

บทคัดย่อ

“สินค้าดัดแปลงพันธุกรรม” เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms- GMOs) ซึ่งเกิดจากเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) ด้วยการนำยีนหรือดีเอ็นเอที่มีคุณสมบัติที่ต้องการใส่เข้าไปในสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมให้สิ่งมีชีวิตชนิดนั้นมีคุณสมบัติที่ดีขึ้นตรงตามที่มนุษย์ต้องการ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมกำลังเข้ามามีบทบาทมากในเชิงการค้า กลายเป็นสินค้าที่กำลังได้รับความสนใจทั้งระดับในและนานาชาติ ด้วยคุณสมบัติที่การดัดแปลงพันธุกรรมสามารถตอบสนองของความต้องการของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี ในปัจจุบันผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จำกัดอยู่แต่ในกลุ่มสิ่งมีชีวิตประเภทพืชและจุลินทรีย์เท่านั้น ส่วนสัตว์ดัดแปลงพันธุกรรมยังไม่มีการผลิตออกเป็นสินค้าเพื่อจำหน่ายในเชิงพาณิชย์

แม้ว่าศักยภาพในการสร้างประโยชน์ของสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมจะเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมโลก แต่กลับพบว่ายังคงมีความขัดแย้งในแนวความคิดของการนำสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมาใช้ประโยชน์ ประเด็นที่ถูกหยิบยกจนกลายเป็นสาเหตุแห่งข้อพิพาท คือ ความปลอดภัยของเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ดัดแปลงทางพันธุกรรม ซึ่งกลุ่มประเทศที่ให้การสนับสนุนมองว่านอกจากสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมจะมีความปลอดภัยไม่ต่างจากสินค้าอื่นๆ แล้วยังเป็นทางเลือกให้แก่ผู้บริโภคอีกทางหนึ่งด้วย ส่วนกลุ่มประเทศที่ต่อต้านซึ่งมักจะเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในเชิงลบ กับสินค้าและ/หรือเทคโนโลยีดัดแปลงพันธุกรรม อาทิ สหภาพยุโรปมองว่าสินค้าและเทคโนโลยีดังกล่าวยังไม่มีความปลอดภัยแน่นอนชัดว่าปลอดภัยต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม จึงดำเนินนโยบายแอบแฝงการกีดกันทางการค้าโดยการออกกฎระเบียบที่ซับซ้อนเข้มงวด ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

สังคมโลกต่างตระหนักถึงความสำคัญของมูลเหตุแห่งการพิพาทเกี่ยวกับสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม จึงเกิดกลไกในการสร้างข้อตกลงระดับสากลขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการลดข้อพิพาทและอุปสรรคทางการค้า กลไกดังกล่าวได้แก่ความตกลงระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก อาทิ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT) รวมทั้งพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Catagena Protocol On Biosafety) ซึ่งเป็น

กลไกที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity – CBD) สำหรับในระดับประเทศ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดมาตรการกำกับดูแลสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมในหลายประเทศ ซึ่งมีทั้งกลุ่มประเทศที่ใช้มาตรการกำกับดูแลโดยอาศัยกฎหมายเดิมที่มีอยู่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย เป็นต้น ส่วนอีกกลุ่มเป็นประเทศที่กำหนดกฎระเบียบขึ้นใหม่เพื่อใช้กำกับดูแลสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ เช่น สหภาพยุโรป จีน อาร์เจนตินา แต่อย่างไรก็ดี ประเทศทั้งสองกลุ่มนี้ ต่างยึดหลักการขององค์กรหรือกฎเกณฑ์ในระดับสากลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน ไม่ว่าจะเป็นหลักการประเมินความเสี่ยง การยอมรับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และการหลีกเลี่ยงมาตรการกีดกันทางการค้า เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีการส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลกยังคงไม่มีกฎหมายที่มากำกับดูแลสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรม ตลอดจนสินค้าตัดแปลงทางพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ที่ผ่านมามีการกำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กับกรณีสินค้าดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่สามารถใช้บังคับได้กับทุกขั้นตอนของกิจกรรมการตัดแปลงพันธุกรรม ดังเช่น การวิจัยและพัฒนา การติดตามตรวจสอบสินค้าหลังออกสู่ตลาด การให้ข้อมูลแก่สาธารณะเกี่ยวกับสินค้าดังกล่าว ทำให้มีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ขึ้นมาเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

อย่างไรก็ดี (ร่าง) พระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพยังไม่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ดังนั้นข้อเสนอแนะมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหากฎระเบียบในการศึกษาฉบับนี้ จึงแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะก่อนที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพฯ จะมีผลบังคับใช้ และระยะภายหลังที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพฯ มีผลบังคับใช้ ซึ่งในระยะแรกนั้นสามารถดำเนินการได้ในทันที โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่เดิมออกกฎหมายลำดับรองเพื่อดูแลประเด็นที่ยังเป็นช่องว่าง เช่น ประเด็นการส่งออก ก็อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ประกาศกำหนดมาตรฐานของสินค้าเกษตรตัดแปลงพันธุกรรมโดยให้ครอบคลุมไปถึงสินค้าเกษตรตัดแปลงพันธุกรรมที่เกิดขึ้นจากการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศด้วย หรือการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ในการควบคุมการส่งออกหรือนำเข้าสินค้า

ดัดแปลงพันธุกรรม สำหรับในระยะที่สองเห็นควรให้มีการเร่งจัดทำกฎกระทรวงมารับเมื่อ (ร่าง)พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. มีผลบังคับใช้ รวมทั้ง เร่งเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรของรัฐให้สามารถบังคับใช้ กฎหมายให้เกิดประโยชน์และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างขีด ความสามารถทางการวิจัยด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อสร้าง ความเข้มแข็งของข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่จะใช้ในการเจรจาหรือต่อรองในเวทีการค้า นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานบริหารจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one stop service) ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รับเรื่องและประสานงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบใน กิจกรรมต่างๆ เพื่อลดความสับสนให้กับผู้ประกอบการ

อนึ่ง การดำเนินมาตรการทั้งสองระยะนี้จะเป็นแนวทางสร้างความพร้อมให้กับประเทศไทยในการนำเข้าและส่งออกสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมต่อไป