่นคำขออนุญาตให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามา ในราชอาณาจักร โดยให้ผู้ยื่นคำขอแนบหลักฐานเอกสารดังต่อไปนี้ ประกอบการยื่นคำขออนุญาตนั้นด้วย

- (1) สำเนาหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว (ตามแบบ กข 3) และบัญชี รายละเอียดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์กุ้งขาวเพื่อเพาะพันธุ์และปรับปรุงสายพันธุ์ (ตามแบบ กข 3-1)
- (2) หนังสือรับรองการปลอดเชื้อ SPF (Specific Pathogenic Free) จากหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจากห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของ

/ ประเทศ...

- 4 -

ประเทศที่ส่งออกซึ่งแสดงว่า กุ้งขาวที่นำเข้านั้นเป็นพ่อแม่พันธุ์ที่ปลอดเชื้อ โดยผ่านการคัดเลือกสายพันธุ์และเลี้ยงในฟาร์มที่มีระบบ Biosecure ซึ่งได้มีการเฝ้าระวังโรคเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยไม่พบว่ามี การตายที่ผิดปกติในระยะเวลา 3 เดือนก่อนส่งออก และรับรองการปลอดเชื้อ SPF (Specific Pathogenic Free) โดยใช้การตรวจด้วยเทคนิค PCR หรือตรวจตามวิธีที่ OIE กำหนด โดยมีรายชื่อของโรคที่กำหนดดังต่อไปนี้

- (1) โรคจุดขาว(WSSV, White Spot Syndrome Virus)
- (2) โรคหัวเหลือง(YHV, Yellowhead Virus)
- (3) โรคทอรา (TSV, Taura Syndrome Virus)
- (4) โรคแคะแกรน (IHNV, Infectious Hypodermal and Hematopoietic Necrosis Virus)
- (5) โรคอื่นตามที่กรมประมงประกาศกำหนด

(3) ในกรณีที่เขานำเข้ากุ้งขาวตามระเบียบนี้มาแล้ว ให้แนบสำเนาบันทึกข้อมูลที่มีรายละเอียดการปฏิบัติงาน จำนวนและที่มาของกุ้งขาว และสุขภาพของกุ้งขาว รวมทั้งลักษณะอาการป่วย และจำนวนที่ตายของกุ้งขาวตามข้อ 17 (4)

ข้อ 11 เมื่อได้รับหนังสืออนุญาตให้นำกุ้งขาวมีชีวิตเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ผู้ขอจึงจะสามารถนำกุ้งขาวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรได้ และหากผู้ได้รับหนังสืออนุญาตประสงค์จะได้รับการยกเว้นเงินอากรนำเข้าในการนำเข้ากุ้งขาวนั้น ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบกรมประมงว่าด้วยหลักเกณฑ์การยื่นคำขอหนังสือรับรองยืนยันการนำเข้าสัตว์น้ำสำหรับทำพันธุ์ โดยยื่นคำขอได้ที่ส่วนอนุญาตและจัดการประมง สำนักบริหารจัดการด้านการประมง

ข้อ 12 ให้ผู้รับหนังสืออนุญาตนำกุ้งขาวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรเฉพาะทางด่านศุลกากรที่กำหนดไว้ โดยให้แจ้งการนำเข้าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการค้าสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ด้วย ดังนี้

- (1) ทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ โดยให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการค้าสัตว์น้ำท่าอากาศยานกรุงเทพฯ
- (2) ทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานหาดใหญ่ โดยให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการค้าสัตว์น้ำท่าอากาศยานหาดใหญ่
- (3) ทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานภูเก็ต ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการค้าสัตว์น้ำท่าอากาศยานภูเก็ต

/ ข้อ 13 ...

- 5 -

ข้อ 13 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจการค้าสัตว์น้ำได้รับแจ้งการนำกุ้งขาวมีชีวิตเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ให้ดำเนินการสุ่มเก็บตัวอย่างกุ้งขาวนั้น จำนวน 1 กล่อง หรือจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ตัว โดยให้ลงนามกำกับบนกล่องซึ่งได้สุ่มเก็บเป็นตัวอย่างนั้นด้วย

ให้ผู้นำเข้าเป็นผู้ดำเนินการนำส่งตัวอย่างกุ้งขาวที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สุ่มเก็บตามวรรคแรก นั้น ไปยังหน่วยงานของกรมประมงดังต่อไปนี้โดยเร่งด่วน

(1) กรณีที่นำเข้าทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ ให้ นำส่ง ณ สถาบันวิจัยสุขภาพ สัตว์น้ำจืด กรมประมง เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร

(2) กรณีที่นำเข้าทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานหาดใหญ่ ให้ นำส่ง ณ สถาบันวิจัยสุขภาพ สัตว์น้ำชายฝั่ง จังหวัดสงขลา

(3) กรณีที่นำเข้าทางด่านศุลกากรท่าอากาศยานภูเก็ต ให้ นำส่ง ณ ศูนย์วิจัยและพัฒนา ประมงชายฝั่งภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

ข้อ 14 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สุ่มเก็บตัวอย่างกุ้งขาวที่นำเข้าเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ผู้นำเข้านำกุ้งขาวนั้น ไปยังฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น และภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันที่นำเข้า ให้ถือว่าเป็นระยะเวลาในการกักกันโรค ห้ามมิให้ทำการเคลื่อนย้ายกุ้งขาวมีชีวิตนั้นออกจากบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ในฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวนั้น เว้นแต่จะเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาต และตามวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรกำหนด

การจำหน่ายลูกกุ้งขาว

ข้อ 15 ผู้ขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวสามารถจำหน่ายลูกกุ้งขาวได้เฉพาะลูกกุ้งในระยะ Post larva เท่านั้น โดยต้องเก็บลูกกุ้งไว้สำหรับการปรับปรุงพันธุ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนลูกกุ้งที่ผลิตได้ในแต่ละครั้ง

กรณีที่ประสงค์จะจำหน่ายลูกกุ้งระยะ Nuaplius ก็ให้กระทำได้เฉพาะการจำหน่ายให้แก่ฟาร์มเพาะพันธุ์ที่ได้มาตรฐาน CoC ที่ได้แจ้งบัญชีรายชื่อไว้แล้วตามข้อ 5 (6) หรือที่จะได้แจ้งเพิ่มเติมแก่กรมประมงภายหลังจากนั้น

ข้อ 16 ในการจำหน่ายลูกกุ้งขาว ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมประมงว่าด้วยการจัดทำหนังสือกำกับจำหน่ายสัตว์น้ำ พ.ศ. 2546 โดยให้แนบสำเนาหนังสือรับรองการปลอดเชื้อ SPF (Specific Pathogenic Free) ที่ได้มาตามข้อ 10 (2) ในการขอหนังสือกำกับการจำหน่ายลูกพันธุ์สัตว์น้ำสำหรับลูกกุ้งขาวนั้นด้วย

/ การควบคุม...

การควบคุมและกำกับดูแล

ข้อ 17 เมื่อได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวให้แก่บุคคลใดแล้ว ให้บุคคลนั้นมีหน้าที่ดำเนินการหรือถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) จัดการฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวนั้นให้คงมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 อยู่ตลอดเวลาดำเนินการ

(2) ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจสอบฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวเป็นระยะ ๆ ตามความจำเป็นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อคงไว้ซึ่งมาตรฐานการเฝ้าระวังโรค การตรวจติดตามผลการปรับปรุงพันธุ์ และควบคุมโรคกุ้งขาวชนิดร้ายแรง

(3) กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบโรคตามที่ระบุไว้ในข้อ 10 (2) ต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำลายกุ้งขาวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้านั้นเสียทั้งหมดทันที โดยผู้นำเข้าเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

(4) กรณีที่มีการตายผิดปกติของกุ้งขาวในฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาว ให้รีบแจ้งสถาบันศูนย์ หรือสถานีในสังกัดของสำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง หรือแจ้งสถาบันวิจัยสุขภาพสัตว์น้ำจืดในทันที พร้อมทั้งเก็บตัวอย่างกุ้งขาวที่ตายไว้ในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของกรมประมงสามารถนำมาตรวจพิสูจน์โรคได้ เช่น แช่แข็ง แช่ในแอลกอฮอล์ 70 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

ข้อ 18 ในกรณีดังต่อไปนี้ กรมประมงอาจพิจารณาเพิกถอนหนังสือแสดงการขึ้นทะเบียนฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้ ได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

(1) บุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ข้อ 15 หรือข้อ 17

(2) กรมประมงได้ตรวจพบว่า บุคคลนั้นได้กรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารหรือกระทำการปลอมเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวกับระเบียบนี้ หรือใช้เอกสารอันเป็นเท็จหรือเอกสารปลอมดังกล่าว

ข้อ 19 ในกรณีที่มีการตรวจพบโรคชนิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 (2) กรมประมงอาจพิจารณาการออกหนังสืออนุญาตให้นำเข้ากุ้งขาวสำหรับฟาร์มเพาะเลี้ยงกุ้งขาวนั้นทันที

ข้อ 20 ในกรณีตามข้อ 18 (2) กรมประมงจะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจนถึงที่สุดอีกด้วย

- 7 -

ข้อ 21 ให้อธิบดีกรมประมงเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้
กรณีมีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้อธิบดีกรมประมงเป็นผู้มีอำนาจ
วินิจฉัยชี้ขาด และจะกำหนดให้ผ่อนผันการบังคับใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของระเบียบนี้สำหรับกรณีใดก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2547

(ลงนาม) สิทธิ บุญยรัตผลิน

(นายสิทธิ บุญยรัตผลิน)

อธิบดีกรมประมง

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวหิรัญรัตน์ ฉกาจนโรคม เกิดวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2524 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีพ.ศ. 2545 เนติบัณฑิตไทยสมัยที่ 56 ในปี พ.ศ. 2547 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2548

ปัจจุบันประกอบอาชีพทนายความ บริษัทลิลลี่ แอนด์ กิบบินส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด