

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองการเกษตร
จากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรม

5.1 ปัญหาทางนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการเกษตร
จากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรม

5.1.1 ปัญหาทางนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเขตการค้าเสรีกับต่างประเทศ

วัตถุประสงค์หลักของการทำเขตการค้าเสรี คือ ลดอุปสรรคการค้าทั้งด้านภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) และด้านที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งขณะนี้ไทยทำการเจรจาเขตการค้าเสรีกับ 8 ประเทศและ 1 กลุ่มเศรษฐกิจ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2547)¹ ซึ่งหนึ่งในประเทศที่ประเทศไทยกำลังเจรจาการค้าทวิภาคีเพื่อเปิดเขตการค้าเสรีระหว่างกันคือประเทศสหรัฐอเมริกา และเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการวิจัยด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพของโลกและมีความได้เปรียบในการแข่งขันทำให้สหรัฐไม่ต้องการให้ใช้กฎเกณฑ์การค้าที่จำกัด GMOs เพื่อเปิดตลาดสินค้า GMOs กับประเทศไทย²

ปัจจุบันมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพจากสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมคือข้อตกลงว่าด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measure ; SPS) ขององค์การการค้าโลก (WTO) และพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) ขององค์การสหประชาชาติ (UN)

ซึ่งข้อตกลงว่าด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS Agreement) ขององค์การการค้าโลกเป็นข้อตกลงที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ส่งออกสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม เนื่องจากการ

¹ สติกร นิพนธ์ บรรณารักษ์, รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร?, (กรุงเทพมหานคร : เพ็ญฟ้า พรินติ้ง, 2547) น. 3.

² ประชาชาติธุรกิจ , ทรัพย์สินทางปัญญา ใน FTA สหรัฐล๊อบบี้เปิด GMOs-TRIPS Plus, “คอลัมน์ FTA UPDATE”, ประชาชาติธุรกิจ (3 พฤษภาคม 2547) น. 14.

ห้ามนำเข้าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมจะกระทำได้อต่อเมื่อมีผลพิสูจน์ทางด้านวิทยาศาสตร์ว่า สินค้าดัดแปลงพันธุกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของคนและสัตว์อย่างไร จำกัดการใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary)³ และต้องใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติและไม่มากเกินไปที่กฎหมายกำหนด สรุปลือระบบ SPSเปิดโอกาสให้ประเทศจำกัดการนำเข้าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมน้อยมาก

ส่วนพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นข้อตกลงที่ให้ความสำคัญต่อผู้บริโภคเป็นสำคัญ เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้การห้ามนำเข้าสินค้า GMOs ทำได้ง่ายขึ้นเนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีผลพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมนั้นเป็นอันตราย เพียงแต่มีความเสี่ยงว่าจะเป็นอันตรายก็สามารถห้ามการนำเข้าได้ ใช้หลักในการพิจารณาเป็นรายกรณีไป (Case by Case) นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดให้ประเทศที่ส่งออกสินค้า GMOs จะต้องแจ้งไปยังประเทศที่นำเข้าก่อน หรือข้อกำหนดให้มีการติดฉลากสินค้า GMOs และการสามารถตรวจสอบสินค้านั้นหลังได้ถึงที่มาวิธีการปลูกและความปลอดภัยอย่างไรทั้งนี้เป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary)⁴

จะเห็นได้ว่าสิ่งที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองทั้ง 2 ฉบับก็คือประเด็นการพิสูจน์ว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมอันตรายหรือปลอดภัย ภายใต้ข้อตกลง SPS หากมีผู้กล่าวหาว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมไม่ปลอดภัย ภาระในการพิสูจน์ว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมไม่ปลอดภัยย่อมตกเป็นของประเทศผู้นำเข้า หากผู้นำเข้าพิสูจน์ไม่ได้ว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมมีอันตรายหรือมีความเสี่ยงอย่างไร ผู้นำเข้าก็ต้องยอมรับการนำเข้านั้น

³ Precautionary Principle หรือหลักการป้องกันภัยล่วงหน้า ได้ถูกนำมาใช้โดยอ้างในมาตรา 20 ของความตกลง GATT และมาตรา 5.7 ของความตกลง SPS ซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกห้ามนำเข้าได้ ในกรณีที่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์มีอยู่ไม่เพียงพอ โดยที่สมาชิกอาจใช้มาตรการทางสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชบนพื้นฐานของข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ โดยให้สมาชิกเสาะหาข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็นสำหรับการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) และยกเลิกมาตรการการนำเข้าในระยะเวลาที่เหมาะสมหากพิสูจน์แล้วว่าไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ

⁴ สิทธิกร นิภายะ บรรณาธิการ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1*, น.97-98. และโปรดดูจักรกฤษณ์ ครอบงำ, *ระบบทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ FTAs*, (กรุงเทพมหานคร : โครงการ WTO Watch, 2548) น. 43-44.

มีฉะนั้นประเทศผู้นำเข้าก็อาจถูกตอบโต้ทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางกลับกันภายใต้พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพภาระในการต้องแสดงว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมเป็นของประเทศผู้ส่งออก ผู้ส่งออกมีหน้าที่ต้องแสดงข้อมูลหลักฐานจนกว่าจะทำให้ประเทศผู้นำเข้าเชื่อถือ หากประเทศผู้นำเข้าไม่มั่นใจก็สามารถปฏิเสธการนำเข้าได้ หรือหากอนุญาตให้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าก็มีสิทธิใช้มาตรการควบคุมต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงหรือผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้น⁵

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการวิจัยด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ และมีความได้เปรียบในการแข่งขันจึงทำให้ประเทศสหรัฐพยายามผลักดัน ให้ประเทศคู่เจรจาปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลงว่าด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS Agreement) ซึ่งเป็นประโยชน์แก่สหรัฐมากกว่า พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2003 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ยื่นหนังสืออย่างเป็นทางการต่อองค์การการค้าโลกเพื่อคัดค้านมาตรการระงับการปลูกพืชจีเอ็มโอของสหภาพยุโรป(อียู) รวมทั้งมาตรการใหม่ของการอียูในการติดฉลาก (labeling) และการตรวจสอบที่มา (Traceability) ของผลิตภัณฑ์จีเอ็มโอ การดำเนินการดังกล่าวมิใช่เป็นการกีดกันต่อสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่เป็นสัญญาณที่รัฐบาลสหรัฐต้องการบอกเป็นนัยให้ประเทศกำลังพัฒนาตระหนักว่าการออกระเบียบที่เข้มงวดเกี่ยวกับสินค้าจีเอ็มโออาจนำไปสู่การแข็งขันทางการค้าจากสหรัฐได้ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการระงับการนำเข้าผลิตภัณฑ์จีเอ็มโอเหล่านั้นสามารถทำได้ภายใต้พิธีสารการค้าเสรีว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ⁶

ผลกระทบจากการที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช คือการห้ามนำเข้าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมจะกระทำได้อย่างไร เพราะการห้ามนำเข้าจะกระทำต่อเมื่อมีผลพิสูจน์ทางด้านวิทยาศาสตร์ว่าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของคนและสัตว์อย่างไรเท่านั้นซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการทดลองใด ๆ ที่จะสามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจะเกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมได้

⁵ สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล, GMOS ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : เฟื่องฟ้า พรินติ้ง, 2547) น.38-39.

⁶ วิสุทธิ์ ไบไม้, จักรกฤษณ์ ควรพจน์ , วิชญ์ เลียนจำนง , บัณพูน เศรษฐศิริโรจน์, ลงนามเพื่อลบล้างข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับผลกระทบต่อทรัพยากรชีวภาพ สิทธิเกษตรกรและภาคเกษตรกรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการจัดงานเกษตรยั่งยืน, 2547) น. 128.

และจากการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อนโยบายของประเทศไทย
เกี่ยวกับการคุ้มครองการเกษตรจากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรมดังนี้คือ

1. เปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสินค้าและเทคโนโลยีด้าน GMOs
กล่าวคือ ต้องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2544 เรื่องห้ามการ
ทดลอง GMOs ในระดับไร่ นาเป็นการเปิดทางให้บริษัทข้ามชาตินำข้าวโพด ฝ้าย
และถั่วเหลืองมาปลูกทดสอบเพื่อการพาณิชย์ได้ ต้องร่างกฎหมายว่าด้วยความ
ปลอดภัยทางชีวภาพที่อยู่ระหว่างการถกเถียงหรือแทรกแซงโดยเฉพาะและไทย
ไม่สามารถปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการติดฉลากอาหารดัดแปลงพันธุกรรม (GM
Food) ให้คุ้มครองผู้บริโภคได้มากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของสินค้า
ดัดแปลงพันธุกรรม (GM Product) และประเด็นการสืบค้นได้ (Traceability)
2. เปลี่ยนฐานของระบบการเกษตรและการปลูกพืชแบบเดิม (Conventional Crops)
มาเป็นพันธุวิศวกรรมเกษตร กล่าวคือ
 - (1) ต้องอนุญาตให้มีการปลูกพืช GMOs ในเชิงพาณิชย์ได้ เช่น ฝ้าย ข้าวโพด ถั่ว
เหลือง และข้าว
 - (2) ผลจากการผูกขาดและกึ่งผูกขาดในธุรกิจพันธุ์พืชจะทำให้เกษตรกรไม่
สามารถหาทางเลือกอื่นในการใช้พันธุ์พืชได้
 - (3) อาจเกิดการปนเปื้อนทางพันธุกรรม (Genetic Contamination).
 - (4) กระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบเกษตรกรรมอินทรีย์ และ
เกษตรพอเพียง.
 - (5) กระทบต่อการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังตลาดที่ต้องการสินค้าปลอด GMOs⁷

ข้ออ้างในการเจรจา

1. การทดลองต่าง ๆ เกี่ยวกับพืชดัดแปลงพันธุกรรม ควรเป็นไปตามหลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความ

⁷ สิทธิกร นิพนธ์ บวรณาธิการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 41-43.

ปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว⁸ ซึ่งหลักการของพิธีสารนี้มีเกณฑ์ป้องกันที่สูงกว่าความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคเทคนิคต่อการค้า (TBT) ซึ่งประเทศไทยควรใช้เป็นข้อสนับสนุนในการเจรจา

2. ควรใช้ข้ออ้างเช่นเดียวกับสหภาพยุโรปที่ใช้หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary Principle) ควบคู่ไปกับการทดสอบด้านวิทยาศาสตร์ (Science Based Regulatory)
3. นำกรณีการแพร่กระจายของมะละกอจีเอ็มโอในประเทศไทยมาสนับสนุนข้ออ้างในการเจรจา⁹

5.1.2 ปัญหาทางนโยบายเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

จากรายงานผลการสำรวจการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับต่อพืชและสัตว์ที่ดัดแปรพันธุกรรม ใน 6 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี เชียงใหม่ นครสวรรค์ นครศรีธรรมราช สระแก้ว และกรุงเทพมหานคร เมื่อปีพ.ศ. 2547 โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2,454 ตัวอย่าง ใช้วิธีการตั้งคำถามเชิงการวัดความรู้ คณะผู้ศึกษาได้ตั้งคำถาม 3 ข้อ คือ

1. จีเอ็มโอ(GMOs) คือ พืช สัตว์ จุลินทรีย์ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรมใช่หรือไม่ ซึ่งคำตอบที่ถูกต้องคือ “ใช่”
2. จีเอ็มโอ(GMOs) คือ พืช สัตว์ จุลินทรีย์ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรมด้วยวิธีพันธุวิศวกรรมใช่หรือไม่ ซึ่งคำตอบที่ถูกต้องคือ “ใช่”
3. ในขณะที่ท่านกำลังรับประทาน พืช ผัก ผลไม้ หรือ เนื้อสัตว์ชนิดใด ชนิดหนึ่ง ท่านกำลังบริโภค สารพันธุกรรม จากพืช ผัก ผลไม้ หรือ เนื้อสัตว์ชนิดนั้นเข้าไปด้วย ใช่หรือไม่ ซึ่งคำตอบที่ถูกต้องคือ “ใช่”

⁸ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนนา ว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549

⁹ สิทธิกร นิพนธ์ะ บรรณานิติการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 43-44.

พบว่า ตอบไม่ถูกต้องเลยมีมากถึง 1 ใน 4 (ร้อยละ 28.1) ทั้งนี้โดยมากตอบถูกเพียง ข้อเดียว (ร้อยละ 29.1) และลดหลั่นลงไป คือ ตอบถูก 2 ข้อ และ ตอบถูกทั้งหมด (ร้อยละ 25.8 และ 17.0 ตามลำดับ) แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่เข้าใจถึงความหมายของ จีเอ็มโอ มีเพียงระดับน้อย คือ ไม่ถึง 1 ใน 5¹⁰

และในปีพ.ศ. 2548 สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ออกแบบสอบถามประชาชน 2,071 คน อายุระหว่าง 18-60 ปี ในกรุงเทพฯ เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และชลบุรี ระหว่าง 27 ก.ย. ถึง 15 ต.ค.2548 ในหัวข้อต่าง ๆ ผลสำรวจพบว่า

1. การรับทราบความหมายของการดัดแปลงพันธุกรรม

ทราบความหมาย ร้อยละ 47.2

ไม่ระบุ ร้อยละ 2.9

2. เคยเห็นการติดฉลากสินค้าที่มีข้อความว่า ดัดแปลงพันธุกรรม วางขายในท้องตลาด (เฉพาะกลุ่มที่ทราบความหมาย)

เคยพบเห็น ร้อยละ 11.5

ไม่เคยพบเห็น ร้อยละ 65.2

และไม่ทราบ, ไม่แน่ใจ ร้อยละ 23.3¹¹

ดังจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยเฉพาะ มีเพียงมติการประชุมคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ที่ให้เผยแพร่และกระจายข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะชนให้มากที่สุดนั้นไม่เพียงพอ เป็นผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง GMOs และในบางครั้งการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ GMOs นั้นมาจากแหล่งข่าวที่หลากหลาย มีความรู้ความเข้าใจและมีจุดยืนที่แตกต่างกันทำให้ข้อมูลที่เผยแพร่มีความคลาดเคลื่อนทำให้ประชาชนเกิดความสับสน อีกทั้งข้อมูลเกี่ยวกับพืชดัดแปลงพันธุกรรมส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทำให้ยากต่อความ

¹⁰ รายงานฉบับสมบูรณ์ การรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับต่อพืชและสัตว์ที่ดัดแปรพันธุกรรม จัดทำโดย : สังคม คุณคณากรสกุล เสนอต่อ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ 20 มีนาคม 2547 น. 16-19

¹¹ ข่าวสด ออนไลน์ วันที่ 16 พฤษภาคม 2549 “3 ปีไร้ประสิทธิภาพ กฎกติกาติดฉลากจีเอ็มโอ” <http://www.biothai.net/autopage1/show_page.php?t=&s_id=98&d_id=97> 3 ธันวาคม 2549

เข้าใจ¹² รัฐบาลควรจัดตั้งหรือสรรหาบุคลากรหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีความรู้ เป็นกลางและมีการนำเสนอที่หลากหลายเพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่มีฐานความรู้แตกต่างกันสามารถ เข้าใจเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ

5.1.3 ปัญหาทางนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา

ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติได้จัดทำ “แนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ” ระดับห้องปฏิบัติการและภาคสนามมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 และได้รับการปรับปรุงและจัดทำแนวทางปฏิบัติขึ้นใหม่โดยรวมเป็นฉบับเดียวใช้ชื่อว่าแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม เมื่อปีพ.ศ. 2547 และประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2544 ที่มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติ การดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชจีเอ็มโอทุกชนิดในระดับไร่นาในระหว่าง ที่มีการร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

ปัญหาของนโยบายดังกล่าวคือเป็นการใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้นมิได้ใช้ บังคับกับหน่วยงานเอกชนหรือนักวิจัยอิสระที่ไม่ได้รับค่าใช้จายจากภาครัฐทำให้เกิดช่องว่างของ นโยบาย

5.1.4 ปัญหาทางนโยบายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

รัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ ดังจะ เห็นได้จากรัฐบาลเคยมีมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2544 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ รับทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนที่เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการ ดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชจีเอ็มโอทุกชนิดในระดับไร่นาในระหว่างที่มีการ ร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2547

¹² มูลนิธิพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีแห่งประทศไทย, GMOs มหัศจรรย์ หรือมหันตภัยของสหวัตร, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยี แห่งประทศไทย, 2543) น. 27

ที่ทำให้เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมาย และพัฒนามาตรการระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosafety) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ก่อนการดำเนินการใช้ประโยชน์ GMOs ในภาคสนามและในเชิงพาณิชย์ แต่ในปัจจุบันร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพก็ยังไม่แล้วเสร็จและยังมิได้นำเสนอผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ทำให้การควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนของพืชจีเอ็มโอต่อการเกษตรไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับในส่วนของมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติที่ได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินนโยบายพันธูิศวกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพแบบ “ให้สังคมมีทางเลือก”¹³ มีผู้ให้ความเห็นว่าการที่รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้จากการตัดต่อพันธุกรรม โดยให้สังคมมีทางเลือกนั้น มักมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเกษตรกรหรือผู้บริโภคมักตกเป็นเหยื่อของกลไกการตลาด เนื่องจากได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนในการตัดสินใจเลือกและปัญหาจากการที่องค์กรภาครัฐมักมีนโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรหรือผู้บริโภคเลือกหรือตัดสินใจตามแนวทางของรัฐบาล ดังนั้นการที่รัฐจะตัดสินใจเลือกนโยบายใดจะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสังคมโดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีนั้น โดยจะต้องหาแนวทางป้องกันหรือลดปัญหาควบคู่ไปพร้อมกับการตัดสินใจเลือกใช้เทคโนโลยีนั้นด้วย¹⁴ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นพ้องด้วยและในปัจจุบันนโยบายรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์มิได้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับด้านความปลอดภัยทางชีวภาพแต่อย่างใด

¹³ มติคณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2547 วันศุกร์ที่ 20 สิงหาคม 2547 มีมติเห็นชอบให้ดำเนินนโยบายพันธูิศวกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพแบบ “ให้สังคมมีทางเลือก” โดยให้ประเทศไทยมีโอกาสเลือกใช้ GMOs ที่ผ่านการประเมินความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมแล้ว และนำไปใช้ ประโยชน์อย่างระมัดระวังควบคู่ไปกับการผลิตแบบดั้งเดิม พร้อมทั้งให้สร้างความสามารถด้านวิทยาการจีโนม ซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ สัตว์ จุลินทรีย์ การตรวจสอบ และการทดสอบความปลอดภัยของ GMO

¹⁴ สุรวิช วรรณไกรโรจน์, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องนโยบายสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรม, (กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษานโยบายด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ศูนย์พันธูิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ, 2548) น. 144.

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตร จากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรม

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการคุ้มครองการเกษตรจากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรม ,การควบคุมมิให้มีการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยทางชีวภาพ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่ควบคุมการเพาะปลูกพืชจีเอ็มโอในการเกษตรแต่อย่างใด มีแต่เพียงแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับควบคุมการทดลองเกี่ยวกับพืชดัดแปลงพันธุกรรมทั้งระดับห้องปฏิบัติการและภาคสนาม และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2544 ที่ห้ามการทดลองพืชจีเอ็มโอทุกชนิดในระดับไร่นาเท่านั้น

สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชที่ห้ามมิให้จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน และพันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน¹⁵ นั้นมิได้มีบทบัญญัติในส่วนที่ว่าหากมีการอนุญาตให้จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่แล้วเกิดผลกระทบขึ้นภายหลังจะมีบทลงโทษผู้ประเมินหรือผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชอย่างไรอีกทั้งไม่มีความชัดเจนในวิธีเยียวยาแก้ไขปัญหาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

¹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 13 พันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน ห้ามมิให้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนจากกรมวิชาการเกษตรหรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อนึ่งสำหรับกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพนั้นปัจจุบันยังคงอยู่ระหว่างขั้นตอนการยกร่างร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม พ.ศ.¹⁶

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร

(1) สภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507

สภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 แม้ปัจจุบันจะมีการประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมจำนวน 89 ชนิดเป็นสิ่งต้องห้ามตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดพืชศัตรูพืชหรือพาหะจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตาม พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.2507 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ,(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 และ(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า หรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามเว้นแต่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลองหรือการวิจัยโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชของเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ส่งสิ่งต้องห้ามนั้น แต่ประกาศดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับพืชจำนวน 89 ชนิดตามประกาศเท่านั้น ทำให้พืชชนิดอื่นที่ไม่ใช่พืช 89 ชนิดตามประกาศถึงแม้จะเป็นพืชดัดแปลงพันธุกรรม บุคคลทั่วไปก็สามารถนำเข้าหรือนำผ่านได้โดยมิได้เป็นการฝ่าฝืนประกาศฉบับดังกล่าว

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพราะพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 นั้นมีเจตนารมณ์เพื่อจะควบคุมการเคลื่อนย้ายพืชเข้าออกประเทศเพื่อป้องกันโรคพืชและศัตรูพืชมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ด้วยการประกาศให้เป็นพืชต้องห้าม มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการนำเข้าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ดังนั้นการกำหนดพืชชนิดใดเป็น “สิ่งต้องห้าม” ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 จะไม่สามารถกำหนดให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมทั้งหมดเป็นสิ่งต้องห้ามได้ จำต้องมีการระบุจำกัดประเภทชนิดให้แน่ชัดว่าเป็นพืชชนิดใดจึงจะกระทำได้เพราะข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวทำให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่มีรายชื่อในประกาศสามารถนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

¹⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย, “สรุปความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม,” <http://www.biothai.net/autopage1/show_page.php?t=2&s_id=136&d_id=133>, 3 ธันวาคม 2549.

อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทกำหนดโทษบังคับเฉพาะผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้จำหน่ายหรือเพาะปลูกด้วย¹⁷ จึงทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้จำหน่ายหรือผู้เพาะปลูกทำให้การแก้ปัญหาไม่ครอบคลุมทั้งระบบ

อย่างไรก็ดีถึงแม้พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 จะให้อำนาจกรมวิชาการเกษตรสามารถออกประกาศรายชื่อพืชที่เป็นสิ่งต้องห้ามได้เสมอ แต่ในทางปฏิบัติกลไกอันล่าช้าของภาครัฐนั้นจะมีประสิทธิภาพในการประกาศรายชื่อได้ทันท่วงทีก่อนที่พืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดนั้น ๆ จะแพร่กระจายออกสู่สิ่งแวดล้อมได้หรือไม่

(2) ปัญหาตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

สำหรับสภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 แม้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องห้ามหรือที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้า แต่การที่จะใช้มาตรการนี้ต้องกระทำในสถานการณ์เฉพาะเท่านั้น กล่าวคือต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐเท่านั้น ดังนั้นจึงมีปัญหาที่ควรพิจารณาว่าการที่รัฐจะห้ามหรือควบคุมการนำเข้าสินค้าพืชดัดแปลงพันธุกรรมโดยปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมมีความไม่ปลอดภัยมารองรับจะกระทำได้หรือไม่

(3) ปัญหาตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

สภาพปัญหาคืออาจเกิดการโต้แย้งได้ว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมจะถือเป็นพืชอันตรายหรือไม่เพราะวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตรายนั้นจะต้องเป็น “วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม” หรือ “วัตถุอย่างอื่นที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม”¹⁸ ซึ่งการที่จะแปลความหมายไปว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นวัตถุที่ก่อให้เกิดการ

¹⁷ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 11 ผู้ใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งไม่ ต้องห้าม ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม แบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 22 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

¹⁸ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

(7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม

เปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการตีความที่กว้างเกินไปเพราะโดยธรรมชาติแล้วพืชแต่ละชนิดจะต้องมีการผสมพันธุ์หรือแพร่พันธุ์ตามธรรมชาติอยู่แล้ว ซึ่งก็ย่อมมีผลให้พืชต้องกลายพันธุ์ไปเป็นพันธุ์ผสมพันธุ์ใหม่ขึ้นมาตามทฤษฎีของเมนเดล ดังนั้นการที่จะแปลความว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้นเป็นวัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมนั้นข้าพเจ้าคงไม่เห็นพ้องด้วย อีกทั้งความกังวลที่ว่าอาจทำให้เกิดการเร่งการวิวัฒนาการของแมลงที่ต้านทานสารปราบศัตรูพืชจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมหรืออาจเกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมของแมลงหรือจุลินทรีย์เนื่องมาจากการได้รับยีนจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมก็ยังคงขาดผลการทดสอบทางวิทยาศาสตร์มารองรับ แต่อย่างไรก็ดีหากทราบเป็นที่แน่ชัดว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย พืช สัตว์ หรือคนได้ ก็สามารถประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดดังกล่าวเป็นวัตถุอันตรายได้

อย่างไรก็ดีในพิธีสารคาร์ตาเฮน่าฯ ได้ใช้หลักป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งยินยอมให้ประเทศภาคีไม่ยอมให้นำเข้าสินค้าที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อยืนยันทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่า สินค้านั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นภัยต่อสุขภาพ หลักเตือนภัยล่วงหน้าเป็นหลักที่ตรงข้ามกับหลักที่มีวิทยาศาสตร์รองรับ (Scientific Based Principle) ซึ่งปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศอีกฉบับหนึ่ง คือ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) หรือที่เรียกว่า SPS ภายใต้หลักที่มีวิทยาศาสตร์รองรับ

ดังนั้นข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่ารัฐมนตรีอาจใช้แนวทางตามหลักป้องกันล่วงหน้าในพิธีสารคาร์ตาเฮน่าเป็นแนวทางในการกำหนดให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมทุกชนิดเป็นวัตถุอันตรายได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับอย่างชัดเจนและนำมาตราการด้านการควบคุมวัตถุอันตรายมาบังคับใช้กับการควบคุมการนำเข้าพืชดัดแปลงพันธุกรรมได้

(10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืช

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับคือ

(1) ปัญหาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542

เมื่อนักปรับปรุงพันธุ์พืชจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่แล้ว นักปรับปรุงพันธุ์ผู้นั้นจะเป็นผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่นั้น มาตรการดังกล่าวมีผลเป็นการควบคุมมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชชนิดนั้น ดักลอบผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ทำให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมแพร่กระจายออกไป ปัญหาของมาตรการในข้อนี้คือ เป็นการควบคุมการผลิตหรือจำหน่ายของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชชนิดนั้นและสำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่จดทะเบียนเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงการผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ทรงสิทธิฯเอง และไม่ครอบคลุมถึงการผลิตหรือจำหน่ายพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่มีได้จดทะเบียนในราชอาณาจักร

อีกทั้งบทบัญญัติที่ห้ามไม่ให้จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน และพันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน¹⁹ เสียก่อนและบทบัญญัติที่ว่ารัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศห้ามมิให้ผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพันธุ์พืชใหม่เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประกาศได้ เมื่อมีความจำเป็นในการป้องกันรักษาโรคและส่งเสริมสุขภาพการรักษาสวัสดิภาพของประชาชน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น²⁰ ก็เช่นกันไม่ได้ครอบคลุมถึงการผลิตหรือจำหน่ายพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่มีได้จดทะเบียนในราชอาณาจักร

(2) ปัญหาตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 (ฉบับแก้ไข พ.ศ.2535)

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม²¹และ ห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขาย

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 13

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 36

²¹ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 มาตรา 12

นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่²²

ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพราะการกำหนดพืชชนิดใดเป็น “เมล็ดพันธุ์ควบคุม”²³ ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืชจะไม่สามารถกำหนดให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมทั้งหมดเป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมได้ จำต้องมีการระบุจำกัดประเภทชนิดให้แน่ชัดว่าเป็นพืชชนิดใดจึงจะกระทำได้ ข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวทำให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่มีรายชื่อสามารถนำมาใช้ผลิตและจำหน่ายได้ ประกอบกับความล่าช้าของหน่วยงานราชการจะประกาศรายชื่อได้ทันช่วงที่ก่อนที่พืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดนั้น ๆ จะแพร่กระจายได้หรือไม่

และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 มีเพียงบทกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า แต่ไม่ได้ห้ามการที่บุคคลใดจะกระทำการปลูกพืชซึ่งเป็นพันธุ์ควบคุมทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้ที่ลักลอบปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นพันธุ์ควบคุมได้

(3) ปัญหาตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507

พระราชบัญญัตินี้มิได้มีมาตรการที่ใช้สำหรับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืชโดยตรงแต่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้คือ เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้นในท้องที่ใดหรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด ให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช ห้ามมิให้บุคคลใดนำพืชศัตรูพืชหรือพาหะออกไปนอก หรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืช เว้นแต่จะได้ผ่านการตรวจและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่²⁴

แต่การที่จะดำเนินการประกาศกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืชซึ่งจะต้องระบุชื่อชนิดของพืชศัตรูพืชและพาหะที่จะควบคุมนั้น จะกระทำต่อเมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้น จะต้องพิสูจน์หรือแสดงให้เห็นว่าพืชดังกล่าวเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อนพืชที่ปลูกข้างเคียงรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างกับกรณีการกำหนดรายชื่อสิ่งต้องห้ามตามมาตรา 6 ที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงมี

²² พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 มาตรา 14

²³ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 มาตรา 3 “เมล็ดพันธุ์ควบคุม” หมายความว่า เมล็ดพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม

²⁴ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 มาตรา 6

ปัญหาที่ควรพิจารณาเช่นเดียวกันว่าการที่รัฐจะประกาศเขตควบคุมศัตรูพืชโดยประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นศัตรูพืชโดยปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมจะเป็นอันตรายต่อพืชชนิดอื่นอย่างไรมารองรับจะกระทำหรือไม่ และอำนาจการควบคุมตามพระราชบัญญัติกักพืชนี้ก็เป็นกรควบคุมภายหลังจากที่พืชดัดแปลงพันธุกรรมแพร่พันธุ์ออกไปแล้วซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

(4) ปัญหาตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535

เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่เพื่อห้ามการครอบครอง การจำหน่าย หรือการใช้วัตถุอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดและให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตรายมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุนามหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตรายเพื่อควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายได้²⁵

สภาพปัญหาคืออาจเกิดการโต้แย้งได้ว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมจะถือเป็นพืชอันตรายหรือไม่เพราะวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตรายนั้นจะต้องเป็น “วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม” หรือ “วัตถุอย่างอื่นที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม”²⁶ ซึ่งการที่จะแปลความหมายไปว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นวัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการตีความที่กว้างเกินไปเพราะโดยธรรมชาติแล้วพืชแต่ละชนิดจะต้องมีการผสมพันธุ์หรือแพร่พันธุ์ตามธรรมชาติอยู่แล้ว ซึ่งก็ย่อมมีผลให้พืชต้องกลายพันธุ์ไปเป็นพันธุ์ผสมพันธุ์ใหม่ขึ้นมา ดังนั้นการที่จะแปลความว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้นเป็นวัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมนั้นข้าพเจ้าคงไม่เห็นพ้องด้วย อีกทั้งความกังวลที่ว่าอาจทำให้เกิดการเร่งการวิวัฒนาการของแมลงที่ต้านทานสารปราบศัตรูพืชจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมหรืออาจเกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมของแมลงหรือจุลินทรีย์เนื่องมาจาก

²⁵ พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535 มาตรา 16 ,มาตรา 18

²⁶ พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535 มาตรา 4 “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

(7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม

(10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

การได้รับยีนจากพืชดัดแปลงพันธุกรรมก็ยังขาดผลการทดสอบทางวิทยาศาสตร์มารองรับ แต่อย่างไรก็ดีหากทราบเป็นที่แน่ชัดว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย พืช สัตว์ หรือคนได้ ก็สามารถประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมชนิดดังกล่าวเป็นวัตถุอันตรายได้

และสำหรับประเด็นด้านการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืชนั้นจะใช้หลักหลักป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในพิธีสารคาร์ตาเฮน่าเป็นแนวทางในการกำหนดให้พืชแปลงพันธุ์หรือพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นวัตถุอันตรายโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับนั้นหาได้ไม่ เนื่องจากหลักป้องกันภัยล่วงหน้านี้เป็นหลักการสำหรับพิธีสารซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้สำหรับการนำเข้าและส่งออกพืชดัดแปลงพันธุกรรมเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงด้านการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืช

(5) ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในกรณีที่น่าปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ²⁷ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้²⁸

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะเป็นเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาในเรื่องของ 4. ปัญหาตามพระราชบัญญัติวัดถุอันตรรายพ.ศ. 2535 คือจะถือว่าพืชตัดแปลงพันธุกรรมจะเป็นมลพิษหรือไม่ เพราะคำว่ามลพิษพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นจะต้องเป็น “ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสีความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย”²⁹ เพราะในปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ใดที่สามารถยืนยันแน่ชัดได้ว่าสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรมจะก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจึงไม่อาจจะตีความให้เข้านิยามของคำว่า “มลพิษ” ได้ เว้นแต่จะปรากฏหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นที่แน่ชัดว่าพืชตัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจึงจะสามารถประกาศให้พืชตัดแปลงพันธุกรรมชนิดนั้นเป็น “มลพิษ” และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้

จากปัญหาของมาตรการนี้ทำให้เห็นได้ว่ามาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วขยายพันธุ์พืชมีข้อบกพร่องอยู่มาก อาทิเช่นมาตรการการควบคุมการจำหน่ายไม่ชัดเจนและไม่มียกเว้นข้อยกเว้นโทษแก่ผู้ที่ลักลอบปลูกพืชไม่ว่าจะเป็นพืชควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืชหรือพืชที่เป็นสิ่งต้องห้ามตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดพืชศัตรูพืชหรือพาหะจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตาม พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.2507 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 เพราะอำนาจตามประกาศดังกล่าวมีเพียงห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า หรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามเท่านั้นแต่ไม่ได้มีบทบังคับไปถึงการห้าม

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 มาตรา

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 มาตรา

เพาะปลูก ประกอบกับการที่จะตีความพืชดัดแปลงพันธุกรรมให้เข้ากับนิยามของคำว่า “วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ หรือ คำว่า “มลพิษ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้หรือไม่ นั้น ด้วยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ณ ปัจจุบันยังไม่สามารถกระทำได้ เพราะยังขาดความชัดเจนของข้อมูลอยู่มากทำให้ไม่สามารถนำมาตรการตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมาบังคับใช้ได้

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช

เมื่อนักปรับปรุงพันธุ์พืชจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่แล้ว นักปรับปรุงพันธุ์ผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งส่วนขยายพันธุ์³⁰ ของพันธุ์พืชใหม่นั้น³¹ สิทธิเช่นนี้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด (Exclusive rights) ของผู้ทรงสิทธิ³² ซึ่งคำว่าสิทธิเด็ดขาดหรือสิทธิแต่เพียงผู้เดียวนั้นพอจะเทียบเคียงจากความหมายของสิทธิเด็ดขาดตามกฎหมายสิทธิบัตรว่าหมายถึงสิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตรที่จะแสวงหาประโยชน์จากการประดิษฐ์ที่ได้รับสิทธิบัตรแต่เพียงผู้เดียว บุคคลอื่นไม่มีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์จากการประดิษฐ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ทรงสิทธิบัตร สิทธิเด็ดขาดดังกล่าวมีผลในทางกฎหมาย 2 ลักษณะคือ

- (1) เป็นการหวงห้ามหรือกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นแสวงหาประโยชน์จากสิ่งที่ได้รับสิทธิบัตร หากบุคคลอื่นฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว ถือเป็นการละเมิดหรือล่วงสิทธิในสิทธิบัตร (patent infringement)

³⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ส่วนขยายพันธุ์ หมายความว่า พืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชที่สามารถทำให้เกิดพืชต้นใหม่ได้โดยวิธีปกติทางเกษตรกรรม

³¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขายหรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่

³² นันทน อินทนนท์, “กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช : แนวความคิดและบทวิเคราะห์,” บทบัญญัติ, 60 (ธันวาคม 2547) : น.225.

- (2) ทำให้ผู้ทรงสิทธิบัตรมีสิทธิอนุญาตให้บุคคลอื่นแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งที่ได้รับจากสิทธิบัตร³³

มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องคือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3523/2537 สิทธิบัตรที่โจทก์ร่วมได้รับเป็นสิทธิบัตรการประดิษฐ์ลูกตะกร้อพลาสติกไม่ใช่การประดิษฐ์ที่ได้มาซึ่งกรรมวิธีใหม่ การวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ผลิตรายใดจะเป็นการละเมิดสิทธิบัตรของโจทก์ร่วมหรือไม่ จะต้องพิจารณาที่ผลิตภัณฑ์เป็นหลักมิใช่พิจารณาที่กรรมวิธีการผลิต ดังนั้นไม่ว่าผู้ผลิตรายใดซึ่งผลิตตะกร้อพลาสติกจะพัฒนาวิธีการสานตะกร้อพลาสติกให้ดีกว่าหรือต่างไปจากวิธีการสานของโจทก์ร่วมเพียงใดก็ตาม หากลูกตะกร้อพลาสติกที่ผลิตออกมามีรูปร่างรูปร่างลักษณะเหมือนกับของโจทก์ร่วมแล้ว ถือว่าผลิตภัณฑ์นั้นผลิตโดยละเมิดข้อถือสิทธิตามสิทธิบัตรของโจทก์ร่วม³⁴

คำพิพากษานี้หมายความว่าสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ได้รับการคุ้มครองโดยไม่คำนึงกรรมวิธีที่แตกต่างกัน³⁵

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชและกฎหมายสิทธิบัตรเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ประดิษฐ์เป็นหลัก³⁶

³³ ยรรยง พวงราช, คำอธิบายกฎหมายสิทธิบัตร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) น. 82-83.

³⁴ สำนักงานศาลยุติธรรม, รวมคำพิพากษาศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2537 เล่มที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2538) น. 208.

³⁵ ยรรยง พวงราช, รวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ภาค 1 สมัยที่ 59 ปีการศึกษา 2549 เล่มที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549) น. 215-216.

³⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืช

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือเมื่อเกิดการปนเปื้อนของเมล็ดพันธุ์จีเอ็มโอต่อแปลงเกษตรของเกษตรกรทำให้พืชในแปลงเกษตรกลายเป็นพืชจีเอ็มโอแล้ว เกษตรกรได้ประโยชน์จากคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นของพืชจีเอ็มโอ เช่นพืชมีความอดทนต่อการทำลายของแมลงหรือทนต่อยาปราบศัตรูพืช เกษตรกรผู้ได้ใช้ประโยชน์จากพืชในแปลงเกษตรของตนที่กลายเป็นพืชจีเอ็มโอนั้น จะกลายเป็นผู้ละเมิดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้จดทะเบียนไว้หรือไม่

กรณีนี้มีกรณีศึกษาคือกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศแคนาดาในคดี **Monsanto vs Schmeiser** คดีนี้บริษัทมอนซานโต้ได้ตรวจพบว่ามีการปนเปื้อนของเมล็ดคาโนลา³⁷ ที่ดัดแปลงพันธุกรรมถึง 90 เปอร์เซ็นต์ในไร่ของนายเพอร์ซี ชไมเซอร์³⁸ โดยที่นายชไมเซอร์ยืนยันว่าตนได้ใช้เมล็ดพันธุ์ของตนที่ตนเป็นผู้ปรับปรุงพันธุ์ขึ้นมาเองตลอดระยะเวลา 40 ปีและไม่ทราบว่าเกิดการปนเปื้อนได้อย่างไร พร้อมทั้งได้แย้งว่าการที่พืชดัดแปลงพันธุกรรมเข้ามาปนเปื้อนกับทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยมิได้ตั้งใจ ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ควรจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือสิทธิบัตรในทางกลับกันกรณีนี้ผู้ที่ทรัพย์สินถูกปนเปื้อนโดยไม่เจตนาจะต้องได้รับการคุ้มครอง บริษัทมอน

พื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยที่นานาประเทศได้ทำความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าและจัดตั้งองค์การการค้าโลกได้เสร็จสิ้นลงและมีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก มีพันธกรณีที่จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการให้สอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว เพื่อให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโดยที่การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้ นักประดิษฐ์ได้รับผลตอบแทนความมานะอุตสาหะอย่างเหมาะสม อันจะทำให้ นักประดิษฐ์มีกำลังใจที่จะประดิษฐ์คิดค้นเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อไป

³⁷ คาโนลาเป็นพืชชนิดหนึ่งที่ใช้เมล็ดมากลั่นเป็นน้ำมันพืช เช่นเดียวกับถั่วเหลือง.

³⁸ ก่อนที่จะมีการพิจารณาคดีของศาลนั้น มอนซานโต้ได้ถอนคำฟ้อง ในประเด็นที่ว่า “นายเพอร์ซีได้เมล็ดพันธุ์ของมอนซานโต้มาโดยผิดกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า เนื่องจากบริษัทมอนซานโต้พบคาโนลาดัดแปลงพันธุกรรมขึ้นอยู่ตามท้องไร่ในไร่ของนายเพอร์ซี แสดงว่านายเพอร์ซีฝ่าฝืนละเมิดสิทธิบัตรของบริษัท”

ซานโต้จึงฟ้องนายเพอร์ซี ซีไมเซอร์ในข้อหาละเมิดสิทธิในเมล็ดพันธุ์คาโนลาที่บริษัทมอนซานโต้เป็นผู้ประดิษฐ์ขึ้นและกล่าวหานายซีไมเซอร์ครอบครองและปลูกเมล็ดพันธุ์ของบริษัทโดยไม่ได้อนุญาต³⁹

และศาลฎีกาของประเทศแคนาดาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2547 โดยตัดสินให้นายซีไมเซอร์แพ้คดี ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บริษัทมอนซานโต้ฐานละเมิดสิทธิบัตร ถึงแม้ศาลจะไม่พบหลักฐานที่แสดงว่าซีไมเซอร์เจตนา นำเมล็ดพันธุ์ของมอนซานโต้มาปลูกก็ตาม โดยศาลเห็นว่าซีไมเซอร์ได้ปลูกเมล็ดพันธุ์ที่มีการจดสิทธิบัตรจริงจึงหมายความว่าเขาละเมิดสิทธิบัตรไม่ว่าเมล็ดพันธุ์จีเอ็มโอจะเข้ามาปะปนกับเมล็ดพันธุ์ของซีไมเซอร์ด้วยวิธีใดก็ตาม⁴⁰ ไม่ว่าจะเข้าไปในฟาร์มโดยตรงหรือจะเข้าไปโดยลมพัดเข้าไป นกพาไป แพร่เข้าไปในทุ่งหญ้าแพรรีตอนน้ำท่วมหรือฝังเป็นต้นทำให้เกิดการผสมเกสรข้ามพันธุ์ก็ตาม หากพบว่ามีเมล็ดพันธุ์ติดต่อกันการรวมปรากฏอยู่ในที่นั้นแล้วเมล็ดพันธุ์และพืชเหล่านั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินของมอนซานโต้ทั้งสิ้นนายเพอร์ซีไม่สามารถที่จะเก็บเมล็ดพันธุ์จากไร่ของตนไว้เพาะปลูกในฤดูกาลต่อไปได้อีก⁴¹ ซึ่งเป็นผลให้นายซีไมเซอร์ต้องสูญเสียเมล็ดพันธุ์ที่เขาสะสมมาเป็นเวลาหลายสิบปี พร้อมทั้งต้องจ่ายค่าเสียหายให้กับบริษัทมอนซานโต้อีกประมาณ 400,000 เหรียญแคนาดาด้วย⁴²

³⁹ Greenpeace, "The Conflict," <<http://www.percyschmeiser.com/conflict.htm>>, 28 July 2005. และโปรดดู Greenpeace, "Monsanto wins right to Genetic Pollution," <<http://www.greenpeace.com>>, 28 July 2005.

⁴⁰ กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, "เพอร์ซี ซีไมเซอร์ แพ้คดีมอนซานโต้ เกษตรกรแคนาดาเสียสิทธิปลูกพืชจีเอ็มโอ", สารคดี 19 (มิถุนายน 2547) :น. 26.

⁴¹ ยศ สันติสมบัติ, "อาหาร อำนาจอธิปไตยกับการยึดครองพันธุ์พืช : ร้อยแปดวิถีทัศน์ จุดประกายปริทัศน์", หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (27 กันยายน พ.ศ. 2547) : น. 20.

⁴² อวยพร แต่ชุตระกูล, "พืชจีเอ็มโอ...เมล็ดพันธุ์แห่งความขัดแย้ง คำเตือนจากวีรบุรุษชาวนาชื่อเพอร์ซี ซีไมเซอร์", โลกสีเขียว 10 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2545) :น. 26.

จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีสภาพปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า

“ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขายหรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่”

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีดังต่อไปนี้

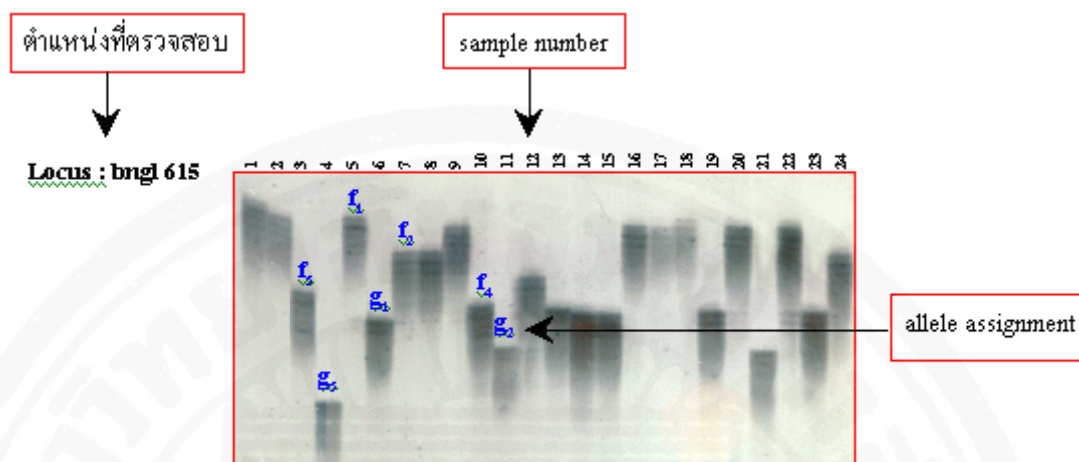
(4) การเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับควบคุมครองโดยเกษตรกร ด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิต แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการประกาศให้พันธุ์พืชใหม่นั้นเป็นพันธุ์พืชที่ควรส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ให้เกษตรกร สามารถเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ได้ไม่เกินสามเท่าของปริมาณที่ได้มา

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือหากเกิดการปนเปื้อนในแปลงเกษตรของเกษตรกรดังเช่นกรณีดังกล่าวในประเทศไทยจะถือว่าเกษตรกรละเมิดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้จดทะเบียนไว้หรือไม่ เกษตรกรผู้ที่แปลงเกษตรของตนถูกปนเปื้อนจะมีประเด็นข้อต่อสู้ข้ออ้างใดได้หรือไม่

ปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่เรียกว่าการตรวจเครื่องหมายดีเอ็นเอ (DNA marker) เพื่อใช้วิเคราะห์พันธุกรรมในระดับดีเอ็นเอ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น การคัดเลือกพันธุ์พืช, สัตว์, การตรวจวินิจฉัยโรค รวมทั้งการตรวจเอกลักษณ์พันธุกรรม (DNA Fingerprint)⁴³ ของพืช โดยการสร้างเอกลักษณ์พันธุ์พืชต่าง ๆ นั้นจะใช้ เครื่องหมาย ดีเอ็นเอ คือ SSLP จำนวน ตำแหน่ง (loci) อย่างน้อย 50 ตำแหน่ง (ข้าวโพด, ข้าว, ยูกาลิปตัส ใช้ 100 ตำแหน่ง ถั่วเหลืองใช้เพียง 50 ตำแหน่ง)⁴⁴ ตัวอย่าง

⁴³ เอกลักษณ์พันธุกรรมมีไว้เพื่อเป็นฐานข้อมูลอ้างอิง และจดทะเบียนพันธุ์เพื่อเป็นที่ยืนยันเมื่อมีการตรวจสอบสายพันธุ์พืช โปรดดู สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ห้องปฏิบัติการดีเอ็นเอเทคโนโลยี, “DNA Fingerprinting Service (DFS)” ,<<http://dnatec.kps.ku.ac.th/new-dnatec2/service/finger.cgi?subject=figure/finger%20bar>>, 3 ธันวาคม 2549

⁴⁴ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ห้องปฏิบัติการดีเอ็นเอเทคโนโลยี, “DNA Fingerprinting Service (DFS)” ,<<http://dnatec.kps.ku.ac.th/new-dnatec2/service/finger.cgi?subject=figure/finger%20bar>>, 3 ธันวาคม 2549



ภาพเอกภยณัพันธุกรรม (DNA fingerprint) ของข้าวโพดสายพันธุ์แท้ จำนวน 24 สายพันธุ์ ณ ตำแหน่ง bngl 615

ซึ่งวิธีนี้จะสามารถตรวจสอบได้ว่าพันธุ์พืชของตนมีสายพันธุ์อย่างไร ซึ่งจะสามารถนำพืชในแปลงเกษตรมาตรวจสอบได้ว่าพันธุ์พืชของตนมีสายพันธุ์ที่มาจากอย่างไรโดยตรวจสอบสายพันธุ์ย้อนขึ้นไปแต่ทั้งนี้เกษตรกรเหล่านั้นจะต้องเก็บพันธุ์พืชในแต่ละรุ่น ๆ ของตนเองไว้ให้ตรวจสอบด้วย เพราะกรณีจะเข้าข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ให้ถือว่าพืชจีเอ็มโอที่ตรวจพบเป็นของผู้ทรงสิทธิ เกษตรกรจะเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบหากล้าง⁴⁵

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธิประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3523/2537 ทำให้พิจารณาได้ว่าหากมีการฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวและเกษตรกรนำสืบได้ว่าตนใช้พันธุ์พืชของตนเองและแปลงเกษตรของตนถูกปนเปื้อนนี้ ก็น่าจะยังถือว่าเกษตรกรยังคงเป็นผู้ละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิอยู่ดี เนื่องจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3523/2537 ได้วางแนวเอาไว้ว่า "ไม่ว่าผู้ผลิตจะพัฒนากรรมวิธีการผลิตให้ดีกว่าหรือต่างไปจากวิธีการของผู้ทรงสิทธิเพียงใดก็ตาม หากผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมามีลักษณะคุณสมบัติเหมือนกับของผู้ทรงสิทธิแล้ว ถือว่าผลิตภัณฑ์นั้นผลิต

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้นำที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1)..... (2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

โดยละเมิดข้อถือสิทธิของผู้ทรงสิทธิ” และเนื่องจากสิทธิในพันธุ์พืชใหม่นั้นโดยลักษณะของตัวมันเองจะเป็นลักษณะเดียวกับสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์มีใช้สิทธิบัตรกรรมวิธี ดังนั้นแม้เกษตรกรจะใช้กรรมวิธีใดก็ตาม แต่หากพบว่าพันธุ์พืชดังกล่าวมีส่วนประกอบของยีนที่เป็นจีเอ็มโอที่เป็นพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชปรากฏอยู่ เกษตรกรคนนั้นก็ย่อมจะกลายเป็นผู้ละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่เป็นผลให้เกษตรกรจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ทรงสิทธิฯ ซึ่งผลของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกษตรกรเสียสิทธิในการปฏิเสธพืชจีเอ็มโอแต่จะไม่เสียสิทธิในเมล็ดพันธุ์ที่เก็บรักษาเพาะพันธุ์ขึ้นมามีดังกรณีศึกษาของประเทศแคนาดาเนื่องจากเข้าข่ายยกเว้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคสอง (4)

5.2.5 สภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการวิจัยและพัฒนา

มีมาตรการที่เกี่ยวข้อง 2 มาตรการคือมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2544 ที่มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชจีเอ็มโอทุกชนิดในระดับไร่นาในระหว่างที่มีการร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ และมาตรการตามแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม ฉบับปีพ.ศ. 2547 ของศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ

ซึ่งปัญหาของมาตรการดังกล่าวคือเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น มิได้ใช้กับหน่วยงานเอกชนหรือนักวิจัยอิสระที่ไม่ได้รับค่าใช้จายจากภาครัฐทำให้เกิดช่องว่างของมาตรการขึ้น

และมาตรการดังกล่าวก็มิได้มีสภาพบังคับเพียงพอ โดยผู้ที่มิได้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติอย่างครบถ้วน หากเป็นหน่วยงานของรัฐจะได้รับโทษเพียงการระงับทุนอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนั้น หรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐเพื่อใช้ในการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาจได้รับการถอนสิทธิประโยชน์ และการฝ่าฝืนแนวทางปฏิบัติจะถูกรายงานให้รัฐมนตรีผู้ซึ่งมีอำนาจเปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ⁴⁶ จึงทำให้องค์กรที่มี

⁴⁶ แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่หรือพันธุวิศวกรรม

สถานะทางการเงินดีไม่เกรงกลัว กล้าที่จะฝ่าฝืนแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นผลให้อาจจะเกิดการรั่วไหลขณะการวิจัยได้

5.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ปัจจุบันการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420⁴⁷, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 มาตรา 96 และตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535 มาตรา 63 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ⁴⁸ หรือผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษหรือวัตถุอันตรายอันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งผลของมาตรานี้คือผู้เสียหายมีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความจงใจหรือ

นักวิจัยและ/หรือ หน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติฯ เหล่านี้อย่างครบถ้วน อาจจะได้รับโทษโดยการระงับทุนอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้

หน่วยงานเอกชนที่ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐเพื่อใช้ในงานวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ถ้าไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติฯ เหล่านี้อย่างครบถ้วน อาจได้รับการถอนสิทธิประโยชน์เหล่านั้นได้ การฝ่าฝืนแนวทางปฏิบัติฯ จะถูกรายงานให้รัฐมนตรีผู้ซึ่งมีอำนาจเปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ

⁴⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 มาตรา 4 "มลพิษ" หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ.....

ประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบ อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ปัญหาการแพร่กระจายของพืชดัดแปลงพันธุกรรมไปสู่เกษตรกรนั้นเกิดขึ้นได้จากบุคคล 2 จำพวกคือ

1. ผู้ผลิตและผู้ส่งออกจำหน่ายแก่เกษตรกรทั่วไป
2. เกษตรกรผู้ซื้อไปเพาะปลูก

การแพร่กระจายจากเกษตรกรทั่วไปเกิดได้จากหลายสาเหตุตั้งแต่แปลงปลูกเมล็ดพันธุ์ที่ตั้งอยู่ใกล้กับแปลงปลูกพืชจีเอ็มโอ อาจมีละอองเกสรปลิวมาผสมกับแปลงเมล็ดพันธุ์ได้ หรือแม้แต่แมลงผสมเกสรเช่น ผึ้ง ก็อาจทำให้มีการปนเปื้อนในการผสมเกสรได้เช่นกัน หรือปนเปื้อนในขั้นตอนการเก็บเกี่ยวผลผลิตดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

(1) ปัญหาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

มีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้คือ

(1) ต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยการกระทำโดยจงใจนั้นหมายถึงการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน โดยประสงค์ต่อผลความเสียหายเท่านั้น หากไม่ประสงค์ต่อผลแม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่การจงใจกระทำ แต่อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่อ ส่วนคำว่าประมาทเลินเล่อหมายถึงการกระทำโดยไม่จงใจแต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลซึ่งอยู่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่⁴⁹

(2) กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่ากระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นโดยเขาเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อการกระทำนั้นจะถือเป็นการละเมิด โดยคำว่า "การกระทำ" นั้นจะต้องมีการเคลื่อนไหวร่างกายที่อยู่ในบังคับจิตใจโดยรู้สำนึกในการกระทำของตนรวมถึงการละเว้นหรืองดเว้นการกระทำที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้

⁴⁹ ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2544) น.10

เกิดผลเสียหายขึ้นเพราะตนมีหน้าที่ป้องกันตามกฎหมาย⁵⁰ ตัวอย่างเช่นนาย ก.จงใจขึ้นไปนั่งบนหน้าหมอนำรถยนต์ของนาย ข. แม้ความเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้น แต่การกระทำของก.ก็ถือเป็นการละเมิดได้ ส่วนค่าเสียหายจะเป็นเท่าใดนั้นเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายจะต้องนำสืบและไม่ใช่ประเด็นที่ทำให้เกิดองค์ประกอบอันเป็นละเมิด เว้นแต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้งเช่นความผิดตามกฎหมายอาญา การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบอยู่ในตัว⁵¹

(3) มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่ความเสียหายนั้นจะต้องชดใช้กันเป็นจำนวนเงินเท่าใด จะต้องพิจารณาตามหลักเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน⁵² และความเสียหายดังกล่าวนั้นจะต้องแน่นอนพอที่จะเป็นมูลให้เกิดการชดใช้แทนกันได้มิใช่ความเสียหายที่คาดหมายว่าจะเกิดหรือน่าจะเกิด⁵³

(4) มีความสัมพันธ์กันระหว่างการกระทำและผล โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎีคือ

1. ทฤษฎีเงื่อนไขหรือผลโดยตรงหรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุคือถือหลักว่าถ้าไม่มีการกระทำนั้นผลจะเกิดขึ้นอย่างนั้นหรือไม่ เหตุอันนั้นทำให้เขาเกิดความเสียหายนั้นหรือไม่ ถ้าใช่ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องคำนึงว่ามีเหตุอื่นมาทำให้เสียหายด้วยหรือไม่

2. ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม คือเหตุทั้งหลายที่เกิดขึ้นที่ทำให้เกิดผลนั้นเหมาะสมกันหรือไม่ ได้สัดส่วนกันหรือไม่ หากผลที่เกิดขึ้นเกินกว่าสัดส่วนของการกระทำผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบ แต่ส่วนใหญ่ศาลฎีกาไทยได้นำทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเป็นส่วนมาก⁵⁴

⁵⁰ พจนี ปุષปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. (พระนคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) น.74

⁵¹ สุขุม ศุภนิติย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2543) น.22

⁵² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

⁵³ สุขุม ศุภนิติย์ , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 51 , น.27

⁵⁴ เพ็ง เพ็งนิติ, รวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ภาค 1 สมัยที่ 59 ปีการศึกษา 2549 เล่มที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549) น. 284-286.

สำหรับการฟ้องคดีของผู้เสียหายหรือเกษตรกรที่แปลงเกษตรของตนถูกปนเปื้อนนี้ ผู้เสียหายมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามหลักกฎหมายที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ"⁵⁵ จากที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่าการแพร่กระจายจากเกษตรกรทั่วไปเกิดได้จากหลายสาเหตุตั้งแต่แปลงปลูกเมล็ดพันธุ์ที่ตั้งอยู่ใกล้กับแปลงปลูกพืชจีเอ็มโอ อาจมีละอองเกสรปลิวมาผสมกับแปลงเมล็ดพันธุ์ได้ หรือแม้แต่แมลงผสมเกสรเช่น ผึ้ง ก็อาจทำให้มีการปนเปื้อนในการผสมเกสรได้เช่นกัน หรือปนเปื้อนในขั้นตอนการเก็บเกี่ยวผลผลิตดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ทำให้ผู้เสียหายยากที่จะนำสืบพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของผู้ก่อให้เกิดการปนเปื้อนและผลเสียหายที่เกิดขึ้น ว่าการที่แปลงเกษตรของตนปนเปื้อนพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้น มีที่มาจากแหล่งใดเพราะการผสมพันธุ์ของพันธุ์พืชนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุและมีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงโดยธรรมชาติพืชแต่ละชนิดจะต้องมีการผสมพันธุ์หรือแพร่พันธุ์ตามธรรมชาติ ซึ่งก็ย่อมมีผลให้พืชต้องกลายพันธุ์ไปเป็นพันธุ์ผสมเกิดพันธุ์ใหม่ขึ้นมา เมื่อปัจจุบันยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนมารองรับว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมมีอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมอย่างใด ประกอบกับประเทศไทยเองก็ไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนที่จะห้ามมิให้เพาะปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรม ดังนั้นการที่จะให้ผู้เสียหายนำสืบหรือพิสูจน์ว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้นจะทำได้ยากเนื่องจากยังขาดความชัดเจนของผลกระทบที่เกิดขึ้น ภาระการพิสูจน์หน้าที่นำสืบนั้นจึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายมีความยากลำบากในการที่ฟ้องคดี

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

ประกอบกับการดำเนินคดีแพ่งต่อศาลไม่ว่าจะเป็นในศาลชั้นต้น อุทธรณ์หรือฎีกา คู่ความจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล⁵⁶ โจทก์ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ 2.5⁵⁷ โดยเสียในวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาล จึงเป็นภาระหนักแก่โจทก์ผู้ฟ้องคดี เพราะโจทก์ในคดีนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรผู้ยากจน การที่โจทก์ต้องเสียค่าขึ้นศาลก่อนศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้ พิจารณาจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำคดีมาสู่ศาล แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมี บทบัญญัติว่าด้วยการร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินคดีอย่างคน อนาถายื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลได้เห็นว่าตนเองยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียม ศาล⁵⁸ และคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา⁵⁹ เมื่อศาล

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา มาตรา 149 ภายใต้บังคับ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการดำเนินคดีอนาถา และว่าด้วยความรับผิดชอบขั้นที่สุด ของคู่ความในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นคำฟ้อง ฟ้องอุทธรณ์หรือ ฎีกา หรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างอื่นตามที่ระบุไว้ในตารางท้ายประมวลกฎหมายนี้ หรือในมาตรา 150 นั้น ให้คู่ความผู้ยื่นคำฟ้อง ฟ้องอุทธรณ์ หรือฎีกา หรือดำเนินกระบวนการ พิจารณานั้น ๆ หรือคู่ความฝ่ายที่ศาลระบุไว้ในคำสั่งในกรณีที่กระบวนการพิจารณานั้นได้กระทำโดยคำสั่งศาล เป็นผู้ชำระ แต่ถ้าคู่ความฝ่ายซึ่งระบุไว้หรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมสำหรับ กระบวนการพิจารณาเช่นนั้น ศาลจะมีคำสั่งให้งดการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นไว้หรือจะสั่งให้ เรียกค่าธรรมเนียมศาลจากคู่ความทั้งสองฝ่าย หรือแต่ฝ่ายเดียวก็ได้

⁵⁷ ตาราง 1 ว่าด้วยค่าขึ้นศาลท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 ผู้ใดมีความจำนงจะฟ้องหรือ ต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่จะฟ้องหรือได้ฟ้องคดีไว้ นั้น พร้อมกับคำฟ้องคำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การ แล้วแต่กรณี และ สาบานตัวให้คำชี้แจงว่า ตนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าบุคคลนั้นตกเป็นคน ยากจนลงภายหลัง จะยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก็ได้

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา มาตรา 155 ถ้าคู่ความคนใดอ้าง ว่าเป็นคนยากจน ไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาล ในศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกา เมื่อ ศาลได้ไต่สวนเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่ความนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมก็ให้ ศาลอนุญาตให้คู่ความนั้นฟ้อง หรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ แต่การขอเช่นนั้นถ้าผู้ขอเป็น

อนุญาตแล้วจะมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด แต่ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่นค่านำส่งคำคู่ความ ค่านำส่งหมายเรียกสำเนาคำฟ้อง ค่าป่วยการยานพาหนะ ค่าเดินเผชิญสืบ ค่าทำแผนที่พิพาท ค่าตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เป็นต้น จะไม่ได้รับการยกเว้นไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งที่คู่ความต้องเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวมากกว่าค่าธรรมเนียมศาลด้วยซ้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีการปนเปื้อนหรือคิคมลพิษซึ่งจำต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ ค่าป่วยการพยานผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งค่าตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ คิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากคู่ความฝ่ายนั้น ๆ ยังคงมีภาระต้องเสียอยู่⁶⁰ และในอดีตที่ผ่านมากระบวนการพิสูจน์เช่นนี้ก็ยังไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ยากจนมากนักเพราะการที่ศาลจะฟังว่าผู้ขอยากจนหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณา⁶¹

และกว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นนั้นจะต้องใช้เวลานานและไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดจะมีอายุความเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ท่าละเมิด⁶² การที่กฎหมายละเมิดกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการฟ้องร้องภายใน 1 ปีนั้นถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นสำหรับการฟ้องดำเนินคดีที่ผู้เสียหายจะต้องใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นเวลานานทำให้คดีขาดอายุความได้

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งว่าจะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 วรรคสอง⁶³ มาบังคับใช้ได้หรือไม่

โจทก์ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือในกรณีอุทธรณ์ หรือฎีกา ศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแต่กรณี

⁶⁰ ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์ “ความรับผิดชอบแห่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541 : น. 115

⁶¹ เพิ่งอ้าง , น. 113-114

⁶² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448

⁶³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายมี 3 ชนิดคือ

1. ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ คือตัวทรัพย์สินนั้นเองเกิดอันตรายได้ เช่นกับดักสัตว์ ลิฟท์ บันไดเลื่อน ดินปืน น้ำมันเบนซิน ลูกกระเบิด กระแสไฟฟ้า แก๊ส ถ่านติดไฟ

2. ทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ คือตัวทรัพย์สินเองโดยลำพังจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต้องนำมาใช้ก่อนจึงจะเป็นอันตรายได้ เช่นมีดหรือปืน หากวางไว้เฉย ๆ จะไม่เป็นอันตราย แต่เมื่อนำมาใช้จึงจะเป็นอันตราย

3. ทรัพย์สินอันตรายโดยอาการกลไกของทรัพย์สินหมายถึงตัวทรัพย์สินนั้นมีอาการกลไกหรือมีเครื่องจักรในการทำงาน เช่นเครื่องสูบน้ำ มอเตอร์ไฟฟ้า เครื่องจักรกลในโรงงานแต่จะต้องไม่เป็นยานพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลมิฉะนั้นจะเข้ากรณีมาตรา 437 วรรคแรก

ซึ่งความรับผิดตามมาตราที่กำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นเป็นผู้ต้องรับผิดในผลของความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง⁶⁴

แต่อย่างไรก็ดีดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าโดยธรรมชาติพืชแต่ละชนิดจะต้องมีการผสมพันธุ์หรือแพร่พันธุ์ตามธรรมชาติมีผลให้พืชต้องกลายพันธุ์ไปเป็นพันธุ์ผสมเกิดพันธุ์ใหม่ขึ้น ประกอบกับปัจจุบันยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนมารองรับว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมมีอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมอย่างไร จึงไม่อาจถือได้ว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา

(2) ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นปัญหามีอยู่ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน่าจะเป็นผู้ใดระหว่างผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์จีเอ็มโอหรือชาวไร่ชาวนาผู้เต็มใจปลูกเมล็ดพันธุ์จีเอ็มโอในแปลงของตน ซึ่งหากแปลความตามกฎหมายแล้วเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน่าจะเป็นชาวไร่ชาวนาผู้ปลูกพืชจีเอ็มโอในแปลงของตน มิใช่ผู้ผลิตพืชจีเอ็มโอเพราะความน่าจะเป็นของ

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

⁶⁴ เพิ่ง เพิ่งนิติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 54 , น. 318-319.

การปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้นมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากละอองเกสรจากแปลงใกล้เคียง ปลิวมาผสมกับเมล็ดพันธุ์มากกว่าสาเหตุอื่น ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องกับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายได้ ต้องเรียกร้องกับเกษตรกรผู้ปลูกพืชจีเอ็มโอซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าเสียหาย แต่อย่างไรก็ดีมีปัญหาคือการพิจารณาประกอบอีกประเด็นหนึ่งคือจะถือว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นมลพิษได้หรือไม่ดังเหตุผลที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.2.3 มาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืช

แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาได้ว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นมลพิษตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอายุความการฟ้องร้องเอาไว้ จึงต้องใช้หลักอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ซึ่งมีอายุความ 10 ปี⁶⁵ ยาวกว่าบทบัญญัติเรื่องละเมิดและพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย

(3) ปัญหาตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ. 2535 มาตรา 63 กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่พอเพียงในการที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะสามารถเรียกร้องได้ทั้งจากผู้ผลิตและผู้นำออกจำหน่ายแก่เกษตรกรทั่วไปและเกษตรกรผู้ซื้อไปเพาะปลูก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจะถือว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นวัตถุอันตรายได้หรือไม่ดังเหตุผลที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.2.3 มาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืช และหากเกิดการปนเปื้อนขึ้นกฎหมายจะให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบต่อบุคคลใดระหว่างเกษตรกรผู้ที่แปลงเกษตรของตนถูกปนเปื้อนหรือว่าผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชที่กล่าวหาเกษตรกรว่าละเมิดสิทธิใช้ประโยชน์จากพืชดัดแปลงพันธุกรรมโดยมิได้รับอนุญาตจากตนดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 5.2.4 สภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับประเด็นด้านทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิของนักปรับปรุง

⁶⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

พันธุ์พืชในหัวข้อ 5.2.4 ว่าหากเกิดการปนเปื้อนขึ้นในแปลงเกษตรแล้วฝ่ายใดจะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกันฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการเรียกร้องค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเกษตรกรผู้เสียหายจะต้องเรียกร้องเอาจากบุคคลที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แปลงเกษตรของตนถูกปนเปื้อนและทำให้เกิดความเสียหาย แต่ในปัจจุบันยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนมารองรับว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมมีอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมอย่างใด ประกอบกับประเทศไทยเองก็ไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนที่จะห้ามมิให้เพาะปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมมีเพียงแต่มาตรการห้ามนำเข้าเท่านั้นอีกทั้งประเทศคู่ค้าที่รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรรายใหญ่จากประเทศไทยคือประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็ไม่ได้มีมาตรการกีดกันพืชผลผลิตทางการเกษตรที่เป็นพืชดัดแปลงพันธุกรรมแต่อย่างใดหากไม่มีผลการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าผลผลิตนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ และโดยปกติพืชแต่ละชนิดจะต้องมีการผสมพันธุ์หรือแพร่พันธุ์กันเองตามธรรมชาติ มีการปรับปรุงสายพันธุ์ตามธรรมชาติมาเรื่อย ๆ การที่จะให้ผู้เสียหายนำสืบหรือพิสูจน์ว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการปนเปื้อนของพืชดัดแปลงพันธุกรรมนั้นทำได้ยากเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากยังขาดความชัดเจนของผลกระทบที่เกิดขึ้น

เมื่อการเรียกร้องค่าเสียหายทำได้ยาก เกษตรกรยังจำเป็นต้องเจอกับผลกระทบของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธิ อันส่งผลให้เกษตรกรเมื่อเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้แล้วยังอาจจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ทรงสิทธิฐานละเมิดสิทธิในพันธุ์พืชใหม่อีกด้วย

เป็นที่สังเกตได้ว่ากฎหมาย 3 ฉบับที่ได้กล่าวมาในข้อนี้เน้นเป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เท่านั้น หากเป็นเพียงกรณีเพียงความคาดการณ์หรือเชื่อแน่ว่าจะได้รับความเสียหายจะยังไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามมาตรานี้ เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุหลังจากเกิดความเสียหายขึ้นแล้วแต่ไม่มีมาตรการใด ๆ ในเชิงป้องกันความเสียหายที่ให้ผู้คาดการณ์ว่าจะเสียหายสามารถป้องกันผลร้ายก่อนที่จะเกิดความเสียหายได้เลย

และเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วเมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย คำพิพากษานั้นก็จะผูกพันเฉพาะใจทกกับจำเลยในคดีนั้นเท่านั้นโดยไม่ผูกพันบุคคลภายนอกซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมหรือคดีที่เกิดจากการปนเปื้อนนี้นี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายมักจะมีหลายคน ซึ่งหากผู้เสียหายคนอื่นไม่ได้ฟ้องคดีผู้เสียหายคนอื่นจะอ้างผลของคำพิพากษานั้นเป็นผลดีแก่ตนเพื่อบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ตนไม่ได้ จึงเกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปนเปื้อนมีจำนวนมากหากต่างคนต่างต้องนำคดีมาฟ้องต่อ

ศาลเรียกค่าสินไหมทดแทนเองจะทำให้คดีมาสู่ศาลเป็นจำนวนมาก มีผลทำให้การพิจารณาคดีของศาลต้องล่าช้า ผู้เสียหายต่างคนก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแยกจากกัน ในต่างประเทศเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีกฎหมายที่เรียกว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action)⁶⁶ ข้าพเจ้าเห็นว่าคดีที่เกิดจากการปนเปื้อนนี้นั้นมีลักษณะเป็นคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก จึงควรนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติในกฎหมายไทยด้วย

อย่างไรก็ดีแม้หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะมีผลดีในเรื่องการประหยัดค่าใช้จ่ายและคดีไม่มาสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก แต่การที่เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วสมาชิกในกลุ่มจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวที่ตนเองไม่ได้เข้ามาต่อสู้หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลในเรื่องการนำพยานหลักฐานเข้าสู้ ก็อาจมีปัญหาคืนขึ้นได้หากผู้แทนกลุ่มที่ดำเนินคดีหรือต่อสู้ในศาลนั้นดำเนินการผิดพลาดหรือนำสืบแสดงหลักฐานให้ศาลเห็นไม่ได้ชัดเจนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดและต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายก็จะมีผลให้สมาชิกในกลุ่มได้รับผลร้ายจากการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นด้วย

⁶⁶ แนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มให้ความสำคัญอยู่ที่กรณีการเกิดความเสียหายต่อบุคคลจำนวนมาก โดยสาเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากสาเหตุการกระทำเดียวกันโดยเกิดจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคนเดียวกันและข้ออ้างหรือข้อกฎหมายที่ใช้ก็เป็นอย่างเดียวกันประกอบกับพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีก็เป็นพยานหลักฐานอย่างเดียวกัน การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะคดีในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดความเสียหายต่อบุคคลธรรมดาด้วย หากเกิดความเสียหายเฉพาะแต่สิ่งแวดล้อมโดยไม่มีบุคคลธรรมดาได้รับความเสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายนั้น มีหน้าที่ในการใช้มาตรการทางกฎหมายต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั่นเอง โปรดดู น้ำแท้ มีบุญส่ง. “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.” บทบัญญัติ 61 (มีนาคม 2548) : น.21-22