

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและแนวทางแก้ไข

การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาใช้บังคับโดยอนุโลม กฎหมายที่ใช้อยู่ยังไม่ครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดที่เกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จากการศึกษาพบว่า เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้บังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ปัจจุบัน การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมที่สังกัดในกระทรวงต่าง ๆ

เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมวิชาการเกษตร อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมซ้ำซ้อนกัน แต่ละหน่วยงานยังมีการกิจและอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ อีกหลายหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ ส่งผลทำให้การคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การที่มีหน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน ถือว่ามีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน ดังนี้

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจหลักเกี่ยวกับพืช โดยศึกษาวิจัยและพัฒนาพืช ปัจจัยการผลิต ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่ภาครัฐ เอกชนและเกษตรกร ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัยและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพืชและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบมาตรการและเงื่อนไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีกลุ่มงานด้านวิชาการ ได้แก่ ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ ปฏิบัติหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศในการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ ประสานการอนุวัติตามพันธกรณี ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา

ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตน ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4) กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการ ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ โดยกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางการค้า และบริหารการส่งออกนำเข้าให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการวิจัย พัฒนาและดำเนินการด้านวิศวกรรม และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและวิศวกรรมของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา และส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีการจัดตั้งศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานดังกล่าว มีภารกิจศึกษานโยบายด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และวิศวกรรม เสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีชีวภาพ

6) กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์สุขภาพต้องมีคุณภาพมาตรฐานและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมผู้บริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลที่มีหลักฐานเชื่อถือได้และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ เพื่อผลการสร้างเสริมที่ดีแก่ประชาชน และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศ ทำให้สามารถพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ เพื่อการสนับสนุนกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของประชาชน

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ

ซึ่งเป็นกลุ่มงานด้านวิชาการในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ภายในกรม ซึ่งฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นเพียงกลุ่มงานด้านวิชาการเพื่อทำหน้าที่หลักในการดำเนินงานด้านวิชาการของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานขาดความคล่องตัว เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ต้องทำตามลำดับขั้นตอนของหน่วยงานผู้บังคับบัญชาระดับกรม การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดจนฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถประสานงานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพียงอย่างเดียวโดยตรงได้ ขาดความเป็นเอกภาพซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจของรัฐ

นอกจากนี้ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน แต่ละหน่วยงานต่างปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้รับในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน และไม่สามารถคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในภาพรวมได้ ขาดการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ นอกจากหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ อีกหลายหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญและไม่สามารถปฏิบัติงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษาดังนี้

คดีระหว่าง มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ผู้ฟ้องคดี กรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สืบเนื่องจากนักวิชาการของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออนุญาตนำเข้าพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อทำการปลูกทดลองในห้องปฏิบัติการหรือในสภาพโรงเรือนที่มีดชิดที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 3 ต่อมานักวิจัยที่เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไรหรือนา

โดยไม่มีสิ่งป้องกันแมลง นก หนู หรือลม ซึ่งเป็นพาหะ โดยในบริเวณใกล้เคียงมีการปลูกพืชพันธุ์ ปกติ จึงเกิดการผสมข้ามพันธุ์ของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปยังพืชพันธุ์ปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงทำ หนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ ขยับยั้งการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่ไม่มีหน่วยงานใดมีคำสั่งยับยั้งหรือยุติ การทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการจำหน่าย แจกเมล็ดพันธุ์และต้นกล้าที่มีการปนเปื้อนสารพันธุกรรมแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงยื่น หนังสือต่อผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ให้ทำลายพืชที่ได้รับการตัดต่อ สารพันธุกรรม ให้ยุติการทดลองในพื้นที่ ให้สอบสวนสาเหตุการปนเปื้อนและแหล่งที่มีการ ปนเปื้อนทั่วประเทศพร้อมเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และเครือข่ายเกษตรกรจากทั่วประเทศได้ เรียกร้องให้รัฐบาลยุติการทดลองปลูกพืชตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้น โดยมีรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ว่า นายกรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ตรวจสอบ หากมีการลักลอบปลูกให้ดำเนินการตามกฎหมาย และรายงานจาก หนังสือพิมพ์มติชนว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยอมรับว่ามีการปนเปื้อนสารพันธุกรรมใน แปลงเกษตร โดยอธิบดีกรมวิชาการเกษตรสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายพืชตัดต่อสารพันธุกรรม ตรวจสอบ และทำลายพืชตัดต่อสารพันธุกรรมที่ปลูกภายในสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ประกอบกับอธิบดีกรมวิชาการเกษตรรายงานต่อปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า จากการ ตรวจสอบพบพืชจากแปลงเกษตรกรมีการปนเปื้อนสารพันธุกรรม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง สองได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และไม่มี การดำเนินการตรวจสอบการปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไป สู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เกษตรกรแจ้งต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าไม่เคยได้รับการ ตรวจสอบพืชจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ให้เปิดเผยรายชื่อผลการตรวจสอบเกษตรกรที่ตรวจพบว่ามีพืชปนเปื้อนพืชตัดต่อสาร พันธุกรรม วิธีการเก็บตัวอย่าง และวิธีการทำลาย และให้ดำเนินการตรวจสอบในแปลงเกษตรกรซ้ำ ทั้งหมด ตลอดจนให้เปิดเผยแผนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการควบคุมมิให้พืชตัดต่อสาร พันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และเพื่อขอทราบผลการทำลายพืช ตัดต่อสารพันธุกรรม พร้อมทั้งความคืบหน้าในการตรวจสอบการหลุดรอดของพืชตัดต่อ

สารพันธุกรรมของคณะกรรมการการตรวจสอบการทุจริตของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องทั้งสองไม่ได้ชี้แจงใด ๆ ¹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์ อันเกิดจากการวิจัย และพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม นอกจากนี้ กรมวิชาการเกษตรยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก ถือว่ากรมวิชาการเกษตรมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ส่งผลทำให้กรมวิชาการเกษตรไม่สามารถคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่และปลูกพืชพันธุ์ปกติในพื้นที่ใกล้เคียงกับบริเวณทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงในบริเวณท้องที่ที่มีการแพร่กระจายของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่า กรมวิชาการ ไม่ให้ความสำคัญและไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งอาจทำให้การแพร่กระจายของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในสิ่งแวดล้อมขยายวงกว้างออกไปและเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไข สาเหตุที่เกิดปัญหาเนื่องจากกรมวิชาการเกษตรไม่ได้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงภารกิจและอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้เรื่องเดียว ทำให้การปฏิบัติงานของกรมวิชาการเกษตรไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีภารกิจของรัฐ ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจของรัฐในการพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาพธรรมชาตินี้ทั้งกรณีที่จะแจ้งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด และการทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐมีอาปปฏิเสขไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมี

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.384/2557.

มาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบ้านอาศัยหรือเงินสงเคราะห์คนชรา การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ การบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นการบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ คือ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับทฤษฎีภารกิจของรัฐ จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้ว่ารัฐจะต้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม จัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดแก่สภาวะแวดล้อมที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ จัดการให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ จัดทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น และดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งการจัดทำภารกิจของรัฐหรือจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้มีความเป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการที่จะคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีหน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน่วยงานเดียว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มงานวิชาการในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกจากมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เรื่องอื่นภายในกรมอีกหลายหน้าที่ ส่งผลให้การบริหารงานของราชการเกิดความไม่คล่องตัวและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันและยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านอื่นอีก ทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สามารถคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างแท้จริง ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนไม่ได้มีการกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน้าที่เดียว เมื่อเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง สาเหตุเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยตรง

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่มาบังคับใช้เกี่ยวกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณากฎหมายที่บังคับใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าวแล้ว พบว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป และกฎหมายไม่ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไว้ในฉบับเดียวกัน เมื่อกฎหมายมีจำนวนหลายฉบับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและ

กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานนั้น

ดังนั้น การนำกฎหมายอื่นที่มีอยู่มาบังคับใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมไม่อาจจะแก้ไขปัญหาเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมได้ทั้งหมดและครอบคลุม เพราะในการบัญญัติกฎหมายในขณะนั้นมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยเฉพาะ ส่งผลทำให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมทับซ้อนกัน ก่อให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพ

จากการศึกษาพบว่า การนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาบังคับใช้มีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในเรื่องเดียวกันนั้น น่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมได้ แต่ในทางกลับกันการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีเมื่อเกิดความเสียหายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมขึ้นหน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็มักจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่างกันไปไม่ใช่ว่าหน้าที่ของตน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง ส่งผลทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องเรียนทุกหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมหรือฟ้องทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามา ดังต่อไปนี้

คดีนี้ มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องที่ 2 สืบเนื่องมาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศกำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ขยายวงและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม (GMOs) รวม 40 ชนิด ซึ่งพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 โดยการนำเข้าหรือนำผ่านจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 กำหนดให้นำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่าน ซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอนุญาตนำเข้าพืชตัดต่อสารพันธุกรรม ต่อมานักวิชาการของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออนุญาตนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อทำการปลูกทดลองในห้องปฏิบัติการหรือในสภาพโรงเรือนที่มีขีดจำกัดที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 นักวิจัยที่เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไรหรือนา โดยไม่มีสิ่งป้องกันแมลงนก หนู หรือลม ซึ่งเป็นพาหะ โดยในบริเวณใกล้เคียงมีการปลูกพืชพันธุ์ปกติ จึงเกิดการผสมข้ามพันธุ์ของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปยังพืชพันธุ์ปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ยับยั้งการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่ไม่มีหน่วยงานใดมีคำสั่งยับยั้งหรือยุติการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จำหน่าย จ่าย แจกเมล็ดพันธุ์และต้นกล้าพืชที่ปนเปื้อนสารตัดต่อพันธุกรรมทำให้เกิดการแพร่กระจายของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์อันเกิดจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพันธุ์โดยใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจำหน่าย จ่ายแจกพืชที่ปนเปื้อนสารพันธุกรรมทำให้พืชตัดต่อสารพันธุกรรมแพร่กระจายไปสู่แปลงเกษตรกรและสิ่งแวดล้อม โดยพืชตัดต่อสารพันธุกรรมสามารถ

ข้ามสายพันธุ์ได้อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมจนไม่อาจควบคุมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องเป็นคดีนี้²

จากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์ แต่ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการแพร่กระจายของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพราะแต่ละหน่วยงานต่างปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ไม่มีการประสานงานหรือทำงานร่วมกันแบบบูรณาการในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกันและต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อกรมวิชาการเกษตร และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อนุญาตให้นำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อการศึกษาทดลองวิจัย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ เพราะองค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคลครบถ้วนตามเงื่อนไขความเป็นนิติบุคคล ที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มาอยู่รวมกันเป็นสังคมในดินแดนเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน และรัฐมีความสามารถที่จะจัดระเบียบองค์กรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของคนภายในสังคมได้อย่างเป็นเอกภาพและมีการดำเนินการอย่างถาวรเพื่อประโยชน์ของคนในรัฐ เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก การฟ้องร้องคดี จึงต้องเป็นการฟ้องคดีกับรัฐ มิใช่เป็นการฟ้องคดีกับกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

การที่ประเทศไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมีความซ้ำซ้อนกับรัฐ หรือสร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ และจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความ

² แหล่งเดิม.

เชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่น ๆ เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีความเป็นอิสระในการจัดการภายในหน่วยงานที่หน่วยงานอื่นจะไปก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ไม่ได้ ขาดหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบที่แท้จริง ส่งผลทำให้ประชาชนหรือผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องต่อรัฐ ให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือทำให้ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงได้ หรือทำให้ต้องฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายที่ต้องแสวงหาหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อทำให้ไม่เป็นการฟ้องจำเลยผิดที่จะส่งผลให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับ หรือกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน นอกจากนี้ การที่กระทรวง กรม ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันทำให้มีความอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง โดยกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่ให้อำนาจหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช นอกจากนี้การที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคลเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง เพราะหน่วยงานต่าง ๆ จะปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการแพร่ระบาดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนหรือผู้มีส่วนที่ได้รับความเสียหายต้องร้องเรียนหรือฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นนิติบุคคล เนื่องจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

รัฐจึงต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

4.2 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ จึงนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาบังคับใช้เพียงเท่าที่กฎหมายฉบับนั้นใช้บังคับได้ ดังนั้นในการควบคุมการนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจึงได้นำพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 กำหนดให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 85 ชนิด จากทุกแหล่ง เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร แต่มีข้อยกเว้นว่า บุคคลใดประสงค์นำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามมาศึกษาทดลองในราชอาณาจักรจะต้องยื่นคำขออนุญาตนำสิ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรต่ออธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจะอนุญาตให้นำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเฉพาะเพื่อการศึกษาทดลองวิจัยเท่านั้น และมีใบรับรองสุขภาพอนามัยพืชกำกับมาด้วย หรือในกรณีการนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นสิ่งต้องห้ามซึ่งเป็นศัตรูพืชหรือพาหะที่ไม่ใช่พืชต้องมีหนังสือรับรองสิ่งต้องห้ามของหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งสิ่งต้องห้ามนั้นกำกับมาด้วย ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้นำพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อการทดลองหรือวิจัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดทั้งก่อนนำเข้าและระหว่างการทดลองวิจัย ซึ่งประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่าน ซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 กำหนดเงื่อนไขในการศึกษาทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วมเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของตนที่ควรจะได้รับและคัดค้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์อันเกิดจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพันธุ์ โดยใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม แต่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมมิได้บัญญัติให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ด้านประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และข้อมูลพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปขาดความรู้ ขาดความเข้าใจ และขาดข้อมูลในเรื่องประโยชน์ของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 บัญญัติให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยเริ่มตั้งแต่ไม่ได้กำหนดให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรประชาสัมพันธ์ ประกาศให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ให้ข้อมูลแก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมแล้วนำความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และไม่ได้กำหนดให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรประกาศผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลให้แก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ตลอดจนจากการศึกษายังพบอีกว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในการควบคุม ติดตามตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมนั้น ข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องรายละเอียดของการดำเนินการ แผนการขั้นตอน วิธีการดำเนินการควบคุม แก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบ

ผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปและสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และนำไปพิจารณาประกอบการเสนอความคิดเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันจะนำไปสู่การพิจารณาข้อเสนออนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาการแพร่ระบาดของการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่อาจเกิดขึ้น และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่ได้กำหนดให้กรมวิชาการเกษตรประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบในกระบวนการพิจารณาอนุญาต และประกาศผลการพิจารณา ตลอดจนจากการศึกษายังพบอีกว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดในการดำเนินการ และการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ส่งผลให้เกิดการต่อต้านและคัดค้านจากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษา ดังนี้

กรณีแรก เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2542 มูลนิธิชีววิถี และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก รายงานว่า พบการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่จังหวัดเลย ซึ่งถือเป็นการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมและแปลงของเกษตรกรเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และต่อมาได้รับการยืนยันจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่ามีการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของภาคประชาชนต่อการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไรหรือนา³ สมัชชาคนจนมีการเรียกร้องให้ยุติการวิจัยและพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจน ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนได้

³ รตนศิริ กิตติก้อนางค์. (2557). มะละกอจีเอ็มโอ: สืบสืบปีที่มือธป'โดยทางอาหารเป็นเคมพัน. สืบค้น

นำเสนอโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไรหรือนา⁴

กรณีที่สอง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่าพบการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในสิ่งแวดล้อมและแปลงของเกษตรกร สาเหตุมาจากแปลงทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไรหรือนา โดยไม่มีสิ่งป้องกันแมลง หรือลม ซึ่งเป็นพาหะ ของกรรมวิชาการเกษตร ที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ส่วนย่อยพืชสวน อำเภอท่าพระ จังหวัดขอนแก่น และทำหนังสือถึงอธิบดีกรมวิชาการเกษตรให้เปิดเผยรายชื่อผลการตรวจสอบเกษตรกรที่ตรวจพบว่ามีพืชปนเปื้อนพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม วิธีการเก็บตัวอย่างและวิธีการทำลาย และให้ดำเนินการตรวจสอบในแปลงเกษตรกรซ้ำทั้งหมดตลอดจนให้เปิดเผยแผนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการควบคุมมิให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อม ขอทราบผลการทำลายพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมพร้อมทั้งความคืบหน้าในการตรวจสอบการหลุดรอดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ไม่ได้ชี้แจงใด ๆ อีกทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ยอมรับว่าเกิดการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจริง พร้อมกับกล่าวหาว่า มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) เป็นผู้ทำให้เกิดการปนเปื้อนเสียเอง กรมวิชาการเกษตรได้ฟ้องคดีอาญากับมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ข้อหาบุกรุก ลักทรัพย์ และทำให้เสียทรัพย์ ศาลจังหวัดขอนแก่น พิพากษายกฟ้องมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) กรมวิชาการเกษตรยื่นอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2552 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 พิพากษายืน เนื่องจากการกระทำของมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ในครั้งนั้นเป็นการแสดงออกที่มีความชอบธรรม เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมจากการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในอีกรูปแบบหนึ่ง และภายหลังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงออกมายอมรับการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอย่างเป็นทางการ แต่กลับไม่มีการดำเนินการเพื่อสืบสวนหาสาเหตุการปนเปื้อน และดำเนินการผลักดันการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมสารพัดชนิดโดยไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางในการตรวจสอบความปลอดภัย และเมื่อไม่ได้รับการแก้ไขจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการการปนเปื้อนอย่างจริงจัง มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2549 เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมวิชาการเกษตร

⁴ ชีระ สุตะบุตร. (2550). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ กษ 0915/7982 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550. สืบค้นเมษายน 2557, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/21492018.pdf.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หยุดการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไร่หรือนา⁵

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย กับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว พบว่า การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จึงขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถ่องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถเปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถจะทำความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้ ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง โดยเริ่มตั้งแต่การให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละกระบวนการจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องกระทำก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐบาล เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงความเป็นไปของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ส่งผลให้เกิด

⁵ รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. (2557). มะละกอจีเอ็มโอ: ศักยภาพที่มีหรือปโดยทางอาหารเป็นเคมพิ้น. สืบค้น

19 มกราคม 2558, จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/51023/>.

การตัดสินใจที่ดีกว่า มีความชอบธรรมเพียงพอที่ประชาชนยอมรับโดยปริยาย และเป็นไปอย่างโปร่งใส

นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนมีสิทธิในการที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งการกระทำดังกล่าวของรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้ประชาชนคัดค้านต่อต้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต้องหยุดชะงัก มีผลกระทบต่อการพัฒนาผลผลิตด้านการเกษตร และทำให้ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันทางการค้าซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย การกระทำดังกล่าวจึงถือว่าขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องบริหารจัดการพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ข้อมูลพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพ รับรู้ในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจของอธิบดีกรมวิชาการเกษตรในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม การดำเนินการ การควบคุม และการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้เกิดการต่อต้านคัดค้านและมีการ

ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองของกลุ่มอนุรักษ์อิสระในเรื่องการจัดการและการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และการคัดค้านของประชาชนที่ได้รับผลกระทบก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ และสามารถดำเนินการโดยบรรลุผลสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาศักยภาพในการตัดต่อพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการแข่งขันทางการค้าไปได้อย่างยั่งยืน

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ในการควบคุมการนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจึงได้นำพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 เพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาดเข้ามาในราชอาณาจักร หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชมีอำนาจออกกฎ คือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 โดยกำหนดพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 85 ชนิด เป็นสิ่งต้องห้าม แต่มีข้อยกเว้นว่าบุคคลใดจะนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร เพื่อการทดลองหรือวิจัยเท่านั้น กรณีผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดทั้งก่อนนำเข้าและระหว่างทดลองวิจัย ที่ได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขการศึกษาทดลอง และขั้นตอนการขออนุญาตให้นำเข้าต้องผ่านการตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยการออกประกาศกระทรวงและประกาศกรม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือตามกฎหมายที่มีสถานะสูงกว่าให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ยังมีมาตรการของฝ่ายบริหาร โดยมติดคณะรัฐมนตรีมติแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา

ต่อมาเมื่อมติดคณะรัฐมนตรีมติที่สอง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปเตรียมความพร้อมในการจะขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกไปในระดับแปลงทดลองของทางราชการ โดยให้ระบุพื้นที่และชนิดของพืชให้ชัดเจน รวมทั้งมาตรการในการควบคุมอย่างเข้มงวดพร้อมทั้งให้ไปศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ที่ทำการทดลอง ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ก่อน ทั้งนี้ ในการศึกษาควรมีการศึกษาโดยใช้กระบวนการแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้ข้อยุติเป็นความเห็นร่วมกัน แล้วจึงเสนอมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติในแต่ละพื้นที่ต่อไป

กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติทั้งสองฉบับเพื่อควบคุม และป้องกันไม่ให้เกิดการระบาดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่มีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้ได้บังคับบัญชา และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม โดยมีได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติสองฉบับดังกล่าวได้ ประกอบกับเนื้อหาสาระสำคัญของมติดคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตบัญญัติรับรองไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 กำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และกรณีดังกล่าวให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม ซึ่งหลักการรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 43 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับเป็นแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ตลอดจนการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีนั้นไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตรับรองไว้

จากการศึกษาพบว่า สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) มีสถานะเป็นนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่เป็นงานทางบริหาร และต้องมีความรับผิดชอบต่อการรัฐสภาและประชาชนโดยทั่วไปในนโยบายที่กำหนดขึ้นในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี

2) มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง มติคณะรัฐมนตรีนี้จะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งระดับสูง

3) มีสถานะเป็นกฎ ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของ กฎ ไว้ว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลเป็นการบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แสดงให้เห็นว่า กฎ เป็นกฎหมายหรือบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เป็นการแสดงเจตนาในทางมหาชนฝ่ายเดียว กำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ผู้ได้บังคับของกฎ นอกจากนั้นถ้ามาตรการใดมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะรายแล้ว ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไร มาตรการนั้นก็คือ กฎ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พบว่า คณะรัฐมนตรีมีมติทั้งสองฉบับดังกล่าวเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ควบคุม และดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไรหรือนา เพื่อป้องกันมิให้มีการแพร่กระจายของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่แปลงเกษตรของเกษตรกรและสิ่งแวดล้อม โดยแยกพิจารณามติคณะรัฐมนตรีดังนี้ มติคณะรัฐมนตรีฉบับแรก เป็นการสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการ

ทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา ส่งผลให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ต้องยุติการดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาทุกชนิดไปด้วย และมติคณะรัฐมนตรีมติที่สองที่ห้ามบุคคลหรือหน่วยงานใดดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่บุคคลใดหรือหน่วยงานใดประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนา ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้แล้วตีความมติคณะรัฐมนตรีที่สอง เห็นได้ว่า กรณีให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปเตรียมความพร้อมในการจะขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้ไปอยู่ในระดับแปลงทดลองของทางราชการ ซึ่งไม่ให้มีการเผยแพร่ออกไป ให้มีการทดลองได้เฉพาะส่วนราชการและในแปลงทดลองของส่วนราชการเท่านั้นอีกทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนแล้วนำเสนอแผนการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีผลบังคับให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม และยังมีผลบังคับกับหน่วยงานของทางราชการทุกหน่วยงาน สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ที่มีความประสงค์จะทำการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในงานบริหารกำหนดไว้ และขออนุญาตจากคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อไป

ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น มีผลบังคับห้ามบุคคลใดดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนา เว้นแต่บุคคลนั้นประสงค์จะดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรี จึงถือว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นมาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะราย จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น กฎ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไป

เมื่อสถานะของมติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้เป็นกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองดังกล่าวข้างต้นมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มิได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมได้ จึงเป็นการออกมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการวางแนวทางหรือเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับให้หน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตามที่มีสถานะเป็นกฎหมาย และเป็นการออกกฎหมายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการตรากฎที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตราของประเทศไทย ซึ่งการตรากฎต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎ เพื่อกำหนดรายละเอียดและเนื้อหาในการที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ จึงขัดต่อหลักเกณฑ์ในการตรากฎ และต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กับหลักเกณฑ์การตรากฎ พบว่า การที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะฝ่ายบริหารออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จึงขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ เนื่องจากหลักเกณฑ์การตรากฎมี 3 ลักษณะ ดังนี้

1) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษหรือเรียกเก็บภาษีไม่ได้ เพราะการออกบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน แต่กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น สามารถออกได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน

2) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท จะมีข้อความขัดแย้งหรือมีเนื้อหาเกินกว่าที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไม่ได้ เพราะกฎที่ออกมาโดยฝ่ายบริหารเป็นเพียงกฎหมายที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติเท่านั้น

3) กฎเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทเสมอทุกกรณี หรือกฎที่ออกมาบังคับใช้จากฝ่ายบริหารทุกเรื่องจะต้องมีการอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกเสมอ เพราะในอดีตเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการออกกฎเสมอ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจการออกบทกฎหมายที่ทับซ้อนกัน จึงไม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายที่มีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุดังกล่าวการออกกฎในปัจจุบัน กระทรวงที่ออกกฎจึงต้องระบุมাত্রาที่ให้อำนาจในการออกกฎไว้อย่างชัดเจนทุกครั้งว่ากระทรวงใช้อำนาจตามมาตราใดของกฎหมายแม่บทใดในการออกกฎหมายบังคับใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารออกมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับซึ่งมีสถานะเป็นกฎ โดยไม่ปรากฏมาตราใดในกฎหมายแม่บทให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการมีมติดังกล่าวได้ ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์การออกกฎนั้นจะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายที่มีสถานะสูงกว่าในการออกเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองนำมาบังคับใช้อันมีลักษณะเป็นกฎ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎดังกล่าว จึงเกิดปัญหาการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักการตรากฎดังกล่าว

การที่คณะรัฐมนตรีออกมติทั้งสองฉบับขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎนั้น การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎที่กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เตรียมแปลงทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับแปลงทดลองของทางราชการ และผู้มีความประสงค์จะขออนุญาตทดลองพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีแล้วขออนุญาตต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งผลของการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีปฏิเสธการขออนุญาตของสถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชติดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง และทำให้มีผลกระทบทางอ้อมให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาการทดลองวิจัย ผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพด้านการทดลองวิจัย ซึ่งได้แก่ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชติดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าตัดสินใจที่จะกระทำการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมน้อยลงหรือไม่ทำการศึกษาทดลองวิจัยเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอีกต่อไป ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ต่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันมีสาเหตุมาจากมติคณะรัฐมนตรีสั่งห้ามดำเนินการทดลองในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเองหรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์ หรือเพื่อการค้า ซึ่งเป็นการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศได้ในระดับสากล จึงถือว่าการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎที่ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์การตรากฎไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ

ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี
 อย่างเป็นธรรม จึงขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อเปรียบเทียบการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วย
 กฎหมาย และมีผลบังคับใช้ที่ไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการและ
 ประกอบอาชีพ กับหลักนิติรัฐและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่
 กล่าวมา มีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักนิติรัฐ มีสาระสำคัญ คือ องค์การของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎร
 กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจ
 ไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ บรรดากฎหมายทั้งหลาย
 ที่องค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่
 ให้อำนาจแก่องค์การของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมี
 ข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์การของรัฐฝ่ายบริหารองค์ใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้า
 ไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมาย
 ดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์การของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของ
 ราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและสิทธิใน
 ความเสมอภาคซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น รัฐประชาธิปไตยจึงต้องให้
 ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การที่องค์การของรัฐฝ่ายบริหาร
 แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติ
 บัญญัติเท่านั้นจึงสามารถกระทำได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่
 มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนด
 ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและ
 เสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งการควบคุมไม่ให้การกระทำ
 ขององค์การของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐฝ่ายตุลาการ ถือว่าเป็น
 หลักการที่บัญญัติเพื่อเป็นการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจาก
 รัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐไว้ใน มาตรา 29 กำหนดรับรองว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
 บุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่
 รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และ
 ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และกรณี

ดังกล่าวให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกฎหมายลำดับรองจะทำได้เพียงใดนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้แล้ว และมาตรา 43 กำหนดว่า ห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างไม่เป็นธรรมของบุคคล เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 เป็นหลักในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเองจะมอบอำนาจให้องค์กรออกกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ในการมีมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ขัดต่อทฤษฎีการตรากฎ และการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อทฤษฎีการตรากฎมีผลไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของหน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิทยาศาสตร์ นักวิจัยอิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชติดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเองหรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมใน

เชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้า ถือว่าการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวข้างต้นที่เป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะเป็นกฎแต่การออกมามีได้ใช้อำนาจอำนาจในการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 และจากการพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการออกกฎเพื่อควบคุม และดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไรหรือนาในแปลงทดลองของทางราชการได้ จึงถือว่าขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ ตลอดจนการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชติดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไรหรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าตัดสินใจที่จะกระทำการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมน้อยลงหรือไม่ทำการศึกษาทดลองวิจัยเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอีกต่อไป ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร การแข่งขันทางการค้า การลงทุน รวมถึงความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ซึ่งต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ชื่อว่า พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมไว้ให้ชัดเจนและเป็นระบบ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับซึ่งเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรี

ที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ และการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ กฎหมาย Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (GMOs) มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศ และเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ในกรณีการดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม โดยจงใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ทดลอง วิจัย การสาธิต หรือการพัฒนาสายพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเมื่อการทดลองมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นผลสำเร็จแล้วก็อาจมีการทำการค้าโดยการขายผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมหรือแลกเปลี่ยนสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมระหว่างคู่ค้า

บุคคลใดมีความประสงค์จะปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยจงใจหรือหากมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในระบบนิเวศจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกภายในประเทศที่จะทำการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยแยกวิธีการขออนุญาตออกเป็น 2 วิธีการ คือ

1) วิธีการขออนุญาตโดยทั่วไปใช้ในกรณีที่บุคคลใดมีความประสงค์จะปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยจงใจ บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมเอกสารทางด้านเทคนิคที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการประเมินความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและข้อสรุปที่จำเป็นต้องใช้ และตัวชี้วัดของวิธีการที่ใช้

2) วิธีการขออนุญาตเฉพาะใช้ในการที่บุคคลใดมีความประสงค์ที่จะปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในระบบนิเวศที่แน่นอน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะส่งข้อมูลพร้อมด้วยเหตุผลไปยังคณะกรรมการซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้รับข้อเสนอแล้วจะดำเนินการจัดให้มีข้อเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณชน

ในระหว่างพิจารณาคำขออนุญาตต้องมีการดำเนินการไต่สวนสาธารณะหรือทำการปรึกษาหารือกับสาธารณหรือความเห็นของประชาชน ซึ่งการหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะอนุญาตให้มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่การหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนจะเป็นความลับ การหารือและการให้ข้อมูลกับประชาชนนั้น รัฐสมาชิกต้องขอความเห็นจากประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ

ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ในการทำเช่นนั้น รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดแผนสำหรับการขอความเห็น รวมถึงช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อที่จะให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ รัฐสมาชิกจะต้องจัดให้มีข้อมูลสาธารณะในทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศของสาธารณชนนั้น และคณะกรรมการจัดให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและคณะกรรมการ

นอกจากนี้ การวางตลาดผู้ใดประสงค์ที่จะวางตลาดซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือผลิตภัณฑ์สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมกับข้อมูลหลักฐานรายงานการประเมินความเสี่ยงและเอกสารอื่น ๆ เมื่อได้รับคำขออนุญาตเพื่อการวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาตและรายงานการประเมินเพื่อให้สาธารณชนทราบทันที หลังจากนั้นประชาชนอาจให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ ตลอดจนไม่ว่าจะมีการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมให้เปิดเผยรายงานการประเมินที่ทำการขึ้นประกอบการอนุญาตและเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ให้แก่สาธารณะ โดยในการเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ระบุสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์และลักษณะการใช้ให้ชัดเจน

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย The Plant Protection Act (PPA) โดยควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม โดยเฉพาะพืชที่จะนำมาปลูกที่จะส่งผลกระทบต่อพืชทางการเกษตรและแมลงในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม คือ The Animal and Plant Health Inspection Service จะควบคุมการนำเข้า การจัดการ การเคลื่อนย้าย และการปลูกในแปลงทดลอง โดยให้ผู้ผลิตหรือผู้พัฒนาพืช GM ยื่นคำร้อง เพื่อพิสูจน์ว่าพืช GM ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการเกษตรหรือสิ่งแวดล้อม โดยในการพิจารณาคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ภายหลังจากการพิจารณา The Animal and Plant Health Inspection Service จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ รวมถึงประกาศผลการพิจารณาแก่สาธารณะ และสร้างฐานข้อมูลพืช GM ที่ได้รับอนุญาตให้ทดลองปลูกในแปลงทดลองในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะแสดงรายละเอียดการขอจดทะเบียนอนุญาตการนำพืช GM ออกสู่สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและการขออนุญาตนำพืชดัดแปลงพันธุกรรมทดลองปลูกในแปลงทดลอง สามารถสืบค้นได้ และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาพืชดัดแปลงทางพันธุกรรมเชิงการค้าได้ในอนาคต

ประเทศมาเลเซีย มีกฎหมาย Malaysia Biosafety Act 2007 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ พืชและสัตว์ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพจากความเสี่ยงที่ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอที่จะป้องกันความเสียหาย

พระราชบัญญัตินี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ที่เรียกว่า National Biosafety Board เพื่อควบคุมการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม การนำเข้า ส่งออก และการดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการวิจัย การพัฒนา การผลิตหรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับการผลิต หรือเก็บรักษาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยคณะกรรมการ National Biosafety Board นี้ ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีเลขานุการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และสมาชิกที่มาจากตัวแทนกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมเพาะปลูกและสินค้าโภคภัณฑ์ กระทรวงการค้าในประเทศและ

กิจการผู้บริโภคร กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในสาขาวิชาหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิน 4 คน โดยมีผู้อำนวยการทั่วไปจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการและปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการ National Biosafety Board มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตและการแจ้งในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ควบคุมการตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา สนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ และให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการหรือจัดการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ

ในการทำงานของคณะกรรมการ National Biosafety Board มีคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลทางเทคนิค และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ก็ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Director General พร้อมกับการประเมินความเสี่ยงและรายงานบริหารความ

เสี่ยงตามแบบที่กำหนด วางแผนเพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉิน และข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ National Biosafety Board กำหนดไว้ เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตต่อ Director General แล้วให้ Director General ดำเนินการส่งคำขอไปยัง Genetic Modification Advisory Committee เพื่อให้คำปรึกษาหารือหรือคำแนะนำ ส่งคำขอไปยังกรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และ Director General จะกำหนดวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เว้นแต่เป็นข้อมูลลับทางธุรกิจ หลังจากนั้น คณะกรรมการ National Biosafety Board จะนำคำแนะนำจากคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee ความคิดเห็นของกรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือความคิดเห็นของสาธารณชน เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอ หากอนุญาตก็อาจกำหนดเวลาและเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีการปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการค้าอย่างแพร่หลาย โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ Gene Technology Act 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของมนุษย์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

กฎหมาย Gene Technology Act 2000 ฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงาน เรียกว่า Gene Technology Regulator ขึ้น และอยู่ในสำนักงาน Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) เป็นสำนักงานระดับชาติในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม โดยระบุความเสี่ยงที่เกิดจากหรือเป็นผลมาจากเทคโนโลยีสารพันธุกรรมและการจัดการความเสี่ยงโดยควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ Regulator มีหน้าที่อนุญาตเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ปรับปรุงหลักการร่างนโยบายและแนวทางการดำเนินงานตามที่สภารัฐมนตรี (Ministerial Council) ร้องขอ ปรับปรุงระเบียบหรือข้อปฏิบัติ จัดทำแนวทางปฏิบัติด้านเทคนิคและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ให้คำปรึกษาแก่สภารัฐมนตรี (Ministerial Council) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ Regulator และ Gene Technology Technical Advisory Committee และประสิทธิภาพของกฎหมายสำหรับการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งความเป็นไปได้เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการหรือการวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงและความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับ

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยหน่วยงานที่กำกับดูแล ตรวจสอบแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รักษาความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของเทคโนโลยีพันธุกรรมและหน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศและนอกประเทศ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้หรือตามกฎหมายอื่น

ผู้ใดจะดำเนินการทดลอง การทำ การพัฒนา การผลิต การขายพันธุ์ การผสมพันธุ์ การถ่ายโอน การใช้ การปลูก การขนส่ง และการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไม่ได้เว้นแต่ การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมดังกล่าวได้รับอนุญาต หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์หรือต่อสิ่งแวดล้อมถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดและถูกลงโทษ

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพประเทศหนึ่งในโลก รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ และในปี ค.ศ.1991 มีการทดลองพันธุ์วิศวกรรมภาคสนามพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ (Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการของมนุษย์และเพื่อช่วยให้มีสุขภาพดีหรือให้การดำรงชีวิตสำหรับคนในปัจจุบันและในอนาคตมีสุขภาพที่ดี โดยมีมาตรการในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาการอย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ

การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาตัดสินใจว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อความหลากหลายทางชีวภาพและผู้ใดมีความประสงค์ที่จะผลิตหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิดจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องอนุมัติหลักเกณฑ์การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือในพื้นที่แบบเปิดของผู้ยื่นคำขอ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญว่าไม่มีความเสี่ยงที่รุนแรงต่อการอนุรักษ์สายพันธุ์ หรือจำนวนของสัตว์ป่า หรือพืชหรือ

ผลกระทบอื่น ๆ ในความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิด

การอนุมัติสำหรับการใช้งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะอนุมัติขั้นตอนสุดท้าย สำหรับการใช้งานของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทั้งหมด แต่พืชสำหรับการใช้งานเชิงพาณิชย์และการฉีดวัคซีนสัตว์ให้ขออนุมัติโดยยื่นผ่านกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงก่อน เกี่ยวกับยีนที่รักษาและการประยุกต์ใช้ในทางการแพทย์ให้ยื่นขออนุมัติที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการก่อน เกี่ยวกับการทดลองภาคสนามของพืชดัดแปลงพันธุกรรม และรีคอมมิแนนท์ ดีเอ็นเอ ที่ใช้สำหรับการวิจัยหรือเพื่อวิจัยเทคโนโลยีชีวภาพจะต้องขออนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา และเทคโนโลยีก่อน และเกี่ยวกับกระบวนการผลิตเอนไซม์ในอุตสาหกรรมให้ขออนุมัติจากกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรมไว้เป็นการเฉพาะ ต่างจากกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อปกป้องและคุ้มครองความปลอดภัยของสุขภาพร่างกายของมนุษย์ พืช และสัตว์ในกรณีที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ตลอดจนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพัฒนาการอย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งในกฎหมายต่างประเทศทุกประเทศมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไว้ชัดเจนอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองสุขภาพร่างกายของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศมาเลเซียมีเนื้อหาที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ และประเทศออสเตรเลียกำหนดให้มีเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการ ควบคุม กำกับดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอย่างชัดเจน และเป็นระบบ ทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการมีหน่วยงานเดียวและมีเจ้าพนักงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เรื่องเดียว ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมีความเป็นเอกภาพ มีความชัดเจน และการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศ

มาเลเซียยังมีเนื้อหาที่เน้นให้ประชาชนของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพร่างกาย และสิ่งแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน ถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากประเทศไทยนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้โดยการกำหนดพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ที่มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการ และดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมทั้งระบบตามหลักการของกฎหมายประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย นอกจากนี้จะต้องกำหนดให้มีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมตามหลักการในกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียมาใช้ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และปัญหาที่หน่วยงานของรัฐมีหลายหน้าที่แตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดของประเทศ เก็บรวบรวม เก็บรักษาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพ มีความชัดเจนเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม สามารถทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ มีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมมากขึ้น และสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตค้าได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นข้อมูลในการควบคุม ป้องกันการแพร่ระบาดของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ประชาชนควรได้รับรู้ถึงการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยงานราชการและ

ประชาชนอีกด้วย เมื่อประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมของหน่วยงานราชการหรือภาคเอกชน ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรและพัฒนาศักยภาพด้านการค้า เพื่อแข่งขันทางการค้าในระดับสากล

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยกำหนดหลักการขั้นต่ำสุดดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ห้ามบุคคลใดดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในสาขาวิชาหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิน 4 คน โดยให้ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพทำหน้าที่เป็นเลขานุการและปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

2) เสนอให้มีการปรับปรุงหลักการร่างนโยบาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม จัดทำแนวทางปฏิบัติ

ด้านเทคนิค แนวทางการดำเนินงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต่อคณะรัฐมนตรี

3) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรมบุคคลกรในหน่วยงานราชการ หน่วยงานพัฒนาด้านวิจัยภาคเอกชน และประชาชน ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมที่สามารถสืบค้นได้ เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

5) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

6) ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ขออนุญาต และประชาชน

8) ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของประเทศภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งการเจรจา การหารือ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และนำมาประสานการดำเนินงานในประเทศ

9) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ

ข้อ 5 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติส่งคำขอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ภายหลังจากการพิจารณาคำขออนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ รวมถึงประกาศผล และ

แสดงเหตุผลการพิจารณาแก่ประชาชน และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า

นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาต และรายงานการประเมินความเสี่ยง ให้ประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบทันที เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า