

บทที่ 1

บทนำ

“สินค้าดัดแปลงพันธุกรรม” เป็นผลผลิตส่วนหนึ่งที่ได้จากการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งถือเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ถูกคิดค้นขึ้นมา(เกิดขึ้นประมาณ20ปีที่ผ่านมา) เพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าสูงสุด โดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์สาขาชีววิทยาระดับโมเลกุล (Molecular biology) เปลี่ยนแปลงยีน (Gene) หรือ ดีเอ็นเอซึ่งเป็นรหัสพันธุกรรมที่แสดงคุณลักษณะต่างๆในสิ่งมีชีวิต อันได้แก่ พืช สัตว์และจุลินทรีย์ ให้มีลักษณะหรือคุณสมบัติตามที่มนุษย์ต้องการ ซึ่งโดยธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตนั้นๆ จะไม่มีลักษณะหรือคุณสมบัติดังกล่าวหรือมีแต่ไม่แสดงออกซึ่งลักษณะนั้น การเปลี่ยนแปลงยีนหรือ ดีเอ็นเอตามกระบวนการชีวภาพนี้มนุษย์จะเข้าไปเป็นผู้ช่วยโดยใช้วิธีทางพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) นำยีนหรือดีเอ็นเอที่มีคุณสมบัติที่ต้องการใส่เข้าไปในสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมให้สิ่งมีชีวิตชนิดนั้นมีคุณสมบัติที่ดีขึ้นตรงตามที่มนุษย์ต้องการ สามารถควบคุมจำนวนผลผลิต ระยะเวลาการผลิตตลอดจนนำมาใช้ประโยชน์ได้ โดยสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นใหม่นี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms- GMOs)”

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมกำลังเข้ามามีบทบาทมากในเชิงการค้า กลายเป็นสินค้าที่กำลังได้รับความสนใจทั้งในและนานาชาติ ด้วยคุณสมบัติที่การดัดแปลงพันธุกรรมสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี ทั้งในการแก้ปัญหาทางเกษตรกรรม เศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งปัญหาทางด้านสาธารณสุข ในปัจจุบันผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จำกัดอยู่แต่ในกลุ่มสิ่งมีชีวิต ประเภทพืชและจุลินทรีย์เท่านั้น ด้วยบริบทของสังคมโลก รวมทั้งประสบการณ์ต่อผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมที่แตกต่างกัน ทำให้การยอมรับผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมแต่ละชนิดแต่ละประเทศแตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางประเทศผู้บริโภคมีความมั่นใจในความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรม เนื่องจากเห็นว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์หรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีกว่าการใช้วิธีการอื่น ในขณะที่บางประเทศเกิดความไม่มั่นใจในผลิตภัณฑ์จึงดำเนินนโยบายกีดกันผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรม หรือผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบจากผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรม แม้ว่าการกีดกันจะไม่ได้ถูกกระทำอย่างชัดเจนเนื่องจากจะเป็นการขัดต่อ

ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ประเทศเหล่านี้ก็ได้อาศัยช่องทางการให้ความเคารพ อำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศที่จะกำหนดกฎระเบียบภายใน เกี่ยวกับมาตรการควบคุม ตรวจสอบการนำเข้าและการอนุญาตให้นำเข้าเท่าที่จำเป็นต่อประเทศของตน อาทิ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT) และมาตรการทางกฎหมายของพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Catagena Protocol On Biosafety) ภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity – CBD) เป็นต้น โดยประเทศเหล่านั้นได้กำหนดเป็นมาตรการไว้อย่างเข้มงวดการนำเข้าหรือการตรวจสอบสินค้า ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

ในต่างประเทศ บางประเทศที่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี กฎระเบียบ และ มาตรการตรวจสอบ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็จะดำเนินนโยบายเปิดรับและสนับสนุนการใช้สินค้าดัดแปลงพันธุกรรมในขณะที่ประเทศที่เคยมีประสบการณ์เชิงลบเกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัยของสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม ก็จะนำความกังวลใจนั้นมากำหนดวางกฎระเบียบ หรือมาตรฐานการตรวจสอบสินค้าที่เข้าชนเข้มงวดซึ่งเป็นการกีดกัน สินค้าดัดแปลงพันธุกรรมโดยแอบแฝง โดยกฎระเบียบที่แต่ละประเทศนำมาใช้บังคับกับสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมนั้น บางประเทศก็นำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาปรับ ขยายและบังคับใช้ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนบางประเทศก็ได้กำหนดกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกรณีโดยเฉพาะ

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่มียุทธศาสตร์ให้ผลิตสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ แต่ก็มี การอนุญาตให้นำเข้าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม อันได้แก่ ข้าวโพดและถั่วเหลือง ดัดแปลงพันธุกรรมมาใช้ในเชิงอุตสาหกรรม ตลอดจนยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะมาดูแลการใช้ประโยชน์ สินค้าดัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษากฎเกณฑ์และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของประเทศคู่ค้า และกฎเกณฑ์ในระดับสากลต่อไป

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างตกอยู่ท่ามกลางกระแสกดดันให้มีการเปิดเสรีทางการค้าทำให้แต่ละประเทศพยายามหามาตรการต่างๆ มาใช้เป็นข้อจำกัดทางการค้า เพื่อปกป้องภาวะเศรษฐกิจของประเทศและความปลอดภัยของประชาชนของตน ถึงแม้ว่าหลายหน่วยงาน อาทิ องค์การการค้าโลก ได้จัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับที่จะส่งเสริมการค้าแบบเสรี โดยพยายามที่จะลดอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี แต่ความพยายามก็ติดกันทางการค้าโดยอาศัยจุดอ่อนในเรื่องความปลอดภัย หรือความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบระหว่างประเทศก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่

กรณีของสินค้าตัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งถือเป็นผลผลิตจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ หลายฝ่ายจึงยังคงเกิดความไม่แน่ใจในความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวต่อสุขภาพอนามัยมนุษย์ สัตว์ หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้หลายประเทศพยายามที่จะหิบบกประเด็นดังกล่าวขึ้นเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้า โดยการกำหนดมาตรการการนำเข้า การตรวจสอบ การอนุญาตที่เข้มงวดจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมประเทศหนึ่งของโลกและอยู่ท่ามกลางกระแสการกดดันให้ต้องเปิดเสรีทางการค้า จึงไม่อาจปฏิเสธการไหลเข้าหรืออิทธิพลของสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมได้ ดังนั้น ไม่ว่าประเทศไทยจะอยู่ในฐานะของการเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิต หรือผู้ส่งออกเทคโนโลยีหรือผลิตภัณฑ์ตัดแปลงพันธุกรรม “การใช้สิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรม (GMOs)” ย่อมเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาให้เกิดความชัดเจน ทั้งการนำมาใช้ประโยชน์ กฎระเบียบในระดับสากล และกฎระเบียบของประเทศคู่ค้าของไทย เพื่อเตรียมความพร้อมทั้งในเชิงรุกและรับอย่างรู้เท่าทันบนความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตของการศึกษา

แม้ว่าสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรมจะได้รับความสนใจในการวิจัยและพัฒนาทั้งในกลุ่มพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ แต่การใช้ประโยชน์ดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงผลิตภัณฑ์ในกลุ่มพืชและจุลินทรีย์เท่านั้น อาจเพราะด้วยพืชและจุลินทรีย์ตัดแปลงพันธุกรรมมีกฎระเบียบที่ใช้ควบคุมดูแลและไม่มีข้อถกเถียงด้านจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาเฉพาะสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมในกลุ่มพืชเท่านั้น ซึ่งจะศึกษาถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กับการนำเข้าและส่งออกสินค้าดังกล่าว โดยเริ่มจากการศึกษาภาวะเปรียบเทียบและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง นโยบายและภาวะเปรียบเทียบของประเทศต่างๆ ซึ่งจะหยิบยกเอาประเทศที่เป็นตัวแทนของแต่ละทวีปและแต่ละกลุ่มประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทนของประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศอาร์เจนตินาตัวแทนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น จากนั้นก็จะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย เพื่อนำเสนอแนวทางภาวะเปรียบเทียบและนโยบายเกี่ยวกับการนำเข้าส่งออกสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงสถานะปัจจุบันในกิจกรรมทางการค้าของสินค้าตัดแปลงพันธุกรรม ประกอบกับขอบเขตการบังคับใช้ภาวะเปรียบเทียบและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนานาชาติเพื่อเสนอแนะแนวทางการออกภาวะเปรียบเทียบตลอดจนการบริหารจัดการภาวะเปรียบเทียบที่จำเป็นต่อการนำเข้าและส่งออกสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมของประเทศไทยในอนาคต

วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยสารนิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำราภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ วารสารกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ กรมวิชาการเกษตร กรมเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ จนได้เนื้อหา สารประกอบเป็นสารนิพนธ์ฉบับนี้

ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าตัดแปลงพันธุกรรมหรือสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยมีส่วนผสมของวัตถุดิบมาจากพืชหรือสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรม โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจถึงสถานภาพและบทบาทของสินค้า

ดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย อันจะเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้กับผู้สนใจหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางการค้าดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือประชาชน เพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในหลายๆด้าน เช่นการบัญญัติกฎระเบียบที่เหมาะสม การวางแผนการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาและควบคุมกิจกรรมดังกล่าวตลอดจนการรับทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องทั้งในระดับนานาชาติและระดับประเทศอีกด้วย