

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

จากการศึกษาในบทที่ 1 – 5 ในการเข้าเป็นภาคีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งพิธีสารฯ ในระดับหนึ่ง เช่น การกำหนดให้เน้นความสำคัญและการตระหนักถึงความจำเป็นในการต้องดูแลความปลอดภัยทางชีวภาพควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ของประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในนโยบายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้นในปี พ.ศ. 2549 เพื่อกำหนดท่าทีและบทบาทของประเทศไทยในการดำเนินการตามพิธีสารฯ

ประเด็นปัญหาอย่างหนึ่งของประเทศไทยในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม นอกจากปัญหาของความก้าวหน้าในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่แตกต่างกันแล้ว ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการนำกฎหมายมาปรับใช้เพื่อการควบคุม และกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม อาจจะเป็นเพราะกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยที่พอจะนำมาปรับใช้กับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้นั้นไม่มีฉบับใดเลยที่ออกมาโดยมีจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการกิจกรรมทางด้านพันธุวิศวกรรม หรือการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยตรง ที่มีอยู่ ก็เป็นเพียงร่างกฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับใช้เท่านั้น ดังนั้นจึงทำให้มีช่องโหว่ของการใช้บังคับกฎหมาย และอาจจะขาดความรอบด้านในการนำมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่สามารถปรับใช้บังคับในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพตามพันธกรณีของพิธีสารฯ ได้ เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์

พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เป็นต้น แต่การที่จะนำกฎหมายเหล่านั้นมาปรับใช้ก็ยังมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้อยู่ เพราะกฎหมายเหล่านั้นก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพียงแต่ว่าหากจัดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ภายใต้วัตถุที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ มุ่งคุ้มครองแล้วก็สามารถนำมาปรับใช้ได้ โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการประกาศกำหนดว่า สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดบ้างที่เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งเกิดปัญหาตามมาว่า หากจะประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามแล้ว จะต้องออกประกาศเป็นจำนวนมาก เพราะไม่อาจจะระบุประเภทของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ได้ทั้งหมดไว้ในประกาศเพียงฉบับเดียว เนื่องจากความหลากหลายทางสายพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมที่สามารถผลิตสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสายพันธุ์ใหม่ ๆ ออกมาได้ อยู่เสมอ ซึ่งในปัจจุบัน มีการออกประกาศเพื่อควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพียงไม่กี่ชนิดเท่านั้น และจะออกประกาศต่อเมื่อสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมชนิดนั้น ๆ มีผลการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ยืนยันแล้วว่าไม่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ หรือไม่ผ่านรายงานการประเมินความเสี่ยง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามพิธีสารฯ ที่ให้ความสำคัญกับหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยแม้จะไม่มีผลการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่ามีผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ ก็สามารถปฏิเสธการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น ๆ ได้ ทั้งการออกประกาศดังกล่าว ก็ไม่ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทั้งหมด เป็นแต่เพียงการควบคุมการนำเข้า หรือนำผ่าน การจำหน่าย และการนำมาใช้โดยตรงเป็นอาหารมนุษย์เท่านั้น ส่วนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนา การนำมาใช้โดยตรงเป็นอาหารสัตว์ ยาสำหรับสัตว์ และการผลิตนั้น แม้จะสามารถนำพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี การออกประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่กฎหมายที่สามารถปรับใช้ในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมีอยู่อย่างกระจัดกระจายนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ก็กระจัดกระจายไปในหลายหน่วยงานตามไปด้วย เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะอาจเป็นไปได้ว่า สิ่งมีชีวิต

ดัดแปลงพันธุกรรมชนิดหนึ่ง อาจตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และภายใต้อำนาจขององค์กรหลายหน่วยงานได้

แต่มาตรการในการควบคุมการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศไทยนั้น กลับไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับใดเลยที่จะควบคุมการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ คงมีแต่เพียงแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าว ก็มีใช้มาตรการทางกฎหมาย ไม่มีบทลงโทษที่ผู้ประกอบการกิจกรรมจะต้องเกรงกลัว เพราะโทษของการฝ่าฝืนก็เป็นแต่เพียงไม่ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนเท่านั้น

อย่างไรก็ดีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้มีการพยายามบังคับใช้กฎหมายให้มีขอบเขตที่ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพืชดัดแปลงพันธุกรรมทั้งในส่วนการนำเข้า นำผ่านส่งออก การวิจัยทดลอง และการควบคุมการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม โดยการออกกฎหมายลำดับรอง เช่นการออกแนวปฏิบัติในการทดลองและวิจัยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าของกรมวิชาการเกษตร หรือการปรับปรุงและจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม พ.ศ. 2547 (Biosafety Guidelines Related to Modern Biotechnology or Genetic Engineering) ของคณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา แม้จะมีกฎหมายที่ควบคุมในกิจกรรมต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏการหลุดรอดของพืชดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นระยะ เช่น กรณีฝ้ายบีบี และมะละกอที่มียีนต่อต้านยาปฏิชีวนะเตตราไซคลิน (Tetracycline) เป็นต้น ซึ่งสาเหตุก็เกิดจากหน่วยงานของทางราชการผู้ออกกฎหมายนั่นเอง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานที่เป็นต้นเหตุนั้นก็ไม่ได้ตระหนักและดำเนินการแก้ไขจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากหลักการควบคุมการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแล้ว ถือได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถรองรับหลักการตามพิธีสารฯ ได้โดยมิต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพียงแต่ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว ต้องรอให้มีการประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน และการที่กฎหมายที่รองรับพันธกรณีตามพิธีสารฯ มีอยู่อย่างกระจัดกระจายไปในกฎหมายหลากหลายฉบับนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมารวมทั้งการที่กฎหมายเหล่านั้นให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการประกาศกำหนดให้มีการอนุญาต

ให้ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามมา

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาในบทที่ 5 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการดำเนินการตามพันธกรณีแห่งพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างเป็นระบบดังต่อไปนี้

2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายด้านพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ ควบคู่ไปกับนโยบายคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่เหมาะสม เพราะในสถานการณ์ปัจจุบันไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่า สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านการค้าระหว่างประเทศ การเกษตร ซึ่งบทบาทดังกล่าว ก็มีทั้งในด้านบวกและด้านลบ แต่การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง อย่าให้มีความโน้มเอียงไปในด้านใดด้านหนึ่งมาก เพราะจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมา โดยหากเน้นไปในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่สาธารณชนได้ แต่หากเน้นไปในด้านความปลอดภัยทางชีวภาพมากเกินไป ย่อมไม่ทันต่อสภาพการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยี

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพ ดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดนโยบายความปลอดภัยทางชีวภาพ และนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้อง เกื้อหนุนกัน โดยไม่โน้มเอียงไปในนโยบายใดนโยบายหนึ่งมากนัก เพื่อให้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และประโยชน์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพสามารถดำเนินควบคู่กันไปได้

(2) ควรทำให้เกิดกลไกการอยู่ร่วมกัน ทั้งนโยบายเกษตรอินทรีย์ และนโยบายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

(3) ควรจัดทำแผนที่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยมองเป็นระบบและมีแนวทางปฏิบัติ ตั้งแต่การศึกษา วิจัย พัฒนาตลอดจนถึงการนำไปใช้ประโยชน์

(4) ควรให้ความสำคัญในเรื่องการให้ความรู้ต่อสาธารณชน (public education) มากขึ้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) และให้มีระดับของการมีส่วนร่วมให้เด่นชัดมากขึ้น ก่อนที่จะรอให้ถึงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะเท่านั้น

(5) ควรจัดตั้งหรือสรรหาบุคลากรหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีความรู้ เป็นกลางและมีการนำเสนอที่หลากหลายเพื่อให้เกษตรกรและประชาชนทั่วไปที่มีฐานความรู้แตกต่างกันสามารถเข้าใจเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ

(6) ควรมีนโยบายในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ และการแจ้งการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยไม่เจตนาหรือโดยผิดกฎหมายในระดับรัฐต่อรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ

แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่ใช้บังคับอยู่ของประเทศไทยจะมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ และไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากได้มีการประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายเหล่านั้นแล้ว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมรองรับหลักการตามพิธีสารฯ ได้โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายดังต่อไปนี้

2.2.1 ข้อเสนอแนะด้านการกระจายของกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นเรื่องยาก ดังนั้น หากกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ จุลินทรีย์ และไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมใด อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ด้วยการออกประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นวัตถุอันตรายตามความหมายของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สามารถนำหลักการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการควบคุมกิจกรรมอันเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าว มีมาตรการในการควบคุม การนำเข้า การส่งออก การนำผ่าน การ

จำหน่าย การผลิต ทั้งยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เอกสารข้อมูลกำกับอีกด้วย ซึ่งสามารถรองรับหลักการตามพิธีสาร ที่กำหนดให้ภาคีต้องดำเนินการชี้แจงสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยการใช้เอกสารข้อมูลกำกับ

สำหรับพันธกรณีตามพิธีสาร ที่กำหนดให้ต้องมีการประเมินความเสี่ยงก่อนการตัดสินใจให้มีการดำเนินกิจกรรมอันเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยงไว้ในประกาศที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตได้

2.2.2 ข้อเสนอแนะด้านการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

ควรกำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยตรง เพราะขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมในเรื่องดังกล่าว ทำให้การวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นไปโดยอิสระ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้ในการควบคุมการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ โดยบทบัญญัติในเรื่องเขตควบคุมมลพิษสามารถนำมาใช้ควบคุมมลพิษที่อาจเกิดจากสถานที่ทำการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ บทบัญญัติเรื่องมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สามารถนำมาใช้ในการควบคุมสภาพอันตราย และความร้ายแรงของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ บทบัญญัติในเรื่องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ทำการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารเข้าสำหรับการนำเทคโนโลยีชีวภาพจากต่างประเทศ รวมทั้งบทบัญญัติเรื่องการยกเว้นภาษีเงินได้ของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังช่วยส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีชีวภาพของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

2.2.3 ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้ก่อนการอนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เช่น การให้ข้อมูลว่าจะมีการอนุญาตให้ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตัวได้ออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือการตีตราประกาศให้ทราบถึงการอนุญาตวางตลาดสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นหรือมีส่วนประกอบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อให้บุคคลทั่วไป

สามารถให้คำแนะนำ การคัดค้าน หรือแสดงความเห็นชอบ ซึ่งการให้ข้อมูลนี้อาจจะรวมไปถึงในเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง มาตรการที่ใช้ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ฯลฯ ที่จะทำให้ประชาชนทราบถึงความเป็นไปเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

การมีมาตรการในการหารือกับประชาชนนี้หากเป็นไปได้ควรจะเริ่มกำหนดให้มีตั้งแต่ขั้นของการทำวิจัยและพัฒนา หรือขั้นการทดลอง ไล่เรียงไปจนกระทั่งถึงขั้นของการทำการทดสอบในแปลงเปิด และการวางตลาดในท้ายที่สุด เนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อในทางลบกับประชาชนได้ในหลายส่วน และหลายขั้นตอน ซึ่งอาจจะเริ่มตั้งแต่ขั้นการทดลอง ดังนั้นประชาชนจึงควรมีส่วนร่วม และได้รับการปรึกษาหารือตั้งแต่แรกเริ่ม

นอกจากนี้ยังควรที่จะให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเช่นเดียวกับการให้ประชาชน มีส่วนร่วม โดยที่อาจจะมีข้อกำหนดในบางขั้นตอนของการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น อาจจะให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาสังคม หากว่าการปรึกษาหารือกับประชาชนโดยตรงอาจจะไม่อาจปฏิบัติได้ และหากประชาชนไม่ได้รับรู้เรื่องราวใด ๆ หรือไม่ได้รับการปรึกษาหารือ หรือมีส่วนร่วมอาจจะมีการกำหนดมาตรการให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถที่จะเรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าวให้กับประชาชนซึ่งอาจจะไม่รู้ถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ หรือภาคเอกชนได้

2.2.4 ข้อเสนอแนะด้านดุลพินิจของเจ้าพนักงาน

ตามที่ได้ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 5 ว่า ในการพิจารณาประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือในการพิจารณาไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม นั้น มักเป็นกรณีที่ต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยืนยันแน่นอนแล้วว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น ๆ มีอันตรายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้า อันเป็นหลักการสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดหลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ หลักเกณฑ์หนึ่งในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการประกาศกำหนดสิ่งต้องห้ามหรือดุลพินิจพิจารณาอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว จำต้องปรากฏว่า แม้จะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่บ่งชี้ว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นเป็นอันตรายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หรือสุขอนามัยหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถประกาศกำหนดให้สิ่งมีชีวิต

ดัดแปลงพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายได้ หรือแม้จะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่บ่งชี้ว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์หรือไม่ก็ตาม ก็ห้ามเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจอนุญาตการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองดังกล่าว ยังควรต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง โดยการประเมินความเสี่ยงนั้นจะต้องประกอบไปด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช และจุลินทรีย์ หรือเรียกได้ว่าผลกระทบที่อาจจะมีขึ้นต่อสิ่งมีชีวิตทุกชนิดเท่าที่จะสามารถปฏิบัติได้จริง และเท่าที่ศักยภาพในทางวิทยาศาสตร์จะสามารถทำได้ แต่หากว่าความสามารถ ในเชิงเทคนิคต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่ยังคงไม่สามารถตอบได้ว่าไม่มีความเสี่ยง หรือมีความเสี่ยงในระดับที่ควบคุมได้ ก็จะต้องไม่ถือว่าเป็นข้อสรุปที่จะให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นได้ หรืออีกนัยยะหนึ่ง ก็คือ ต้องมีการประเมินต่อไปจนกว่าจะหาข้อสรุปได้ หรือต้องมีกรอบของการยุติการดำเนินงานแม้จะไม่มีข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์เพียงพอก็ตาม และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ในการตัดสินใจ (decision making) เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต ดัดแปลงพันธุกรรมในแต่ละขั้นตอน หรืออาจจะทุกขั้นตอนจะต้องนำผลการประเมินความเสี่ยงมาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอไป และรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงนั้น ต้องแยกแยะระหว่างการประเมินในพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ และอาจจะต้องมีการแยกประเภทพืช ประเภทสัตว์ ประเภทจุลินทรีย์ เนื่องจากมีวิธีการประเมินที่แตกต่างกันไป

2.2.5 ข้อเสนอแนะด้านมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย

สำหรับในส่วนของการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายนั้น กฎหมายจะต้องกำหนดให้ความรับผิดชอบนั้นเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (strict liability) สำหรับความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขภาพของมนุษย์ โดยความรับผิดชอบนั้นจะเป็นภาระของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล เช่นเดียวกับหลักความรับผิดชอบโดยผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ (Polluter-Pays-Principle – PPP) ตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สำหรับความเสียหายอันเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีต่อสุขภาพของมนุษย์นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้บริโภคหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ การพิสูจน์ที่มีบทบัญญัติในการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ประกอบการ การฟ้องคดีแทน

ผู้เสียหาย อายุความที่ยาวกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลสามารถกำหนดให้ได้ทั้งค่าเสียหายต่อจิตใจและค่าเสียหายในเชิงลงโทษ รวมทั้งเรื่องค่าธรรมเนียมศาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ส่วนความรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นเช่น ตัวการตัวแทน นายจ้างลูกจ้างนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดได้ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ในกรณีนิติบุคคลมีส่วนร่วมในการทำความผิดด้วย ควรให้กรรมการผู้จัดการนิติบุคคลต้องร่วมรับผิดชอบ รวมทั้งหากเป็นหน่วยงานรัฐผู้บริหาร หน่วยงานจะต้องร่วมรับผิดชอบ และมีมาตรการดำเนินคดีทางอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น รองรับหลักการตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพได้เป็นอย่างดี เพียงแต่ว่าในการที่รัฐจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้โดยอนุโลมแก่การฟ้องคดีโดยรัฐในกรณีดังกล่าวด้วย โดยการกำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐนำหลักการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ดำเนินคดีไว้ในกฎหมายลำดับรอง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) มาใช้ในการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อความเสียหายด้วย แต่ในกรณีที่ผู้แทนกลุ่มที่ดำเนินคดีหรือต่อสู้อยู่ในศาลนั้นดำเนินการผิดพลาดหรือนำสืบแสดงหลักฐานให้ศาลเห็นไม่ได้ชัดเจนว่าจำเลยเป็นผู้ทำความผิดและต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย ที่จะมีผลให้สมาชิกในกลุ่มได้รับผลร้ายจากการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นด้วย ควรนำหลักการของรวมการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹ ที่โจทก์แต่ละคนจะไม่เสียสิทธิในการนำ

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 28 “ถ้ามีคดีหลายเรื่องค้างพิจารณาอยู่ในศาลเดียวกันหรือในศาลชั้นต้นสองศาลต่างกัน และคู่ความทั้งหมดหรือแต่บางฝ่ายเป็นคู่ความรายเดียวกันกับทั้งการพิจารณาคดีเหล่านั้น ถ้าได้รวมกันแล้ว จะเป็นการสะดวกหากศาลนั้นหรือศาลหนึ่งศาลใดเหล่านั้นเห็นสมควรให้พิจารณาคดีรวมกัน หรือหากคู่ความทั้งหมดหรือแต่บางฝ่ายมีคำขอให้พิจารณาคดีรวมกันโดยแถลงไว้ในคำให้การหรือทำเป็นคำร้องไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา เมื่อศาลได้ฟังคู่ความทุก

พยานหลักฐานของตนเข้าสู่ศาล และหากคู่ความร่วมมือดำเนินกระบวนการพิจารณาไปในทางที่เสื่อมเสียแก่คู่ความร่วมมือคนอื่น ๆ คู่ความร่วมมือคนอื่นก็ต้องผูกพันด้วยในผลรายนั้² มาปรับใช้

2.3 ข้อเสนอแนะด้านองค์กร

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยในด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพคือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน และไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร ดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดให้สำนักความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ภายใต้ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ หรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพิธีสารฯ ให้แก่ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสำนักความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นใหม่ เนื่องจากศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพนั้น มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องของเทคโนโลยีชีวภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการเผยแพร่และประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลของสำนักความหลากหลายทางชีวภาพสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

ฝ่ายแห่งคดีนั้น ๆ แล้วถ้าศาลเป็นที่พอใจว่า คดีเหล่านั้นเกี่ยวเนื่องกันก็ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้พิจารณาคดีเหล่านั้นรวมกัน”

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 59 บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป อาจเป็นคู่ความในคดีเดียวกันได้โดยเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ถ้าหากปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี แต่ห้ามมิให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกัน เว้นแต่มูลแห่งความคดีเป็นการชำระหนี้ ซึ่งแบ่งแยกจากกันมิได้ หรือได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นโดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกันเพียงพอที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1) บรรดากระบวนการพิจารณาซึ่งได้ทำโดย หรือทำต่อคู่ความร่วมมือหนึ่งนั้นให้ถือว่าได้ทำโดย หรือทำต่อ คู่ความร่วมมือคนอื่น ๆ ด้วย เว้นแต่กระบวนการพิจารณาที่คู่ความร่วมมือหนึ่งกระทำไปเป็นที่เสื่อมเสียแก่คู่ความร่วมมือคนอื่น ๆ

(2) จัดทำระบบเครือข่าย (network) เพื่อการสื่อสารระหว่างกันระหว่างหน่วยงาน และแจ้งเตือนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่ได้มาตรฐานหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์

(3) ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้มาตรการที่จำเป็น หากเกิดสถานการณ์ที่ต้องดำเนินการรีบด่วน เช่น การใช้มาตรการปกป้องหรือ safeguard measure

(4) ให้มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่เฝ้าระวัง (surveillance) เพื่อให้การใช้คุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทันการณ์ (trigger) และช่วยป้องกันมิให้มีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่ได้มาตรฐานหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยทางชีวภาพ และสุขอนามัยของมนุษย์ ซึ่งควรเป็นหน่วยงานย่อยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตามข้อ (1)

(5) หน่วยงานผู้มีอำนาจควรดำเนินบทบาทในเชิงรุก เช่น การจัดการศึกษาอบรมนอกสถานที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ห่างไกลซึ่งไม่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ข้อมูลความรู้ด้านความปลอดภัยทางชีวภาพโดยใช้วิทยาการสมัยใหม่ เช่น การออกอากาศเผยแพร่ความรู้ด้วยรายการโทรทัศน์ในรูปแบบที่น่าสนใจ ดังเช่น รายการ MEGA CLAVAR ที่ดำเนินการโดย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งรายการดังกล่าว ทำให้ประชาชนเข้าใจวิทยาศาสตร์มากขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นการประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปด้วยในตัว ซึ่งนับได้ว่าเป็นการให้ข้อมูลความรู้ที่มีประสิทธิภาพมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว เห็นได้ว่า พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นจากความกังวลร่วมกันของนานาประเทศ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความกังวลกันมากกว่า อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบความหลากหลายทางชีวภาพดั้งเดิม พิธีสารฉบับนี้เป็นกติกากำหนดระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับเดียวที่ว่าด้วยสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมโดยเฉพาะ และที่สำคัญที่สุดคือ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่มีพื้นฐานการก่อเกิดว่าด้วยการคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นหลัก อันเป็นประเด็นที่แตกต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ

และโดยที่ประเทศไทยเป็นภาคีแห่งพิธีสารฯ จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารฯ ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านนโยบาย มาตรการ และ

หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ยังมีส่วนที่ไม่สอดคล้องอยู่บ้างตามที่คุณเขียนได้ทำการศึกษาไว้
ดังนั้นจึงควรเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีอย่างจริงจัง มิเช่นนั้นย่อมต้องมีความรับผิดชอบ
ตามกฎหมายระหว่างประเทศได้