

Thailand's Approach to The Implementation of The Cartagena Protocol on Biosafety*

Molvipa Saisoonthorn

PhD Candidate, Faculty of Law, Thammasat University

mmolvipa@gmail.com

Academic article

OPEN ACCESS

Citation: Saisoonthorn, M. .
Thailand's Approach to The
Implementation of The
Cartagena Protocol on
Biosafety. *Public Health Policy
and Laws Journal*. Retrieved
from [https://so05.tci-
thaijo.org/index.php/journal_la
w/article/view/276929](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/276929)

Received: 19 November 2024

Revised: 23 December 2024

Accepted: 25 December 2024

Abstract

As a party to the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 2000, (“ Cartagena Protocol”) Thailand is bound by the principle of “pacta sunt servanda” as reflected in Article 26 of the Vienna Convention on the Laws of Treaty 1969, to implement the Cartagena Protocol. However, at the time of this Article, Thailand still has no law to implement the Cartagena Protocol. However, the Draft Act on Biosafety B.E. (“Draft Act”) has been prepared for further implementation of the Cartagena Protocol.

Analyses of the Draft Act reveals that the Draft Act, in general, conforms to the objective of the Cartagena Protocol and covers measures articulated in the Protocol. In addition, The Draft Act should add new definitions to certain terms not found in the Cartagena Protocol, including criteria for the contained use of Living Modified Organisms (LMOs), rendering the Draft Act to be more succinct and apprehensible.

With respect to measures for biosafety of LMOs, the Draft Act not only focuses on biosafety for transboundary movement of LMOs through import, export, and transit thereof by or via Thailand, but also deals with those LMOs originated in Thailand. The Draft Act thus offers comprehensive biosafety measures for both transboundary and domestic LMOs.

Keywords: Biosafety; Cartagena Protocol; LMOs

*This article is part of the dissertation on “ Legal Measures for Biosafety Living Modified Organism (LMOs) ” . Faculty of Law, Thammasat University

แนวทางของประเทศไทยในการอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วย ความปลอดภัยทางชีวภาพ*

มลวิภา สายสุนทร

นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

mmolvipa@gmail.com

บทความวิชาการ

บทคัดย่อ

วันรับ 19 พ.ย.2567

วันแก้ไข 23 ธ.ค.2567

วันตอบรับ 25 ธ.ค. 2567

จากการที่ประเทศไทยเป็นภาคีแห่งพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2000 (Cartagena Protocol on Biodiversity to the Convention on Biological Diversity, 2000) (“พิธีสารคาร์ตาเฮนา”) ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีตามหลัก pacta sunt servanda ตามที่ปรากฏอยู่ในข้อ 26 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 อย่างไรก็ดี ในขณะที่เขียนบทความนี้ ประเทศไทยก็ยังไม่มียกเว้นกฎหมายเพื่ออนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาดังกล่าว คงมีเพียงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ. (“ร่างพระราชบัญญัติฯ”) เท่านั้นซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อจะตราเป็นกฎหมายอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาต่อไป

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว พบว่าร่างพระราชบัญญัติฯ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาและครอบคลุมมาตรการต่างๆของพิธีสารคาร์ตาเฮนา อีกทั้งได้เพิ่มคำนิยามศัพท์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพิธีสารคาร์ตาเฮนา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมจึงทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลง (LMOs) ที่เคลื่อนย้ายข้ามแดนโดยการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงที่มีต้นกำเนิดและใช้ในประเทศไทยอีกด้วย จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีมาตรการที่ครอบคลุมกว้างขวางทั้งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนและสิ่งมีชีวิตดัดแปลงภายในประเทศ

คำสำคัญ: ความปลอดภัยทางชีวภาพ; พิธีสารคาร์ตาเฮนา; สิ่งมีชีวิตดัดแปลง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณาจารย์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายสำหรับความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลง (LMOs)” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีแห่งพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2000 (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 2000) แม้ประเทศไทยจะมีได้ลงนามในพิธีสารคาร์ตาเฮนาแต่ประเทศไทยก็ได้ส่งมอบภาคยานุวัติสาร (instrument of accession) เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2005 ภายหลังจากพิธีสารคาร์ตาเฮนามีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2003 ตามข้อ 37 วรรค 2 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา ประเทศไทยเป็นภาคีแห่งพิธีสารคาร์ตาเฮนาเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2006 กล่าวคือ เก้าสิบวันหลังจากวันที่ประเทศไทย ส่งมอบภาคยานุวัติสาร (สำหรับคำอธิบายพิธีสารคาร์ตาเฮนา (Ruth Mackenzie, et al. An (2003). Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 46, IUCN – The World Conservation Union.) ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาตามหลัก pacta sunt servanda ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในข้อ 26 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) แม้ประเทศไทยจะมีได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ก็ตาม แต่หลัก pacta sunt servanda ก็เป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามข้อ 38 วรรค 1(C) แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) และตามมาตรา 4 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Jumphot Saisoonthorn. (2020). International Law Vol.1. (16th ed.). Bangkok : Winyuchon. pp77-80.)

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็ยังไม่มียกกฎหมายที่อนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาแต่อย่างใด คงมีเพียงร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ.... เท่านั้น โดยร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ. มีสาระสำคัญหลักๆ คือ การกำหนดให้มีสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและกำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพทำหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลง กำหนดขั้นตอนและนโยบายเกี่ยวกับการใช้ การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลง กำหนดบทลงโทษทั้งในแพ่งและทางอาญา (ซึ่งร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ. ได้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ (ยกเลิกการพิจารณาโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธ.ค.2558) หลังจากมีการคัดค้านจากเครือข่ายเกษตรกรและองค์กรภาคประชาชนว่า ควรปลูกพืช GMOs ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเอื้อประโยชน์กลุ่มนายทุน (Issaranews. Draft Act on Biosafety B. E... ..) [access on 6 April 2024.available from <https://isranews.org/content-page/item/42950-bio24.html>.)] จึงถือได้ว่าประเทศไทยยังมิได้อนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยยังไม่สามารถอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อที่จะใช้เป็นกฎหมายในการอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนา

บทความนี้จะวิเคราะห์ถึงแนวทางของประเทศไทยในการอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาตามที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อจะพิจารณาว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติฯดังกล่าวสอดคล้องกับพิธีสารคาร์ตาเฮนามากน้อยเพียงใด

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายโดยรวมในสิ่งที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับพันธกรณีและวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา ร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นนอกจากจะนำเอามาตรการต่างๆตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทั้งที่นำเข้ามาในประเทศและที่พัฒนาขึ้นในประเทศมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วยังได้เพิ่มเติมมาตรการอื่นๆอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กองทุนความปลอดภัยทางชีวภาพ (Draft Act on Biosafety B.E..... Chapter 5, Section 69 - 73.) และคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E..... Chapter 1, Section 7 - 14.) ในฐานะเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการต่างๆตามร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะอนุวัติการพิธีสารคาร์ตาเฮนาแล้วยังกำหนดกฎเกณฑ์ที่ทำให้การเคลื่อนย้าย การจัดการและการใช้ LMOs มีความปลอดภัยมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ อีกทั้งยังวางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ประกอบการเมื่อเกิดความเสียหายจาก LMOs โดยเฉพาะความรับผิดเคร่งครัด (strict liability) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ.... นี้จะแตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เนื่องจากพรบ. ดังกล่าวใช้บังคับแก่ แหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งหมายถึง “ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆหรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” (Enhancement and Conservation of National environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 4) หรือ มลพิษ ซึ่งหมายถึง

“ของเสีย วัตถุอันตรายและมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกปล่อยทิ้งจาก แหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนได้และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุรำคาญอื่นๆที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ด้วย” (Enhancement and Conservation of National environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 4) จากคำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จึงไม่สามารถนำมาบังคับหรือปรับใช้กับ LMOs ได้ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ. ฉบับนี้จึงเหมาะสมที่จะใช้กับ LMOs มากกว่ากฎหมาย อื่นๆที่มีอยู่แล้วของประเทศไทย

2.1 การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยตั้งใจ

ในการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดนโดยตั้งใจ นั้น พิธีสารคาร์ตาเฮนาได้กำหนดให้ภาคีแห่งพิธีสารไม่ว่าจะเป็นภาคีส่งออกหรือภาคีผู้นำเข้าก็ตาม จัดให้มี มาตรการเพื่อความปลอดภัยเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบ ร้ายแรงต่อการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงความเสี่ยงของสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ด้วย โดยกำหนดว่าการเคลื่อนย้าย ข้ามแดนโดยตั้งใจจะต้องได้รับการจัดการ (handling) การบรรจุหีบห่อ (packaging) และการขนส่ง (transportation) ในสภาพที่ปลอดภัยโดยคำนึงถึง หลักเกณฑ์และมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย (Cartagena Protocol, Article 18 Handling, Transport, Packaging, and Identification.) โดยกำหนดให้มีเอกสารกำกับ LMOs รวมถึงข้อมูลอัตลักษณ์ สายพันธุ์ที่เกี่ยวข้องหรือคุณลักษณะ ข้อกำหนดอื่นใดเพื่อการจัดการ การใช้ การจัดเก็บและการขนส่งที่

ปลอดภัยรวมถึงข้อมูลเพิ่มเติมและชื่อที่อยู่ของผู้นำเข้า และส่งออก LMOs (Cartagena Protocol, Article 18 Handling, Transport, Packaging, and Identification.)

2.1.1 การนำเข้า การส่งออกและการนำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลง

2.1.1.1 การนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลง

คำว่า “การเคลื่อนย้ายข้ามแดน” (transboundary movement) ได้นิยามไว้ในพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าหมายถึง “การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงจากภาคหนึ่งไปยังอีกภาคหนึ่ง ยกเว้นว่าเพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อ 17 และ 24 การเคลื่อนย้ายข้ามแดนขยายไปถึงการเคลื่อนย้ายระหว่างภาคกับรัฐที่มีใช้ภาค” (Cartagena Protocol, Article 3 Use of Terms (k)) แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติจะมีได้ให้คำนิยามคำว่า “การเคลื่อนย้ายข้ามแดน” ไว้ก็ตาม แต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลง เช่น การนำเข้า การส่งออกและการนำผ่านก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้จะได้วิเคราะห์ต่อไป

ในกรณีของการขออนุญาตนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงดังกล่าวเข้ามาในประเทศได้นั้น ผู้ขออนุญาตนำเข้าต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ์กรรมตามรายละเอียดที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติมาพร้อมกับคำขออนุญาตด้วยหรือในกรณีที่เห็นสมควรหน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจสั่งให้จัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยงเสนอมาพร้อมกับคำขออนุญาตด้วยก็ได้ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 19) การที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตนำเข้าต้องจัดทำรายงานประเมินความเสี่ยงไม่ถือว่าขัดกับข้อ 10 (Cartagena Protocol, Article 10 Decision Procedure) และข้อ 15 (Cartagena Protocol, Article 15 Risk Assessment) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาที่กำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงต้องมีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ก่อนที่ประเทศ

ผู้นำเข้าจะให้ความยินยอมในการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงยกเว้นในกรณีของการนำเข้าเพื่อการใช้เป็นอาหาร อาหารสัตว์หรือเพื่อกระบวนการผลิตตามข้อ 11 (Cartagena Protocol, Article 11 Procedure for Living Modified Organisms Intended for Direct Use as Food or Feed, Or For Processing) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาหรือเพื่อการใช้ในสภาพควบคุม (contained use) ตามข้อ 7 (Cartagena Protocol, Article 7 Application of the Advance Informed Agreement Procedure) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา

เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้นำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ์กรรมแล้ว ถ้าต่อมาเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือมีเหตุสำคัญเพื่อความปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีอำนาจยกเลิกการอนุญาตหรือสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขการอนุญาตได้ตามความจำเป็น โดยระบุเหตุผลของการสั่งยกเลิกการอนุญาตหรือการแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขการอนุญาตนั้นด้วย (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 21)

2.1.1.2 การส่งออกสิ่งมีชีวิตดัดแปลง

ในส่วนของการขออนุญาตส่งออกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ์กรรมซึ่งมีแหล่งกำเนิดภายในประเทศออกไปยังประเทศอื่น ผู้ขอรับใบอนุญาตส่งออกต้องแสดงหลักฐานการแจ้งและการยินยอมของประเทศผู้นำเข้าหรือการตอบรับของประเทศผู้นำเข้ามาพร้อมกับคำขออนุญาตส่งออกด้วย เว้นแต่ประเทศผู้นำเข้ามิได้กำหนดข้อห้ามหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ์กรรมดังกล่าวไว้ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 22)

2.1.1.3 การนำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลง

ส่วนการนำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ์กรรม (“การนำผ่าน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 3) เพื่อผ่านประเทศไทยโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะนั้น

ผู้นำผ่านต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามรายละเอียดที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติมาพร้อมกับคำขออนุญาตด้วย (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 23) ทั้งนี้ มาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “การนำเข้า” ว่าหมายถึง “นำเข้าหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ” เท่านั้น กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้เพียงการนำเข้าราชอาณาจักรที่เป็นแผ่นดินและทะเลอาณาเขตเท่านั้น

การควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงเป็นไปตามข้อ 6 บรรค 1 (Cartagena Protocol, Article 6 Transit and Contained Use)

2.1.2 การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในสภาพควบคุม

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้แบ่งประเภทของการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในสภาพควบคุม (contained use) ไว้สี่ระดับตามความเสี่ยงของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงต่อความปลอดภัยทางชีวภาพ กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ ประเภทที่สอง การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ในระดับต่ำ ประเภทที่สาม การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ในระดับปานกลาง และ ประเภทที่สี่ การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมที่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงหรือขัดต่อศีลธรรม

ทั้งนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องออกประกาศกำหนดบัญชีรายชื่อของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมให้อยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวข้างต้น (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 24) โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำ

ของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน แนวทางปฏิบัติในการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมโดยคำนึงถึงระดับความเสี่ยงของประเภทของการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุม (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 25)

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฯ ว่าด้วยการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในสภาพควบคุมดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่ขัดแย้งกับข้อ 6 บรรค 2 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา (สำหรับประเด็นการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในสภาพควบคุม ดูเพิ่มเติม (Ruth Mackenzie, et al. An (2003). Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 46, IUCN – The World Conservation Union paragraphs 247-259.) ที่ไม่ห้ามภาคีแห่งพิธีสารที่จะกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการนำเข้าและการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในสภาพควบคุม ทั้งนี้ ขั้นตอน “ความตกลงที่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า” (advance informed agreement) ตามข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 และข้อ 12 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาจะต้องไม่นำมาใช้บังคับแก่การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงที่มุ่งใช้ในสภาพควบคุมที่เป็นไปตามมาตรฐานของภาคีผู้นำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงดังกล่าว (Cartagena Protocol, Article 6 Transit and Contained Use.)

2.1.3 การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด

ร่างพระราชบัญญัติฯ ห้ามมิให้ใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด กล่าวคือ การทดลองใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามซึ่งมีขอบเขตพื้นที่จำกัดตามความเหมาะสมที่คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพกำหนด ภายใต้เงื่อนไขและสภาพจำกัดที่จะลดและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกและป้องกันการเคลื่อนย้ายของสารพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อมและห่วงโซ่อาหารของมนุษย์และสัตว์ (Draft Act on

Biosafety B.E..... Section 3) ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติและผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 31 paragraph 1)

มีข้อสังเกตว่าพิธีสารคาร์ตาเฮนาไม่ได้กล่าวถึงการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัดไว้โดยเฉพาะเจาะจงเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติฯ แต่อาจกล่าวได้ว่า การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัดอยู่ในความหมายของคำว่า “การใช้ในสภาพควบคุม” (contained use) ตามที่นิยามไว้ในข้อ 3 (b) (Cartagena Protocol, Article 3 Use of Terms (b)) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าหมายถึงการดำเนินการใดๆ ที่ทำขึ้นภายในสิ่งอำนวยความสะดวก (facility) สิ่งติดตั้ง (installation) หรือโครงสร้างทางกายภาพ (physical structure) อื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงที่ถูกควบคุมโดยมาตรการเฉพาะ (Jumphot Saisoonthorn. (2020). International Environmental Law: Biodiversity. Textbook and Teaching Materials Project Faculty of Law Thammasat University. p.179)

2.1.4 การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงสู่สิ่งแวดล้อม

ร่างพระราชบัญญัติฯ ห้ามการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเข้าสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนา เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยเจตนาในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติและผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 36 paragraph 1)

ในการขออนุญาตปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม โดยเจตนา ผู้ขออนุญาตจะต้อง จัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยงก่อน (ร่างพระราชบัญญัติฯ ด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ พ.ศ.... มาตรา 3) การยื่นขออนุญาตโดยมีรายละเอียดข้อมูลการศึกษาและประเมินความเสี่ยงครบถ้วน ตามแบบและหลักเกณฑ์และวิธีการที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการและเสนอมาพร้อมกับคำขอรับใบอนุญาต (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 37) และในกรณีที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมซึ่งขออนุญาตปลดปล่อยโดยเจตนา นั้นเคยมีการศึกษาและประเมินความเสี่ยงในต่างประเทศมาก่อน ผู้ขออนุญาตอาจนำรายงานการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการขออนุญาต ทั้งนี้ ความเหมาะสมและเพียงพอของรายงานดังกล่าวอยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 38)

มีข้อสังเกตว่า พิธีสารคาร์ตาเฮนาได้กล่าวถึง “การนำเข้าสู่สิ่งแวดล้อมโดยตั้งใจ” (ผู้เขียนใช้คำว่า “ตั้งใจ” สำหรับคำว่า “intentional” เพื่อให้มีความหมายกลางๆ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ใช้คำว่า “เจตนา” เพื่อให้มีนัยขององค์ประกอบความผิดทางอาญา) (intentional introduction into the environment) ในข้อ 7 วรรค 2 (Cartagena Protocol, Article 7 Application of the Advance Informed Agreement) เพื่อการใช้บังคับขั้นตอน “ความตกลงที่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า” (advance informed agreement) ตามข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 12 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา โดยมีได้ให้คำนิยามคำว่า “การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึงการดำเนินการใดๆ ซึ่ง ผู้นำเข้า ผู้ผลิต ผู้ใช้ในสภาพควบคุม ผู้ใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด มีเจตนาปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือสิ่งที่มี

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมปะปนอยู่สู่สิ่งแวดล้อม โดยไม่ควบคุมและจำกัดการติดต่อสัมผัสกับสิ่งแวดล้อมภายนอก (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 38)

จะเห็นได้ว่าในกรณีของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงเข้าสู่สิ่งแวดล้อมโดยตั้งใจตามข้อ 7 ของพิธีสารคาร์ตาเฮน่านั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ มีค่านิยามที่ชัดเจนไว้ในมาตราที่ 3 และมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในมาตรา 36 ถึง มาตรา 44 เอาไว้แล้ว

2.1.5 การจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์และการใช้ในกระบวนการผลิต

มีข้อสังเกตเบื้องต้นตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าการใช้บังคับขั้นตอน “ความตกลงที่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า” (advance informed agreement) ตามข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 12 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาจะไม่ใช้บังคับกับการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนที่ตั้งใจจะใช้เป็นอาหาร (food) หรืออาหารสัตว์ (feed) หรือเพื่อกระบวนการผลิต (proccession) ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนในกรณีดังกล่าวจะอยู่ในบังคับข้อ 11 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา

ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการจำหน่าย หมายความว่า การที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ใช้ในสภาพควบคุม ผู้ใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด ขยาย จำหน่าย แยกเปลี่ยน ให้ ยืม เพื่อประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงการมีไว้เพื่อจำหน่ายและเพื่อเสนอให้จำหน่ายด้วยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์หรือเพื่อการใช้ในกระบวนการผลิต (การใช้เพื่อกระบวนการผลิต หมายความว่า การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีเจตนาในการใช้เป็นวัตถุดิบแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ และให้หมายความรวมถึงการจำหน่ายเพื่อการปลูกเลี้ยงให้ได้ผลผลิต) โดยร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทบัญญัติห้ามจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ และใช้ในกระบวนการผลิต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบตาม

คำแนะนำของคณะกรรมการและผู้ขออนุญาตต้องมีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนด ตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 45)

ในการขออนุญาตจำหน่ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์และใช้ในกระบวนการผลิต ผู้ขออนุญาตต้องศึกษา ประเมินและจัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยง เสนอมาพร้อมกับคำขอรับใบอนุญาต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนด (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 46) ในกรณีที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรมซึ่งขออนุญาตใช้หรือจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ หรือเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตนั้น เคยมีการศึกษาและประเมินความเสี่ยงในต่างประเทศมาก่อน ผู้ขออนุญาตอาจนำรายงานการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวในต่างประเทศมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการยื่นขออนุญาตเสนอมาพร้อมกับคำขอรับใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ความเหมาะสมและเพียงพอของรายงานดังกล่าวอยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (Draft Act on Biosafety B.E..... Section 47)

มีข้อสังเกตว่า ข้อ 11 วรรค 4 (Cartagena Protocol, Article 11) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาเปิดโอกาสให้ภาคีแห่งพิธีสารคาร์ตาเฮนาออกกฎหมายภายในเพื่อควบคุมการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงที่ตั้งใจไว้ใช้เป็นอาหารหรืออาหารสัตว์หรือเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตได้ ทั้งนี้ กฎหมายภายในดังกล่าวต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา (Cartagena Protocol, Article 1 Objective)

2.2 การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยไม่ตั้งใจ

การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยไม่ตั้งใจ คือการหลุดรอดหรือการปลดปล่อย LMOs จากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่งโดยมิได้มีการเคลื่อนย้าย

LMOs โดยตั้งใจ เช่น การหลุดรอดจากการปลดปล่อย LMOs จำพวกพืชหรือสัตว์ที่เพาะปลูกหรือทดลองเพาะปลูกในดินแดนของรัฐหนึ่งและเกิดการหลุดรอดไปยังอีกรัฐหนึ่งโดยการนำพาของสัตว์หรือกระแสลมพัดพากระแสน้ำจากบริเวณเพาะปลูกหรือแหล่งทดลองเพาะปลูกไปยังสิ่งแวดล้อมของอีกรัฐหนึ่งหรืออาจเกิดขึ้นขณะที่มีการขนส่งหรือเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดนจากวิธีการเคลื่อนย้ายโดยตั้งใจ เป็นต้น ซึ่งการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงโดยไม่ตั้งใจตามพิธีสารคาร์ตาเฮน่านั้นเป็นไปเพื่อความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ โดยพิธีสารคาร์ตาเฮนากำหนดให้ภาคีของพิธีสารดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อแจ้งไปยังรัฐที่ได้รับผลกระทบหรือน่าจะได้รับผลกระทบเมื่อภาคีเช่นว่านั้นรู้ถึงการเกิดขึ้นภายใต้เขตอำนาจของตนถึงการปลดปล่อยที่นำไปสู่หรืออาจนำไปสู่การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยไม่ตั้งใจที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างมีนัยสำคัญ (Significant advance effects) ต่อการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในรัฐเช่นว่านั้นด้วย (Cartagena Protocol, Article 17 Unintentional Transboundary Movements and Emergency Measures)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเข้าสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่เจตนาเช่นกันรวมทั้งกรณีเหตุฉุกเฉินด้วย หากแต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเรื่องของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเข้าสู่สิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเองมากกว่าที่จะเป็นกรณีของการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยไม่ตั้งใจตามพิธีสารคาร์ตาเฮนา

2.3 การเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย

จากข้อ 25 (Cartagena Protocol, Article 25 Illegal Transboundary Movements) ของพิธีสาร

คาร์ตาเฮนากำหนดให้ภาคีมีมาตรการภายในประเทศที่เหมาะสมโดยมุ่งที่การป้องกันและการลงโทษการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนที่ฝ่าฝืนมาตรการภายในประเทศดังกล่าวซึ่งถือเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่ผิดกฎหมายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนา

เพื่ออนุวัติการการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนโดยผิดกฎหมายตามข้อ 25 ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงได้บัญญัติให้การนำเข้าหรือส่งออกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 89) การนำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยไม่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ เป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 90) การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมประเภทที่หนึ่ง สอง และสาม ในสภาพควบคุมโดยไม่แจ้งหรือรายงานและบันทึกการใช้เป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 91) การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมประเภทที่สี่ ในสภาพควบคุมเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 92) การใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัดโดยไม่ได้อนุญาตเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ ((Draft Act on Biosafety B.E.....Section 93) การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงเข้าสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนาโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 94) การจำหน่ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรมเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์หรือใช้ในกระบวนการผลิต โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 95) การเลิกกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยไม่ขออนุญาตเลิกกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม

เป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษ (Draft Act on Biosafety B.E.....Section 97) เป็นต้น

บทสรุป

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. แล้วจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาและครอบคลุมเนื้อหาที่กำหนดไว้ในพิธีสารคาร์ตาเฮนา ทั้งในส่วนของคำนิยามต่างๆ และมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในพิธีสารคาร์ตาเฮนา นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังเพิ่มเติมคำนิยามนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพิธีสารคาร์ตาเฮนาเพื่อความชัดเจนมากขึ้น เช่น “การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด” (contained field trial) “การใช้เพื่อกระบวนการผลิต” (use of processing) “การปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม” (release to the environment) “การจำหน่าย” (distribution) “การนำผ่าน” (transit) “ฉลาก” (label) “การประเมินความเสี่ยง” (risk management) “กิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลง” (LMO – related activity) และ “เขตอนุรักษ” (convention zone) เป็นต้น

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงนั้น ร่างพระราชบัญญัติได้จำกัดเฉพาะมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพจากการเคลื่อนย้าย LMOs ข้ามแดนโดยการนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน LMOs ประเทศไทยเท่านั้นแต่ยังรวมถึงความปลอดภัยของ LMOs ที่มีต้นกำเนิดภายในประเทศไทยเองด้วย ทำให้มาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพของ LMOs ครอบคลุมมากขึ้น

มีข้อสังเกตว่า แม้จะมีการยกย่องพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติแต่ประการใด จึงทำให้ประเทศไทยยังคงเป็นผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนา เนื่องจากประเทศไทย

ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาแล้วตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2006 ประเทศไทยสามารถนำกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารคาร์ตาเฮนามาปรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมแก่ LMOs ในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารคาร์ตาเฮนาที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่แล้ว เนื่องจากบทกฎหมายของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาข้างแล้วข้างต้น อาจจะนำมาปรับใช้ได้ไม่เหมาะสมกับการใช้ LMOs ได้โดยตรงหรือเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะปัจจัยของปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือต้นเหตุแห่งความเสียหายบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงและความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาที่ยากจะเยียวยาความเสียหายได้ในทันที ประกอบกับข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่มีอยู่แล้วของประเทศไทยจะส่งผลให้การเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจาก LMOs นั้นไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวที่ยากเกินจะเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ หากพิจารณาตามหลักกฎหมายที่มีอยู่จะพบว่าไม่มีเพียงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นหลักความรับผิดชอบในเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 ซึ่งเป็นหลักความรับผิดชอบทั่วไปที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความรับผิด ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอาจจะไม่ส่งผลในทันทีจึงเป็นยากต่อการพิสูจน์ความเสียหายหรือหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น หมายความว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ และหากนำความรับผิดชอบแบบเคร่งครัด (Strict

Liability) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 96 วรรคแรก ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความเสียหายและผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะถูกละเว้นฐานเอาไว้มาก่อนว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเว้นแต่จะพิสูจน์ว่าตนมิได้ก่อให้เกิดหรือมีเหตุอื่นที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งหากจะหยิบความรับผิดแบบเคร่งครัดตามมาตราดังกล่าว มาใช้กับ LMOs นั้นก็อาจจะไม่สามารถใช้ได้โดยตรง เพราะเป็นการใช้บังคับในเรื่องของแหล่งกำเนิดมลพิษ โรงงาน สิ่งก่อสร้างหรือยานพาหนะ ซึ่งมีลักษณะเป็นสถานที่ มิใช่เป็นสิ่งมีชีวิตที่ถูกดัดแปลงหรือในกรณีของมลพิษก็ยังถือไม่ได้ว่า LMOs เป็นมลพิษ

ตามคำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งหากประเทศไทยนำหลักความรับผิดทางแพ่งที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับ LMOs โดยตรงมาปรับใช้ทั้งในเรื่องของบทลงโทษ ความรับผิดและการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงข้ามแดนและมาตรการในการนำเข้าหรือส่งออกหรือการนำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ อาจจะส่งผลดีต่อการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจาก LMOs ในทุกแง่มุมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เอกสารอ้างอิง (ภาษาอังกฤษ)

- Akiho Shibata. (2016). International Liability Regime for Biosafety Damage : The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary Protocol. (Routledge Cavendish).
- Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity
- Draft Act on Biosafety B.E.
- Enhancement and Conservation of National environmental Quality Act, B.E. 2535
- Issaranews. (2015). Draft Act on Biosafety B. E... .. [cited 2024 April] Available from: <https://isranews.org/content-page/item/42950-bio24.html>
- Jumphot Saisoonthorn. (2020). International Environmental Law : Biodiversity. (Textbook and Teaching Materials Project Faculty of Law Thammasat University).
- Jumphot Saisoonthorn. (2020). International Law Vol.1. (16th ed.). (Bangkok: Winyuchon).
- Ruth Mackenzie, et al. An (2003). Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 46, (IUCN:The World Conservation Union).
- Statute of the International Court of Justice
- The Rio Declaration on Environment and Development 1992
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969