

**ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม :
การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย***

Biosafety of genetically modified organisms : An application of legal measures in Thailand

เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ**

Setthabut Ittithumwinit

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษาสถานภาพของประเทศไทยด้านความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมและศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศอื่นเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย ระเบียบวิธีวิจัยที่นำมาใช้คือ วิธีวิจัยเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาค้นพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพที่เป็นกฎหมายเฉพาะ จึงนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้บัญญัติขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม นอกจากนี้ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อาจใช้บังคับกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้ทุกประเภทและไม่ครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม

ดังนั้น จึงควรที่จะมีการร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพให้เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อควบคุม กำกับดูแลการใช้และการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ของประเทศ และอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ABSTRACT

The main objective of this research is to scrutinize the biosafety status of genetically modified organisms (GMOs) in Thailand and examine biosafety laws in other countries in order to introduce the legal biosafety measures where could be applicable in Thailand. The documentary research approach and expert interview were employed.

The major finding of this research shows that there is no specific law on biosafety applicable in Thailand. However, to some certain extent the existing laws and regulations can be applicable to control and manage the use of GMOs. They cannot regulate all activities dealing with GMOs. Moreover, the existing laws do not have the purpose directly to control the activities dealing with GMOs.

As a result, the specific law on biosafety of GMOs should be addressed to better regulate the country's use and development of modern biotechnology and fill the gap of the existing laws.

* สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

** ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10900

Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10900

คำนำ

พัฒนาการด้านการดัดแปรพันธุกรรมได้เริ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 20 ปี นักพันธุวิศวกรรมได้มีการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการเรื่อยมาเพื่อให้ได้พันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ที่ดีที่สุดโดยใช้เทคโนโลยีที่เรียกว่า พันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเทคโนโลยีชีวภาพ การดัดแปรพันธุกรรมก่อให้เกิดประโยชน์ เช่น ทำให้มีพืชสายพันธุ์ใหม่ ที่มีลักษณะทนทานต่อสภาพแวดล้อม เพิ่มคุณค่าในเชิงพาณิชย์ สามารถเก็บรักษาไว้ได้นาน และมีคุณค่าทางโภชนาการมากกว่าเดิม เป็นต้น แต่การดัดแปรพันธุกรรมอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยต่อผู้บริโภค เพราะผลิตภัณฑ์ที่มาจากการดัดแปรพันธุกรรมอาจจะมีสิ่งปะปนที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคได้

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่ได้ศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้คือ ความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม การนำเข้า การคุ้มครองผู้บริโภค ความรับผิดชอบและการเยียวยา หน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบ

การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม¹
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมของประเทศออสเตรเลียและสหภาพยุโรปเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย
- 3) เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม และแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศไทย

อุปกรณ์และวิธีการ

1. ระเบียบวิธีวิจัย

- 1) วิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ งานวิจัย และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
- 2) สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น นักกฎหมาย นักวิทยาศาสตร์ นักสิ่งแวดล้อม

2. ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ
- 2) ศึกษาข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและการแก้ไขของประเทศไทย
- 3) เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้เพื่อให้มีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมในประเทศไทย

¹ คณะกรรมการบัญญัติศัพท์วิทยาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติคำว่า “genetically modified organism” เป็นภาษาไทยว่า “สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม”

ผลวิจัยและวิจารณ์

1. การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่เป็นกฎหมายเฉพาะ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพจึงเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติและมีอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายโดยอนุโลม

1.1 การนำเข้า

1) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์จากผู้อนุญาต และยังกำหนดหน้าที่ผู้รับใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อขาย โดยจะต้องให้มีฉลากที่ภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ พระราชบัญญัตินี้อาจนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อควบคุมการนำเข้าอาหารสัตว์ดัดแปรพันธุกรรมเพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้ เพราะอาหารสัตว์อาจผลิตจากหรือมีส่วนประกอบของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม

2) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้แบ่งประเภทของวัตถุอันตรายออกเป็น 4 ชนิดตามระดับของความอันตราย ในกรณีที่ให้ถือว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่มีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุอันตราย พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้กับการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมประเภทนั้น ๆ

3) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการประกาศกำหนดชื่อพืชใดเป็นสิ่งที่ต้องห้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดชื่อพืชที่ได้รับการดัดแปรพันธุกรรมให้เป็นสิ่งที่ต้องห้าม ซึ่งมีผลให้พืชตามรายชื่อที่ประกาศกำหนดเป็นพืชที่ไม่สามารถนำเข้าหรือนำผ่านประเทศไทยได้ ข้อยกเว้นในการอนุญาตให้นำเข้าพืชดัดแปรพันธุกรรมคือ การนำเข้ามาเพื่อทดลองหรือวิจัย การนำพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาใช้บังคับในปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถควบคุมการนำเข้าพืชดัดแปรพันธุกรรมได้ทุกชนิด รายชื่อพืชดัดแปรพันธุกรรมอื่นที่ไม่ปรากฏตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงสามารถนำเข้าได้ เพราะมิได้เป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

4) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 ได้กำหนดห้ามนำเข้าหรือนำผ่านเชื้อโรค เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ บทบัญญัตินี้ก็อาจนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการนำเข้าของจุลินทรีย์ที่ได้รับการดัดแปรพันธุกรรมได้เช่นกัน แต่จุลินทรีย์ดัดแปรพันธุกรรมที่จะถูกควบคุมดูแลนั้นจะต้องเป็นเชื้อโรคตามนิยามภายใต้พระราชบัญญัตินี้

5) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการประกาศกำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย และได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้อาหารที่เป็นข้าวโพดดัดแปลงสารพันธุกรรมครายโนซี (Cry 9C DNA Sequence) หรือโปรตีนที่สร้างมาจากสารพันธุกรรมนี้ในผลิตภัณฑ์ข้าวโพด เป็นอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย แต่การกำหนดห้ามการนำเข้าอาหารนั้นจะต้องประกาศกำหนดเป็นรายการ ซึ่งจะไม่ครอบคลุมอาหารดัดแปรพันธุกรรมทุกประเภท

6) พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้าหรือต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้า หรือกำหนดให้สินค้าที่นำเข้าต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดหรือคุณภาพของสินค้า การประกาศดังกล่าวนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีความจำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่น

โดยของรัฐ เงื่อนไขในการออกประกาศนี้อาจเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับ
สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม

1.2 ความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี
สั่งการตามที่เห็นสมควรให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด กระทำการหรือร่วมกันควบคุม ระงับ
บรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ
ถ้าสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมนั้นถือว่าเป็นมลพิษ พระราชบัญญัตินี้อาจนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับสิ่งมีชีวิตดัด
แปรพันธุกรรมได้

2) พระบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 วัตถุอันตรายหมายความว่า วัตถุไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่ง
อื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม วัตถุอันตรายอาจหมายถึงสิ่งมีชีวิต
ดัดแปรพันธุกรรม ซึ่งมีผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจนำมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง และผู้ครอบครองวัตถุอันตราย เพื่อไม่ให้
วัตถุอันตรายก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ขออนุญาตจดทะเบียนมี
ผลกระทบรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน พันธุ์พืชใหม่นั้นไม่
อาจจะจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ ส่วนพันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการดัดแปรพันธุกรรมจะจดทะเบียนได้ก็ต่อเมื่อ
ได้ผ่านการประเมินผลกระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน

4) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เททิ้ง หรือทำด้วย
ประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทาง
สัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็น
พิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม จึงอาจนำบทบัญญัตินี้นำมาใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของ
สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้โดยอนุโลม

5) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เททิ้ง หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์
น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ บทบัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าว
นี้ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม เพราะ
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ แต่
พระราชบัญญัตินี้ก็นำมาใช้บังคับเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพได้ กล่าวคือ การทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับ
สัตว์น้ำ ก็อาจตีความให้รวมถึงการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมลงไปในที่จับสัตว์
น้ำ ซึ่งหากบุคคลใดได้กระทำการเช่นว่านี้ บุคคลนั้นจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

1.3 การคุ้มครองผู้บริโภค

1) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 เป็นการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในหลาย
ด้าน เช่น ด้านคุณภาพ มาตรฐาน และฉลาก เป็นต้น จึงอาจนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับอาหารสัตว์ที่ได้จาก
สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้

2) พระราชบัญญัติการส่งออกไปหรือการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ และมาตรฐานของสินค้า หรือกำหนดให้มีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้านั้น

3) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคหรือพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

4) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มีมาตรการที่สามารถนำมาบังคับใช้คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ยังไม่เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากอาหารดัดแปรพันธุกรรมทุกประเภท เนื่องจากปัจจุบันให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคโดยการห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายอาหาร เฉพาะอาหารที่มีการปนเปื้อนหรือผลิตจากข้าวโพดดัดแปรพันธุกรรมเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงอาหารที่ผลิตจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมชนิดอื่น เช่นเดียวกับการกำหนดให้แสดงฉลากซึ่งใช้บังคับกับอาหารดัดแปรพันธุกรรมที่เป็นถั่วเหลืองและข้าวโพดดัดแปรพันธุกรรมเท่านั้น

5) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายด้าน เช่น การคุ้มครองด้านฉลาก เป็นต้น รวมทั้งยังรับรองสิทธิของผู้บริโภคอีกด้วย พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายหลักที่มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้เป็นอย่างดีเพราะได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้หลายด้าน ดังนั้น จึงควรที่จะนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการบริโภคสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม

1.4 ความรับผิดชอบและการเยียวยา

ผลการศึกษารายพบว่า กรณีที่เป็นความเสียหายทางแพ่ง ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาโดยกฎหมายลักษณะละเมิด แต่การที่กฎหมายกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ฝ่ายที่กล่าวอ้างหรือผู้เสียหายนั้น อาจจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม การพิสูจน์ถึงความเสียหายนี้อาจจะพิสูจน์ได้ยาก เนื่องจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือเทคนิคพันธุวิศวกรรมเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง มีความซับซ้อน และยากแก่การเข้าใจของวิญญูชนทั่วไป การพิสูจน์ถึงความเสียหายจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมจึงอาจพิสูจน์ได้ยาก เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ถึงความเสียหายได้ ก็จะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา

1.5 หน่วยงานรับผิดชอบ

หน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมมีหลายหน่วยงาน เช่น กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กรมศุลกากร เป็นต้น อาจทำให้การควบคุมและบริหารจัดการการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมอาจไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ

2. เจตนารมณ์กฎหมายที่นำมาใช้บังคับในปัจจุบัน

จากการศึกษาวิจัยพบว่า แม้ประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะก็ตาม แต่สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น กฎหมายที่นำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในอดีต ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพอันเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ เป็นต้น

3. กฎหมายไทยกับพันธกรณีตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมสอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพในระดับหนึ่ง เช่น มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม ฉะนั้น พันธกรณีใดที่ยังไม่สอดคล้องตามพิธีสารนี้ เช่น กระบวนการของข้อตกลงในการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement) การประเมินความเสี่ยง เป็นต้น ประเทศไทยต้องอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัย

4. กฎหมายของสหภาพยุโรปและประเทศออสเตรเลีย

สหภาพยุโรปได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมหลายฉบับ เพื่อป้องกันสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และสร้างความเชื่อมั่นในการค้าเสรีของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมหลายด้าน เช่น การดำเนินการด้านวิจัยและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับจุลชีพดัดแปรพันธุกรรม (Directive 90/219/EEC) การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม การวางตลาด การขนส่ง และการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ดัดแปรพันธุกรรม (Directive 2001/18/EC) การวางตลาดอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์ดัดแปรพันธุกรรม (Commission Regulation (EC) No 1829/2003) การเคลื่อนย้ายข้ามแดนสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมโดยจงใจและไม่จงใจ (Commission Regulation (EC) No 1946/2003) การตรวจสอบย้อนกลับและการติดฉลากผลิตภัณฑ์ดัดแปรพันธุกรรม (Regulation (EC) No 1830/2003)

สำหรับประเทศออสเตรเลียได้มีการบัญญัติ Gene Technology Act 2000 เพื่อคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า Gene Technology Regulator เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนี้ และให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ Gene Technology Regulator และ Ministerial Council เกี่ยวกับเทคโนโลยีพันธุกรรม นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม เช่น การวิจัย การค้า การนำเข้า เป็นต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนได้มีการกำหนดให้จัดทำฐานข้อมูลของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่ได้รับอนุญาต โดยให้เป็นฐานข้อมูลกลางและเปิดเผยต่อสาธารณชน

5. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ปัญหา

ในกรณีที่ต้องการนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับกับกรณีของความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมโดยให้ครอบคลุมทุกกรณี ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงควรจะบัญญัติกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมา เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มุ่งเน้นเพื่อการควบคุม

สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม ทำให้การตีความกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับกรณีของความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมเป็นการตีความที่กว้างเกินไปและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตีความกฎหมาย ทั้งนี้ หากมีการร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

ก. ควรจะเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่โดยไม่ยกเลิกกฎหมายเดิม แต่จะเป็นกฎหมายที่ช่วยเสริมมาตรการทางกฎหมายเดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข. ควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่การนำเข้า การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่เพียงพอในการกำกับดูแล

ค. ควรเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของพิธีสารดังกล่าว

จ. ควรให้มีคณะกรรมการกลางคณะหนึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอทั่วไปในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม และควรให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อให้คำแนะนำเฉพาะด้านแก่คณะกรรมการกลาง

ฉ. ควรให้หน่วยงานเดิมมีหน้าที่ควบคุมดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมตามที่ตนรับผิดชอบอยู่ และให้มีหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ช. ควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการติดตามผลผลิตจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม

ซ. ควรนำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (strict liability) มาใช้บังคับ

ณ. ควรกำหนดให้มีการจัดทำประเมินความเสี่ยงเพื่อประกอบการพิจารณาในการขออนุญาต

สรุป

ผลการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่นำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติสำหรับความปลอดภัยทางชีวภาพเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมมีเพียงไม่กี่ฉบับ และกฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมโดยตรง การบังคับใช้กฎหมายเป็นการบังคับใช้โดยอนุโลม โดยการตีความเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีของความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม นอกจากนี้ สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่อยู่ภายใต้รายการที่ประกาศกำหนดเท่านั้น หากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมใดไม่ได้อยู่ในรายการที่ประกาศกำหนดจึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายนั้น ๆ ฉะนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันจึงไม่สามารถกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมได้ทุกประเภท สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีมีการประสานการทำงานระหว่างกัน ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพไม่ได้รวมอยู่ที่หน่วยงานเดียวและเกิดความซ้ำซ้อน

ดังนั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมให้เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุดช่องว่างกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของพิธีสารนี้

เอกสารอ้างอิง

คณาธิป ทองรวีวงศ์. “องค์การการค้าโลกกับมาตรการให้ติดฉลากเพื่อควบคุมสินค้าตัดแต่งพันธุกรรม”.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

จักรกฤษณ์ ครอบพจน์. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับจีเอ็มโอ. GMO สงครามเทคโนโลยีชีวภาพ.

กรุงเทพมหานคร : เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป, 2545.

นิพนธ์ เขียมสุภาษิต, ซาลินี คงสวัสดิ์ และ สุคุณ คุณวเสน. สถานภาพความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทยกับสถานการณ์สากล. ชีวปริทรรศน์ 4 (กันยายน – ตุลาคม 2545) : 114.

ปเรต อรรถวิทย์. ทิศทางนโยบายสินค้าเทคโนโลยีชีวภาพและ GMOs ของไทย. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2542.

ปัญญาพร โกศลกิตติวงศ์. “ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ. การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กันยายน-ธันวาคม, 2547.

สุคุณ คุณวเสน. อาหารที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศไทย (Genetically Modified Food in Thailand). ชีวปริทรรศน์ 4 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2545) : 25.

สุทัศน์ ศรีวัฒนพงศ์. สถานภาพและข้อกังวลของพืชดัดแปลงพันธุกรรมในปัจจุบัน. เอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการประเมินความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชดัดแปลงพันธุกรรม : แนวทางที่ปฏิบัติได้, จัดโดยสำนักวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ กรมวิชาการเกษตร ณ โรงแรมรามการ์เดน กรุงเทพมหานคร วันที่ 7 กันยายน 2547.

สุชม ศุภนิตย์. องค์กรเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544.

สุดใจ จงวรกิจวัฒนา. การศึกษาพืชดัดแปลงพันธุกรรมกับการเกษตรของไทย เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริโภค เกษตรกร และนักวิชาการต่อการทำการเกษตรดัดแปลงพันธุกรรมกับการเกษตรของไทย. รายงานการวิจัย, ส่วนวิจัยเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตร สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2548.

David J. Schnier. Genetically Modified Organisms & the Cartagena Protocol. 12 Fordham Envtl. Law J. 377 (2001).

J.M. Migai Akech. Developing Countries at Crossroad: Aid, Public Participation, and the Regulation of Trade in Genetically Modified Foods. 29 Fordham International Law Journal 265 (2006).

Jonathan H. Adler. The Cartagena Protocol and Biological Diversity: Biosafety or Bio-Sorry?. 12 Georgetown International Environmental Law Review 761 (2000).

Julia Novotny. Genetically Modified Organisms. 13 Florida Journal of International Law 231 (2001).

Neil D. Hamilton. Legal Issues Shaping Society's Acceptance of Biotechnology and Genetically Modified Organisms. 6 Drake Journal of Agricultural Law 81 (2001).

Vandana Shiva, and Others. The Need for Greater Regulation and Control of Genetic Engineering, Penang : Jutaprint, 1995.