

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการตัดต่อพันธุ์กรรมพืชหรือสัตว์เป็นเทคโนโลยีหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นประโยชน์ในการนำมาใช้ในการพัฒนาความเป็นอยู่ และสวัสดิการที่ดีของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจโดยการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทางชีวภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้บังคับหลายฉบับ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ควบคุมกำกับดูแลการนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยนำประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และประกาศกรมวิชาการเกษตรมาบังคับใช้ด้วยการกำหนดพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจำนวน 85 ชนิดเป็นสิ่งต้องห้าม การนำเข้าต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร เพื่อการทดลองวิจัยเท่านั้น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนดทั้งก่อนนำเข้าและระหว่างการทดลองวิจัย นอกจากนี้ ยังมีมาตรการของฝ่ายบริหาร โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกไปในระดับแปลงทดลองของทางราชการ และเสนอแผนในการดำเนินงานโดยระบุพื้นที่ ชนิดของพืชให้ชัดเจน และวิธีการแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติในแต่ละพื้นที่ต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การที่ประเทศไทยนำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ในปัจจุบัน การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมที่สังกัดในกระทรวงต่าง ๆ เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมวิชาการเกษตร อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ อีกหลายหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ ตลอดจนจากการศึกษายังพบอีกว่าฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพปฏิบัติหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศในการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ประสานการอนุรักษ์ตามพันธกรณี และประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มงานวิชาการในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกจากมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เรื่องอื่นภายในกรมอีกหลายหน้าที่ ทำให้การบริหารงานของราชการเกิดความไม่คล่องตัวและขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงยังมีการภารกิจและอำนาจ

หน้าที่ด้านอื่นอีก ส่งผลทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สามารถคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างแท้จริง ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่ได้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน้าที่เดียว เมื่อเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง สาเหตุเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยตรง

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาบังคับใช้ซึ่งมีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเรื่องเดียวกันนั้น น่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่ในทางกลับกันการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีเมื่อเกิดความเสียหายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขึ้นหน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็มักจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่างกันไปไม่ใช่ว่าหน้าที่ของตน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องเรียนทุกหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสาร

พันธุ์กรรมหรือฟองทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมโดยเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมทับซ้อนกัน นอกจากนี้ การที่กระทรวง กรม ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันทำให้มีความอิสระในการบริหารงานแตกต่างกันหากจากกระทรวง โดยกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่ให้อำนาจหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช และการที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคลเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง เพราะหน่วยงานต่าง ๆ จะปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการแพร่ระบาดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมได้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนหรือผู้มีส่วนที่ได้รับความเสียหายต้องร้องเรียนหรือฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นนิติบุคคล เนื่องจากการที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรม รัฐจึงต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรม

2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุ์กรรมในประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์อันเกิดจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพันธุ์ โดยใช้

เทคโนโลยีพันธุ์วิศวกรรม แต่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมิได้บัญญัติให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ด้านประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และข้อมูลพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปขาดความรู้ ขาดความเข้าใจ และขาดข้อมูลถึงคุณประโยชน์ของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม นอกจากนี้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 บัญญัติให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งการกระทำดังกล่าวของรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้ประชาชนคัดค้านต่อต้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องหยุดชะงัก มีผลกระทบต่อการพัฒนาผลผลิตด้านการเกษตร และทำให้ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันทางด้านการค้าซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การกระทำดังกล่าวจึงถือว่าขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีคัดค้าน และฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม การคัดค้านของประชาชนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ตลอดจนมีผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพในการตัดต่อพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อการแข่งขันทางการค้าไปได้อย่างยั่งยืน

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

จากการศึกษากรณีทีคณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อควบคุม และป้องกันไม่ให้เกิดการระบาดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่มีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ได้บังคับบัญชา และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะเป็นกฎ แต่การออกมติคณะรัฐมนตรีที่มีได้อ้างอิงฐานอำนาจในการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 และจากการพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการออกกฎเพื่อควบคุม และดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของทางราชการได้ การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าตัดสินใจที่จะกระทำการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมน้อยลงหรือไม่ทำการศึกษาทดลองวิจัยเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอีกต่อไป

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ในการมีมติที่มีลักษณะเป็นกฎ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ขัดต่อทฤษฎีการตรากฎ และการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อทฤษฎีการตรากฎมีผลไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของหน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิทยาศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเองหรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้า จึงถือว่าการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกฎ และเป็นการออกกฎที่มีขอบด้วยกฎหมาย การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนเป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ส่งผล

กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร การแข่งขันทางการค้า การลงทุน และกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

ประเทศไทยจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยตั้งชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม พ.ศ.... ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวควรมีหลักการขั้นต่ำสุด ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ห้ามบุคคลใดดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในสาขาวิชาหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิน 4 คน โดยให้ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพทำหน้าที่เป็นเลขานุการและปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

2) เสนอให้มีการปรับปรุงหลักการร่างนโยบาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม จัดทำแนวทางปฏิบัติด้านเทคนิค แนวทางการดำเนินงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต่อคณะรัฐมนตรี

3) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรมบุคคลกรในหน่วยงานราชการ หน่วยงานพัฒนาด้านวิจัยภาคเอกชน และประชาชน ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมที่สามารถสืบค้นได้ เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

5) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

6) ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ขออนุญาต และประชาชน

8) ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของประเทศภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งการเจรจา การหารือ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และนำมาประสานการดำเนินงานในประเทศ

9) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ

ข้อ 5 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคัดต่อสารพันธุกรรม และในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคัดต่อสารพันธุกรรม ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคัดต่อสารพันธุกรรมในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติส่งคำขอยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ภายหลังจากการพิจารณาคำขออนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ รวมถึงประกาศผล และแสดงเหตุผลการพิจารณาแก่ประชาชน และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า

นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติต้องดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาต และรายงานการประเมินความเสี่ยง ให้ประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบทันที เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคัดต่อสารพันธุกรรม และให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า