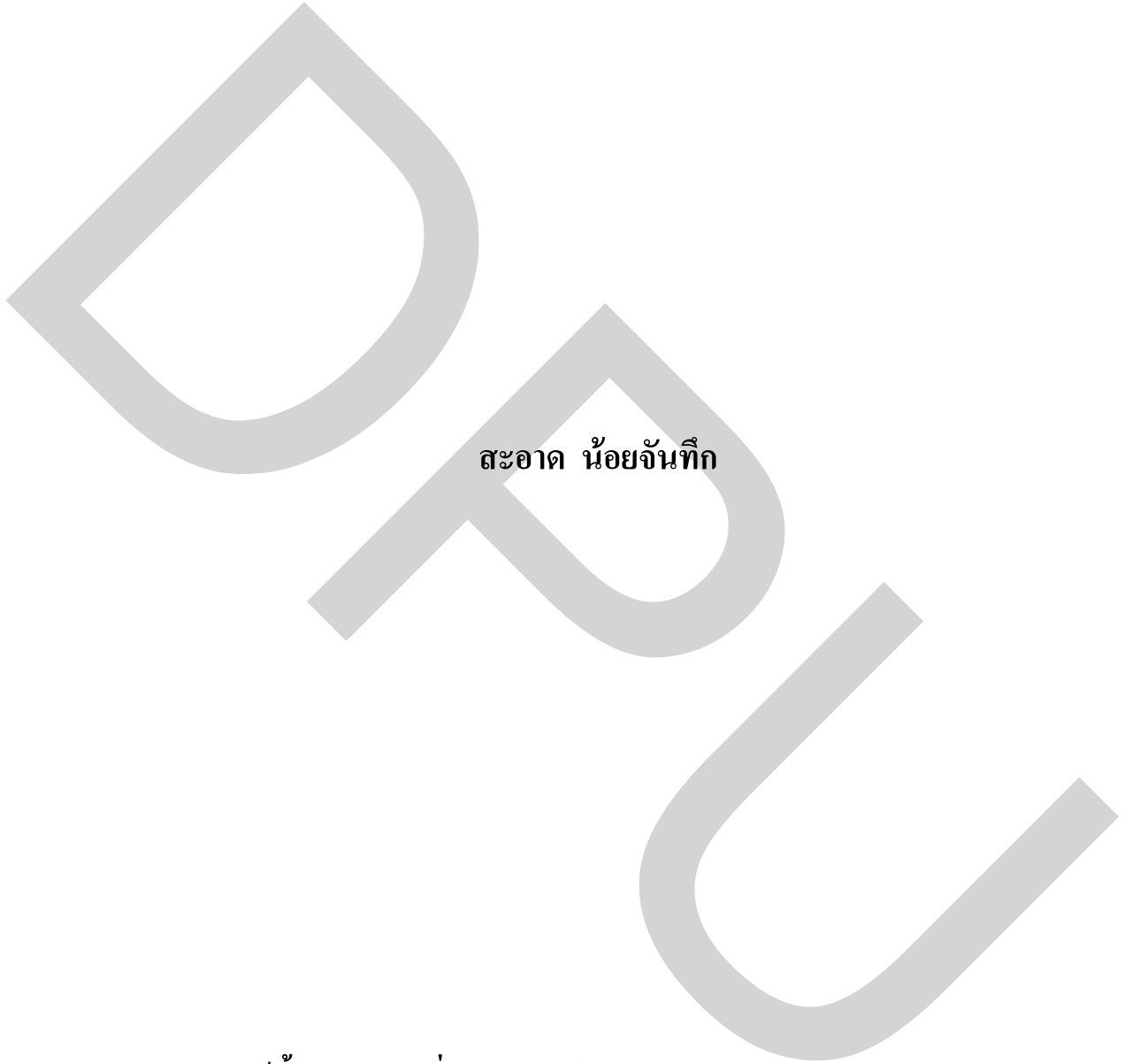


ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจาก
พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2558

**Problems Related to the Law on Biosafety Derived from
Genetically Modified Organisms (GMOs) in Thailand**

Sa-ard Noijantuek

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	สะอาด น้อยจันทิก
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการและกระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้ 1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม 2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย และ 3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ประชาชนคัดค้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน และขาดการพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ชื่อว่า พระราชบัญญัติ เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรม โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรมทั้งระบบ กำหนดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรมไว้ให้ชัดเจนและเป็นระบบ โดยนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไว้ชัดเจนและเป็นระบบ ตลอดจนมีการกำหนดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรมมีความเป็นเอกภาพ มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพ พัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศให้มีความยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

Thesis Title	Problems Related to the Law on Biosafety Derived from Genetically Modified Organisms (GMOs) in Thailand
Author	Sa-ard Noi-jantuek
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The objectives of the thesis were to study the concept, theory and criteria regarding laws on biosafety derived from Genetically Modified Organisms (GMOs) in order to find a guideline to protect the biosafety derived from GMOs as the result of lack of a central organization who being in charge of management and a procedure in GMOs operation; lack of people participation in legal procedure for such GMOs operation as well as a legal problem regarding an enforcement of the parliamentary resolution for such biosafety derived from GMOs.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that the legal problems on enforcement of law on biosafety derived from GMOs are as follows: 1. legal problem regarding a central organization who being in charge of protection of such biosafety derived from GMOs; 2. Problem on lack of people participation in legal procedure for such GMOs operation in Thailand; and 3. legal problem regarding the enforcement of the parliamentary resolution for such biosafety derived from GMOs. From the abovementioned problems, these have effected to the operation for protection of the biosafety derived from GMOs, lack of unity, clarity and proficiency, objection of people for such GMOs operation, disputes between government agency and people, and lack of development on economic growth as well as effect against people's well being in the country.

From the study, the Author considers that there should be enact a law, namely, Biosafety Derived from Genetically Modified Organisms Act and establish a committee on national Biosafety who shall be in charge of a central organization to manage all system of GMOs, to specify a criteria for people's participation in the procedure of GMOs clearly and

systematically and specifically legal concept regarding GMOs of some countries such as EU, USA, Malaysia, Australia and Japan should be applied by establishing the committee on national Biosafety with the authority to control, monitor and check of GMOs operation clearly and systematically. In addition, there should be applied a criteria for people participation in GMOs operation in Thailand in order that GMOs operation shall be united, clear and proficient and this will develop food economy and stability of Thailand sustainably, corresponding to people's need and will truly protect the right and freedom of people.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงและมีความครบถ้วนบริบูรณ์ได้ก็แต่โดยการได้รับความอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ โดยตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์จนกระทั่งวันที่สำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่าน ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นอย่างสูงที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และอาจารย์ ดร.มาโนช นามเดช เป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้ความกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอย่างดียิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาสละเวลาตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมด ตลอดจนได้กรุณาชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ และตอบข้อสงสัยที่เกิดจากการทำวิทยานิพนธ์นี้ด้วยความเมตตา เพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพศธร พันธุ์สุวรรณ ที่ได้เสนอแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ในเชิงวิชาการ คอยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินการจัดทำและคอยอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา และขอขอบคุณ คุณสุนทร ศิริวัฒน์ คุณชานยนต์ สราญรมย์ ที่คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในศาลอุทธรณ์ พี่ ๆ เพื่อน ๆ ทุกคนที่ให้การสนับสนุนให้ข้อมูล แสดงความห่วงใย และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา รวมถึงเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากปรากฏคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบแต่บิดามารดาเพื่อเป็นการแสดงความกตัญญูทดแทน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สะอาด น้อยจันทิก

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม.....	10
2.1 แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐ.....	10
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน.....	19
2.3 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	38
2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	48
2.5 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและมติคณะรัฐมนตรี.....	68
2.6 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและแนวทางการทดลอง เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม.....	77
3. กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับ การตัดต่อสารพันธุกรรมในระหว่างประเทศ ในต่างประเทศและในประเทศไทย.....	90
3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจาก พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม.....	90

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในต่างประเทศ.....	99
3.3 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย.....	122
4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข.....	155
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม.....	155
4.2 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย.....	167
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม.....	173
4.4 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	181
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	192
5.1 บทสรุป.....	192
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	198
บรรณานุกรม.....	201
ภาคผนวก.....	209
ประวัติผู้เขียน.....	219

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ เช่น การตัดต่อพันธุกรรมพืชหรือสัตว์เป็นเทคโนโลยีหนึ่งที่จะช่วยให้ความหลากหลายทางชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ¹ คือ การมีสิ่งมีชีวิตนานาชนิดหลากหลายสายพันธุ์อยู่ในระบบนิเวศที่มากมายและแตกต่างกันทั่วโลก ได้แก่ ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ความหลากหลายทางพันธุกรรมและความหลากหลายของระบบนิเวศ เทคโนโลยีทางชีวภาพสมัยใหม่เป็นประโยชน์ในการนำมาใช้ในการพัฒนาความยั่งยืน และสวัสดิการที่ดีของมนุษย์ โดยเฉพาะพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีความก้าวหน้าในการพัฒนาเป็นอย่างมากและได้รับอนุญาตให้ผลิตเป็นการค้าส่งผลให้หลายประเทศขยายพื้นที่เพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ และเกษตรกรผู้ประกอบการผลิตทางการเกษตรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจโดยการนำเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่มาใช้ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทางชีวภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีทางชีวภาพส่งผลให้มีการตัดแปลงพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในอดีตระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ จาก เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 13-4), โดยศิริพันธ์ พลรบ, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคล² ไว้ในมาตรา 66 โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งมีสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 67 ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนและองค์กรเอกชน

² ปัจจุบันได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่จะออกมาใช้บังคับฉบับใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น มาตรา 63 บัญญัติว่า “ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

พลเมืองย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวาระหนึ่ง ตลอดจนพัฒนา ด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน”

มาตรา 64 บัญญัติว่า “สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนโดยบุคคลซึ่งมิได้มีส่วนได้เสีย และในกรณีที่มีการประเมิน สิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกันด้วย ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของพลเมืองและชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรานี้ที่จะฟ้องรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ด้านสิ่งแวดล้อมที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษา อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ แต่ได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันโรคพืชและศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศไม่ให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 กำหนดให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 85 ชนิด เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร แต่มีข้อยกเว้นว่าบุคคลใดประสงค์จะนำเข้าหรือนำผ่านเข้ามาในราชอาณาจักรได้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเพื่อประโยชน์ในการทดลองวิจัยเท่านั้น⁴ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนดทั้งก่อนนำเข้าและระหว่างการทดลองวิจัย ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขการศึกษาทดลอง ตรวจสอบ และควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างเข้มงวด หากมีการตรวจสอบพบพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในแปลงเกษตรกร กรมวิชาการเกษตรสามารถ

³ จาก กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (น. 45), โดยอุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

ออกประกาศพื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช⁵ พระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้เฉพาะผู้นำเข้าพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมมาในราชอาณาจักร เพื่อทดลองวิจัยเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการของฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่นา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมออกไปในระดับแปลงทดลองของทางราชการ โดยให้ระบุพื้นที่และชนิดของพืชให้ชัดเจน รวมทั้งมาตรการในการควบคุมอย่างเข้มงวดพร้อมทั้งให้ไปศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ที่ทำการทดลอง ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ก่อน เมื่อดำเนินงานโดยระบุด้านที่ ชนิดพืช และวิธีการแล้วต้องนำเสนอแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับให้หน่วยงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่ากฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีไปกระทบสิทธิของบุคคลในการนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมโดยเสรีและผู้ประสงค์ที่จะทำการทดลองวิจัยในแปลงทดลองภาคสนามหรือในระดับไร่นาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการค้าเชิงพาณิชย์จะกระทำไม่ได้ อีกทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม จึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความ

⁵ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 17

ปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้บังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมซึ่งสังกัดในกระทรวงต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ อีกหลายหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ส่งผลทำให้การคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ประเทศไทยได้นำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้เกี่ยวกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป และกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ เมื่อกฎหมายมีจำนวนหลายฉบับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นกระทรวง ทบวง กรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทับซ้อนกัน หน่วยงานต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกัน ทำให้มีความอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกัน เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง เพราะต่างก็ปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของตน ประชาชน

หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องร้องเรียน หรือฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จึงไม่สอดคล้องกับ ทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการ ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้โอกาสแก่ประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหาความ ต้องการของตนเอง และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับ พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม กล่าวคือ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสารในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และไม่ได้ให้ประชาชน เข้าร่วมในการรับรู้กระบวนการพิจารณา ตัดสินใจของอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ในการพิจารณา คำขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อทำการทดลองวิจัย จึงอาจ เกิดการคัดค้านจากประชาชนทั่วไปหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นอิสระ เนื่องจากไม่มีกฎหมาย กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อ สารพันธุกรรมอย่างเหมาะสม

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทาง ชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม คณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรีสองฉบับซึ่ง มีลักษณะเป็นกฎตามกฎหมายปกครองที่ออกกฎโดยมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ ระเบียบของมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับกำหนดให้หน่วยงานราชการ ต่าง ๆ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ที่มีความประสงค์จะทดลองวิจัย พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับแปลงทดลองของทางราชการ ต้องเสนอแผนในการ ดำเนินงานโดยระบุสถานที่ ชนิดของพืช และวิธีการแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป ในทางกลับกันหากผู้ทำการทดลองวิจัยเป็นหน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุง พันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ที่มีความประสงค์จะทำการทดลองวิจัย พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูก เชิงพาณิชย์ หรือเพื่อการค้า คณะรัฐมนตรีอาจปฏิเสธไม่อนุญาตให้ทดลองวิจัยในแปลงทดลองของ ตนเองหรือเพาะปลูกเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าได้ การกระทำดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีจึงเป็น

การกระทำที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพราะในกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเองจะมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมาย ลำดับรองกำหนดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลาง ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการ ตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อการอนุรักษ์ การพัฒนา และการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิด จากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาจากแนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของกฎหมายสหภาพยุโรป ประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อนำมาปรับปรุงและบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อ สารพันธุกรรมในกฎหมายระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค การบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจาก พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไข เพิ่มเติม และบัญญัติกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ จึง นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้ 1. ปัญหาทาง กฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับ การตัดต่อสารพันธุกรรม 2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทาง

กฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และ 3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลทำให้การคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนประชาชนคัดค้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรมีการตรากฎหมายใหม่ ชื่อว่า พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยนำหลักการตามกฎหมายในสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นมาใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทั้งระบบ และกำหนดให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลมหาชน ทฤษฎีภารกิจของรัฐ หลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยศึกษาถึงการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไข

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะศึกษาค้นคว้าแบบวิจัยเชิงเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลและทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ พระราชบัญญัติ กฎ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือ วารสารวิชาการ บทความทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย และเอกสารอื่นทางวิชาการ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนวทางแก้ไข

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในกฎหมายระหว่างประเทศ ในต่างประเทศและในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค การบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข เพิ่มเติม และบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมาย เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก และเกษตรกรส่วนใหญ่ก็เป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจน จะต้องประสบปัญหาการขาดทุน เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งผลผลิตเหล่านั้นถูกทำลายจากศัตรูพืชมากมาย รวมทั้งปัญหาค่าใช้จ่ายในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เข้มข้น ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกร ซึ่งการนำเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ เช่น การตัดต่อพันธุกรรมพืชมาใช้ จะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร โดยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจะมีความทนทานต่อโรค เป็นประโยชน์ในการนำมาใช้ในการพัฒนาความเป็นอยู่ และสวัสดิการที่ดีของเกษตรกร ในขณะที่เดียวกันอาจมีผลกระทบต่อชีวิตปกติซึ่งมีอยู่เดิมตามธรรมชาติ จึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยมีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เหมาะสม ในบทนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

2.1 แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐ

การศึกษาเรื่องภารกิจของรัฐจะช่วยให้มีความเข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ¹ โดยจะได้ศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ ประเภทของภารกิจของรัฐ และองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

ในทางทฤษฎีมีแนวความคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ กล่าวคือ แนวความคิดหนึ่งเห็นว่ารัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไร

¹ จาก หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 135), โดยสมยศ เชื้อไทย, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เป็นพิเศษ แต่มีแนวความคิดอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่ารัฐนั้นเป็นสิ่งที่มิอาจประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “Common Good” หรือประโยชน์สุขของมหาชน หรือบางทฤษฎีเรียกว่า “General Will” ซึ่งทฤษฎีภารกิจของรัฐ แบ่งได้เป็น 2 แนว คือ²

1) ทฤษฎีสัมบูรณ์ เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐ ที่เรียกว่า “นิติรัฐ” หรือ “รัฐคนเฝ้ายาม” แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวความคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ”

2) ทฤษฎีสัมพัทธ์ เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

2.1.2 ประเภทของภารกิจของรัฐ

คำสอนหรือทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยรัฐไม่ได้มุ่งศึกษาว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในการอธิบายภารกิจของรัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกันภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน เมื่อพิจารณารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้³

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้นในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ต้องกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางารทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และมี

² แหล่งเดิม. (น. 135-136).

³ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 75-77), โดยวรงค์ ภาศิริรัตน์, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ความสามารถในการทำสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็คือเพื่อเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

2) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น ย่อมมีผลจำกัดขอบเขตการกระทำของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกบุคคลซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้มีฐานะเพียงผู้ที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วย ภารกิจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐต้องจัดโครงสร้าง ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่น การกำหนดให้มีศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นรัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ปรากฏว่ามีอันตรายคุกคามถึงชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายจากบุคคลที่สามอันเป็นภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำโดยผู้กระทำไม่มีอำนาจกระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่เข้าชดเชยการกระทำนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิด อาจกล่าวเป็นหลักได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่งดเว้นการกระทำที่ก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการป้องกันสิทธิจากการถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย

3) การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมอาชีพ การสอนให้รู้จักการอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ นั้น รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานในพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐ

จึงไม่ใช่การยึดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

4) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นการกิจสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบ้านอาศัยหรือเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

5) การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐไม่อาจที่จะปฏิเสธการหารายได้เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติการเหล่านั้นได้ แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ ก็คือ ภาษีอากร จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐภาษีอากร การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้น มีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ

ในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการในเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

6) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐ ในทางนิติศาสตร์ในวิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็เป็วิชาที่ถือกำเนิดขึ้นราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ในยุโรป การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้ง

กรณีที่จะแจ้งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ภูมิอากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด

2.1.3 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ฌ็อง ริเวโร อธิบายว่า นอกจากการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ⁴

ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะ หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁵

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น⁶

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไว้ว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ⁷

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่

⁴ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 75), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵ จาก คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 108), โดยประยูร กาญจนกุล, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 85), โดยมานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷ จาก บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 1), โดยนันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, กรุงเทพฯ: นิติธรรม (อ้างใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 75), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังกล่าวในข้อ 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ต่อมารัฐได้เพิ่มวิธีการจัดทำสาธารณะขึ้นโดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมา มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ การบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่⁸

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจจัดทำของรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมี 2 ประเภท คือ

(1) บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ

(2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะระดับชาติมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ของ

⁸ จาก *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 32-34), โดยนนทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล บริการสาธารณะระดับจังหวัด และบริการสาธารณะระดับภาค

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ⁹

(1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

(2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

วิธีที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทำโดยใช้ระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีรายละเอียดดังนี้¹⁰

(1) ระบบราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนาจการและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครองและด้วยเงินในงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น เพราะฉะนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการมีลักษณะของบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้¹¹

ก. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การคลัง เป็นต้น

ข. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน แบ่งออกเป็นความต้องการได้รับความปลอดภัย และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ฉะนั้น บริการสาธารณะจึงต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง

⁹ จาก มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 107), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, บริษัท พี.เพรส จำกัด (อ้างใน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 37), โดยชลธิชา ติงทองด้วง, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

¹⁰ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 116-126). เล่มเดิม.

¹¹ แหล่งเดิม. (น. 111-126).

ค. การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อโดยบทกฎหมายด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน

ง. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น บริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปาหรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ จึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้

จ. เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน เนื่องจากบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่จัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอเท่าเทียมกัน ถ้าเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลโดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีความเสมอภาคในการได้รับผลปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

ฉ. เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวพันตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่วางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่ราชการ และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไป

ช. ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่อยู่ใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน เช่น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินจะยึดหรือยกอายุขึ้นเป็นข้อต่อสู้กรรมสิทธิ์กับรัฐไม่ได้ นอกจากนี้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองให้ใช้ทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ฉ. การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้นย่อมมีวิธีการแตกต่างกับการกระทำของเอกชน และอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนา ร่วมกัน เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับให้เอกชนทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และ ฝ่ายปกครองมีวิธีปฏิบัติบางอย่างอันอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนซึ่งเอกชนจะทำได้ เดียวกับฝ่ายปกครองไม่ได้

ญ. เนื่องจากราชการเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็น ซึ่งจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนจึงได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือบริการโดยตรง นอกจาก ภาษีอากรอันเป็นภาระตั้งบังคับเพื่อหารายได้ให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อ สอนความต้องการของประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นกิจการที่ ฝ่ายปกครองทำได้โดยไม่ต้องคิดค่าบริการ

(2) ระเบียบรัฐวิสาหกิจ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นเนื่องจากการจัดทำบริการ สาธารณะโดยส่วนราชการมีระบบระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้า ในการดำเนินการและบางครั้งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการไม่สามารถให้บริการแก่ ประชาชนได้ทันต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมและ เศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า ดังนั้น การจัดทำบริการ สาธารณะที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจโดยส่วนราชการจึงไม่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องหาวิธีการ จัดการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับเรื่องทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยการนำระบบการปฏิบัติงานที่ ไม่ถือเรื่องระเบียบแบบแผนเคร่งครัดมาใช้ ระบบเช่นนี้ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ¹²

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการ สาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การมี ส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง มีรายละเอียดดังนี้¹³

(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการ สาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่

ก. การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹² คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 126). เล่มเดิม.

¹³ สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 33-34). เล่มเดิม.

ข. คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

ค. การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

(2) การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ซึ่งเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีที่เป็นการสัมปทาน และองค์กรวิชาชีพ¹⁴

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน

การจัดทำบริการสาธารณะทั้งปวงย่อมมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงาน เว้นแต่ บริการสาธารณะที่ให้เอกชนรับไปทำแทนฝ่ายปกครอง¹⁵ ดังนั้น องค์กรใดใช้อำนาจรัฐออกคำสั่งทางปกครองได้ องค์กรนั้นย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน¹⁶ ซึ่งจะได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของนิติบุคคล

ในอดีตเมื่อกล่าวถึง “บุคคล” จะมีความหมายถึงเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาบุคคลจะมุ่งไปที่คนในลักษณะที่เป็นธรรมชาติและสิ่งมีชีวิต ต่อมาเมื่อสังคมมีการ

¹⁴ แหล่งเดิม. (น. 34).

¹⁵ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 127). เล่มเดิม.

¹⁶ จาก กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8) (น. 35), โดยกมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พัฒนาขึ้นประกอบกับมีการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิ่งที่มีร่วมกันนั้นสามารถถือสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงมีการแยกภาวะที่ร่วมกันนั้นออกมาเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากบุคคลที่มีร่วมกันและเรียกว่า “นิติบุคคล”¹⁷

นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา และมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น¹⁸

บุคคลตามกฎหมายมี 2 จำพวก ได้แก่

- 1) บุคคลธรรมดา ซึ่งได้แก่ คน หรือนมนุษย์บุุชชน
- 2) นิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นให้สิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา¹⁹ ซึ่งแยกออกได้เป็น นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

2.2.2 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนิติบุคคล

ในเรื่องการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น มีทฤษฎีหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีสมมติ ทฤษฎียึดถืออำนาจของรัฐ ทฤษฎีที่เห็นว่านิติบุคคลได้เกิดขึ้นจริงและดำรงฐานะจริง ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเกิดขึ้น เพราะผลของสัญญา หรือเพราะมีนิติสัมพันธ์ต่อกันที่เกิดจากสัญญา ทฤษฎีที่ถือความจำเป็นในการค้า ทฤษฎีที่ยึดถือนิติบุคคลเกิดจากการรวมกลุ่มของคณะบุคคล²⁰ ที่มีความขัดแย้งและเป็นปัญหาที่นักกฎหมายได้โต้เถียงกันมา โดยมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี²¹

- 1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม ผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้ ได้แก่ Savigny นักกฎหมายชาวเยอรมัน ซึ่งได้ให้คำอธิบายไว้ว่า บุคคลธรรมดาในฐานะปัจเจกบุคคลหรือ

¹⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 86). เล่มเดิม.

¹⁸ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 127). เล่มเดิม.

¹⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 11), โดยมานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁰ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล (น. 6), โดยประสิทธิ์ โหมะวิไลกุล, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม (อ้างใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 11), โดยมานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

²¹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 86-87). เล่มเดิม.

คนแต่ละคนเท่านั้นที่จะมีความสามารถในทางกฎหมาย คือ เป็นผู้ทรงสิทธิหรือตัวการแห่งกฎหมาย คือ มีนิติสัมพันธ์หรือก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายได้²² ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย หากได้มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริงไม่ เป็นแค่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจแสดงเจตนาได้เอง จึงต้องแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะมีสิทธิเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น และกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้ เพราะเกิดขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย ทฤษฎีนี้ได้มีผู้ถือตามมาเป็นเวลานาน แต่บัดนี้ได้เสื่อมความนิยมไปแล้ว เพราะเป็นทฤษฎีที่ไม่สามารถอธิบายอย่างแจ่มแจ้งได้ในทุกกรณี เช่น ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดรัฐจึงเป็นนิติบุคคล ถ้านิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้แต่โดยกฎหมาย เพราะเป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างสรรค์ขึ้นแล้วเหตุใดรัฐซึ่งกฎหมายมิได้สร้างขึ้นจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้เมื่อนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น ไม่มีตัวตน จะอ้างเจตนาของสิ่งที่ไม่มีตัวตนได้อย่างไร

ตามทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น นิติบุคคลจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีกฎหมายสร้างขึ้น แต่เมื่อมาพิจารณาให้กว้างออกไป จะเห็นว่ารัฐซึ่งก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเหมือนกันแต่รัฐเกิดขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายแล้วรัฐเกิดขึ้นด้วยอะไร อะไรที่สร้างรัฐขึ้น

2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง

เนื่องจากทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่สมมติอาจมีข้อโต้แย้งได้ดังที่กล่าวมาแล้ว นักนิติศาสตร์อีกพวกหนึ่งจึงอธิบายให้เหตุผลเป็นอย่างอื่นโดยกล่าวว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สมมติขึ้นอย่างลอย ๆ ด้วยเหตุนี้ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยทางส่วนประกอบของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่เป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเป็นเพียงแต่รับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและควบคุมนิติบุคคล โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่รับรองสภาพของนิติบุคคล ก็เท่ากับฝ่าฝืนธรรมชาติ ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่พิสูจนได้ยาก คำว่า “บุคคลธรรมดา” นั้นเป็นศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายเพื่อให้มีหมายความถึงมนุษย์ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาแห่งกฎหมาย แต่นิติบุคคลมิได้มีสภาพเหมือนบุคคลธรรมดาอย่างแท้จริง สิทธิและหน้าที่บางอย่างก็มิได้เหมือนบุคคลธรรมดา เช่น ความสามารถที่จะทำการสมรส เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จะถือว่านิติบุคคลมีความเป็นอยู่โดยธรรมชาติเหมือนกับบุคคลธรรมดาจึงไม่ตรงกับความจริง²³

²² หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 188). เล่มเดิม.

²³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 87). เล่มเดิม.

ดังนั้น ปัจจุบันนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าการโต้แย้งกันของทฤษฎีทั้งสองดังกล่าว เป็นเรื่องของการมองปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะจริง ๆ แล้วไม่ว่ากลุ่มบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การที่จะเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้ก็เป็นเรื่องนามธรรมเหมือนกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทั้งเรื่องสมมติ และเรื่องจริง แต่เป็นเรื่องที่เป็นผลแห่งการยอมรับของกฎหมายด้วยกัน และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือ บุคคลในทางกฎหมายในที่นี้หมายถึงศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งก็คือบุคคลธรรมดาและกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นที่รวมกันของบุคคลธรรมดา ความจริงนิติบุคคลมิได้เป็น บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น หรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง นิติบุคคลเป็นที่รวม บุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีใช้เพื่อประโยชน์ เฉพาะตัวบุคคลธรรมดา เช่น บุคคลธรรมดาที่รวมกันเป็นสมาคม บริษัทจำกัด เป็นต้น การให้สภาพ นิติบุคคลเป็นวิธีการหรือเทคนิคอันหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะ ให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันนั้นสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสะดวก โดยนิติบุคคล²⁴

2.2.3 ประเภทของนิติบุคคล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า นิติบุคคลมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ นิติบุคคลตามกฎหมาย เอกชนหรือเรียกว่า “นิติบุคคลเอกชน” และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือเรียกว่า “นิติบุคคล มหาชน”²⁵

การแบ่งแยกนิติบุคคลสองประเภทดังกล่าวข้างต้นมักจะอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบกัน คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการและการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น ดังนั้น ถ้านิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน มีกิจกรรมที่ เรียกว่า “บริการสาธารณะ” และมีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นมักจะเป็นนิติบุคคลมหาชน ในขณะที่นิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ ของเอกชน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชนแต่ประการใด นิติบุคคลนั้นก็มักจะเป็นนิติบุคคลเอกชน

²⁴ แหล่งเดิม. (น. 87-88).

²⁵ จาก สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย (รายงานวิจัย) เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูป ระบบราชการ (น. 34), โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539 (อ้างใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 88), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

ความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁶

1) การจัดตั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ต้องมีบทกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เช่น การจัดตั้งกระทรวงหรือกรมต้องทำด้วยพระราชบัญญัติ และการยุบเลิกนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนก็เช่นเดียวกับการจัดตั้ง ต้องมีกฎหมายยุบเลิกโดยเฉพาะ

ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน บริษัทจำกัด หรือสมาคม ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายสำหรับจัดตั้งเป็นพิเศษ เมื่อได้ปฏิบัติตามถ้อยคำในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เมื่อได้จดทะเบียนถูกต้องแล้วก็จัดตั้งขึ้นได้ และนิติบุคคลเอกชนยุบเลิกโดยนิติกรรมหรือสัญญา ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาโดยอิสระของเอกชน

2) นิติบุคคลต่าง ๆ ในกฎหมายมหาชนมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่ต่างระดับกัน ย่อมมีอำนาจหน้าที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น กระทรวงมีอำนาจมากกว่ากรม เป็นต้น ทั้งนี้ สุดแล้วแต่อำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้แก่นิติบุคคลนั้น ๆ

ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนมีฐานะเสมอกันตามกฎหมาย สมาคมก็ดี บริษัทจำกัดก็ดี มิได้มีสิทธิพิเศษตามกฎหมายมากกว่าสมาคมอื่นหรือบริษัทอื่น

3) อำนาจพิเศษบางอย่างในทางปกครองจะพึงมีได้แต่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเท่านั้น เช่น การเก็บภาษีอากร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว

ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนไม่มีอำนาจพิเศษเช่นว่านี้

ดังนั้น จะเห็นว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นอยู่ได้บังคับกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เพราะฉะนั้นจึงมีลักษณะพิเศษนอกเหนือไปจากลักษณะของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน²⁷

2.2.4 นิติบุคคลมหาชน

1) ลักษณะของนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีอำนาจมหาชนในการที่จะสั่งการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว²⁸

นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่มีอำนาจมหาชนและมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อยของ

²⁶ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 131-132). เล่มเดิม.

²⁷ แหล่งเดิม. (น. 132).

²⁸ คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 12). เล่มเดิม.

สังคม คุณแลความเป็นอย่างของราษฎรให้มีมาตรฐานที่ดี นิติบุคคลมหาชนโดยปกติจึงหมายถึงรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองหรือองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ²⁹

นิติบุคคลมหาชน หมายถึง องค์การที่ใช้อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิของประชาชน และอาจถูกประชาชนฟ้องโต้แย้งคำสั่งของตนเอง รวมถึงสภาวิชาชีพ มูลนิธิที่มีจุดประสงค์เพื่อประชาชน คดีพิพาทที่เกิดจากองค์กรเหล่านี้ก็ต้องขึ้นศาลปกครอง เพราะเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในมหาชน ในขณะที่เดียวกัน นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อาจจะเป็นนิติบุคคลในทางแพ่งก็ได้ เพื่อให้สามารถไปทำนิติกรรมทางแพ่งได้ องค์กรใดก็ได้แต่ที่ใช้อำนาจรัฐ ถ้าองค์กรนั้นมีอำนาจในการสั่งการใช้มาตรการต่าง ๆ ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนอาจใช้สิทธิทางศาลได้ โดยฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบ ยกเลิกคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย องค์กรใดก็ได้แต่ที่ใช้อำนาจของรัฐ ถ้าองค์กรนั้นมีอำนาจในการสั่งการ ใช้มาตรการต่าง ๆ ไปกระทบสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน ของประชาชน ประชาชนอาจใช้สิทธิทางศาลได้ โดยฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบ ยกเลิกคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการสถาปนาความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนขึ้น³⁰

นิติบุคคลมหาชนมีฐานะพิเศษ คือ มีอำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงผูกพันต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญากับเอกชน ความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชนเป็นความรับผิดชอบต่อการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากนิติบุคคลมหาชนมีความประสงค์จะผูกพันตามสัญญากับเอกชนก็ย่อมทำได้ แต่การบังคับตามสิทธิของเอกชนต่อนิติบุคคลมหาชนก็ย่อมจำกัดเฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหาย ไม่อาจบังคับให้ชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ในทุกกรณี เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์มหาชน หรือภารกิจสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนด้วย และไม่อาจบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของแผ่นดินได้³¹

2) ประเภทนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชน แบ่งตามลักษณะทางเนื้อหาได้ 3 ประเภท คือ³²

(1) คณะบุคคล หมายถึง กลุ่มคนที่รวมเข้ากันโดยมีวัตถุประสงค์ของตนเอง นิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ปกติเป็นหน่วยงานทางปกครอง คือ มีอำนาจจัดระเบียบปกครองคนเหนือพื้นที่หรืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ได้แก่ รัฐหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล นอกจากนั้นนิติบุคคลประเภทนี้อาจเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีอำนาจเหนือพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่ง

²⁹ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 190). เล่มเดิม.

³⁰ กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8) (น. 35). เล่มเดิม.

³¹ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 190). เล่มเดิม.

³² แหล่งเดิม. (น. 191-192).

แต่มีอำนาจเหนือบุคคลที่รวมตัวเข้าด้วยกันโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ได้แก่ องค์การทางวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

(2) หน่วยงาน หมายถึง หน่วยของงาน ซึ่งประกอบด้วยคนและทรัพย์สินที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการทำภารกิจของรัฐหรือจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยกำหนดให้เป็นหน่วยทางกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานจึงมีทรัพย์สินรวมทั้งบุคลากรของตนเอง แต่ต้องใช้ไปตามภารกิจของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ไม่อาจกำหนดภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของตนเองได้ นิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ในระบบกฎหมายไทย ได้แก่ ส่วนราชการที่เรียกว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยธุรการของศาลต่าง ๆ ที่เรียกว่า สำนักงานศาล

(3) กองทุนหรือกองทุนทรัพย์สิน หมายถึง เงินงบประมาณแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจัดสรรแยกไว้ต่างหากไม่รวมอยู่ในระบบเงินงบประมาณแผ่นดินหรือระบบทรัพย์สินของรัฐ ทั้งนี้เพื่อบำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐหรือทำภารกิจของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้โดยให้เป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น กองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น นิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ต่างจากนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานตรงที่สาระสำคัญของนิติบุคคลประเภทนี้คือ กองทุนทรัพย์สินที่แน่นอนถ้าเปรียบเทียบกับนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายแพ่ง ก็คือมีมูลนิธิที่เป็นทรัพย์สินของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบำเนินการด้านสาธารณกุศลเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2.2.5 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนไทยและในต่างประเทศ

1) นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนไทย

สุนทร มณีสวัสดิ์ อธิบายว่า ในประเทศไทยแต่เดิมมิได้มีแนวความคิดเรื่องนิติบุคคล ต่อมาเมื่ออิทธิพลของประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาท จึงได้เริ่มมีนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย เมื่อจุลศักราช 1250 ดังคำรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า ชั้นแรกที่สุดจะมีบุคคลใดโดยนิติสมมติ นั่น คือ ในเรื่องบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม เมื่อปีจุลศักราช 1250 มีเรื่อง ดังนี้ มีฝรั่งขออำนาจชุกคลอง รัฐบาลไม่สมัครใจที่จะให้เพราะฝรั่งไม่อยู่ในบังคับไทย จึงตกลงขึ้นให้มี “ก่าปนี” ขึ้นตามแบบฝรั่ง เพื่อประโยชน์ให้ก่าปนีนี้เป็นเหมือนบุคคลที่มีชีวิต คือ อาจมีทรัพย์สินได้และมีอำนาจฟ้องในศาลได้ด้วย ในชั้นความเข้าใจถึงกฎหมายฝรั่งในส่วนบุคคลโดยนิติสมมติ นั้นอยู่ข้างจะบกพร่อง³³

³³ จาก *สถานะทางกฎหมายของวัดไทย* (น 67), โดยสุนทร มณีสวัสดิ์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 (อ้างใน *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 196), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

รัฐนั้น โดยหลักการทางกฎหมายแล้ว ต้องถือว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน แต่นักกฎหมายไทยมักจะเห็นว่า รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน แต่ยอมรับให้หน่วยงานหรือองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามภารกิจของรัฐ เป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานในภูมิภาค คือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานเหล่านี้เป็นเพียงกลไกหรือองค์การหรือส่วนต่าง ๆ อันเป็น “ร่างกายของรัฐ” จึงไม่ควรกำหนดให้เป็นนิติบุคคลอีก แต่ต้องจัดการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยที่แยกออกไปจากรัฐเพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ที่เรียกว่า “อำนาจกำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นนิติบุคคลมหาชนที่แท้จริง เพราะมีภารกิจของตนเอง มีเงินงบประมาณและทรัพย์สินของตนเอง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือน “ลูกของรัฐ” ที่มีชีวิตแยกต่างหากจากรัฐ แต่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครอง³⁴

นิติบุคคลมหาชนตามหลักกฎหมายไทย จำแนกได้ดังนี้

(1) ทบวงการเมือง

ทบวงการเมือง หมายความว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

คำว่า “ทบวงการเมือง” นี้เป็นคำที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 มาแต่เดิม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 72 และมาตรา 73 แต่คำนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.2535 ได้ตัดมาตรา 72 และมาตรา 73 ออกไปทั้งหมด และไม่ได้กล่าวถึงทบวงการเมืองเลยในหมวด 2 ว่าด้วยนิติบุคคล ทั้งนี้คงจะเห็นว่าทบวงการเมืองมิได้มีขึ้นด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายอื่นอันเป็นกฎหมายมหาชน จึงไม่สมควรที่จะบัญญัติเรื่องทบวงการเมืองไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน แต่คำว่า “ทบวงการเมือง” ก็ยังคงมีอยู่ในกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบเกี่ยวกับราชการบริหาร เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 72 ได้บัญญัติว่า “คำว่า ทบวงการเมือง ตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนวันที่

³⁴ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 192). เล่มเดิม.

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี³⁵

ก. กระทรวง ทบวง กรม ตามหลักกฎหมายปกครองของไทยถือว่า กระทรวง ทบวง และกรมอันเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงหรือทบวง มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยเฉพาะเป็นส่วน ๆ ไป ซึ่งเท่ากับเป็นการจำแนกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐด้วย

คำว่า กระทรวง ทบวง กรม นี้ หมายความว่าถึง องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ดังนี้³⁶

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด

หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นริศ ชำนาญชานนท์ ให้คำอธิบายว่า การบัญญัติให้กระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคลนั้น มีเหตุผล 3 ประการ คือ³⁷

ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชน ซึ่งแต่เดิมประชาชนที่ไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเสนาบดีและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่อาจฟ้องคดีเสนาบดีหรือข้าราชการได้ ถ้าจะฟ้องจะต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน

ประการที่สอง เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงและกรมขึ้นมา แต่ละกระทรวงและกรมต่างก็มุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน จึงต้องการให้หน่วยงานของตนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์

³⁵ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 133). เล่มเดิม.

³⁶ แหล่งเดิม. (น. 134-135).

³⁷ จาก สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย (น. 76-100), โดยนริศ ชำนาญชานนท์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2537 (อ้างใน กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 197), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

ประการที่สาม มีความเข้าใจผิดในขณะนั้นว่า กระทรวงและกรมในประเทศอังกฤษ ซึ่งไทยเลียนแบบมานั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ถ้าหากพิจารณาจากหลักการแล้ว กระทรวงหรือกรมที่เป็นนิติบุคคลมิได้แยกออกจาก รัฐอย่างแท้จริง แต่ยังคงรวมอยู่ในรัฐอันเป็นนิติบุคคลใหญ่ เพราะงบประมาณของกระทรวงหรือ กรมก็รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับเดียวกัน เพราะเป็นเงิน ของรัฐโดยส่วนรวมนั่นเอง ถ้ากระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคลโดยอิสระ ก็ควรมีงบประมาณของ ตนเองเป็นส่วนตัดแยกออกจากงบประมาณแผ่นดิน เช่น งบประมาณของเทศบาล เป็นต้น ถึงแม้ว่า กฎหมายไทยจะบัญญัติให้กระทรวงและกรม รวมทั้งทบวงเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศก็ตาม แต่ กระทรวง ทบวง กรม ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนิติบุคคลใหญ่ คือ รัฐ³⁸

ข. จังหวัด การที่มีกฎหมายบัญญัติให้จังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในราชการ บริหารส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ ได้มีมาตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารที่ประกาศใช้ บังคับในสมัยต่อ ๆ มา คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และ แม้แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 และมาตรา 52 ที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติให้จังหวัดในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคล³⁹

ค. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่งซึ่งรัฐกระจาย อำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน ถึงแม้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นทบวงการเมือง แต่ก็เป็นนิติบุคคลมหาชนโดยแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มิได้รวมอยู่กับงบประมาณแผ่นดิน มี เจ้าหน้าที่ของตนเองแยกออกจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นของตนเองด้วย ในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐนั้น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยย่อยของรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กร ปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะเข้ามาใช้ดุลพินิจสั่งการในเรื่องที่ เกี่ยวกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ด้วยเหตุนี้กระทรวง ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐจึงอาจฟ้องร้องเป็นคดีความกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ โดยไม่ถือว่าผิดหลักทางทฤษฎีแต่อย่างใด ดังนั้น ปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา⁴⁰

³⁸ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 193-194). เล่มเดิม.

³⁹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 135). เล่มเดิม.

⁴⁰ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 56-58). เล่มเดิม.

(2) องค์กรของรัฐบาล

องค์กรของรัฐบาลนี้มีกฎหมายจัดตั้งและให้สภาพนิติบุคคลเป็นราย ๆ ไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือบริการเอกชนของฝ่ายปกครองในรูปแบบที่ไม่เป็นราชการ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐบาลก็ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ

การจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลโดยทั่วไปจัดตั้งด้วยพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นราย ๆ ไป และให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์กรของรัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร นอกจากนี้ยังมีองค์กรของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นด้วยพระราชบัญญัติ องค์กรเช่นนี้เป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจพิเศษบางอย่างในทางปกครอง เช่น การเข้าใช้และครอบครองที่ดินของรัฐและของเอกชน อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การใช้อำนาจพิเศษในทางปกครองดังกล่าวนี้ เป็นการจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคล จึงต้องตราพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้า นครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2504 แต่อย่างไรก็ดีคือองค์กรที่จัดตั้งด้วยพระราชบัญญัติ แม้จะได้รับอำนาจพิเศษบางอย่างในทางปกครองเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ก็ห้ามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหารเหมือนกับทบวงการเมือง⁴¹

(3) องค์กรมหาชน

องค์กรมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้จัดทำภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้โดยมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะไม่ได้ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม บรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรมหาชนไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ องค์กรมหาชนมีบุคลากร ทรัพย์สินแยกออกต่างหากจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์กรมหาชนจะทำหน้าที่ในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนงานการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมที่รัฐไม่ต้องการให้จัดทำในรูปของส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหาร ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรมหาชน 2 ประเภท คือ องค์กรมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และองค์กรมหาชนที่ได้รับ

⁴¹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 137-138). เล่มเดิม.

การจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542⁴²

(4) หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น

ในยุคลหลังระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้หน่วยงานบางประเภทที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยราชการขององค์กรอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หน่วยงานที่ตั้งขึ้นในลักษณะเช่นนี้แม้ไม่เป็นส่วนราชการ แต่ตามระบบกฎหมายไทยก็ต้องถือเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วย

(5) องค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้ควบคุมการประกอบวิชาชีพบางวิชาชีพ เช่น วิชาชีพกฎหมาย แพทย์ วิศวกร สถาปนิก โดยปกติองค์กรวิชาชีพจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะกำหนดโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพ และระบบการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ ซึ่งองค์กรวิชาชีพไม่ว่าจะเป็นสภานายความ แพทยสภา สภาวิศวกร เนติบัณฑิตยสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรเท่านั้น แต่ภารกิจที่องค์กรวิชาชีพดำเนินการนั้นต้องใช้อำนาจมหาชนและเป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴³

(6) วัดในพระพุทธศาสนา

วัดที่ถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนในระบบกฎหมายไทยนั้นมีแต่เฉพาะวัดในพระพุทธศาสนาที่ได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการออกตามความในกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ประกาศจัดตั้งเป็นวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การที่กฎหมายไทยถือว่าวัดในพระพุทธศาสนาเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนก็เพราะพลเมืองของประเทศไทยนับถือศาสนาพุทธ ประเทศไทยจึงเป็นชุมชนชาวพุทธ รัฐไทยจึงถือเอากิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นงานของรัฐหรือเป็นราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของสำนักส่งเสริมพุทธศาสนาและกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับศาสนาพุทธ คือ วัด จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴⁴ ซึ่งมีคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับสถานะ

⁴² คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 59). เล่มเดิม.

⁴³ แหล่งเดิม. (น. 59-60).

⁴⁴ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 196). เล่มเดิม.

ความเป็นนิติบุคคลของวัด เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1932/2526⁴⁵

วัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มี 2 ประเภท ได้แก่ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา⁴⁶ และสำนักสงฆ์⁴⁷ วัดที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เฉพาะวัดที่ได้ประกาศตั้งวัดด้วยกฎหมายเฉพาะ คือ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการตามกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505⁴⁸ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ฉะนั้น วัดที่ยังไม่มีการประกาศโดยกระทรวงศึกษาธิการให้จัดตั้งเป็นวัด จึงยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴⁹

2) นิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งไม่ถือว่ากระทรวง ทบวง กรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ เพราะถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นแต่เพียงกลไกของรัฐ ผู้ใดจะฟ้องร้องส่วนราชการก็ต้องฟ้องร้องรัฐ ไม่ใช่ฟ้องร้องกระทรวงหรือกรม⁵⁰

นิติบุคคลมหาชนในประเทศเยอรมัน มีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์การหมู่คณะมหาชน องค์การบริการมหาชน และมูลนิธิมหาชน สำหรับรัฐนั้น เนื่องจากประเทศเยอรมันเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งมีทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสหพันธรัฐ โดยทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐต่างก็เป็นรัฐซึ่งทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญกำหนดคสิทธิและหน้าที่ที่สหพันธรัฐและมลรัฐมีต่อกันไว้ ในระบบกฎหมายของเยอรมันจึงยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐเป็นนิติบุคคล⁵¹

ระบบกฎหมายมหาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการพัฒนากฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานาน ทำให้มีการแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

⁴⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 1932/2526 วัดโจทก์ตั้งเป็นสำนักสงฆ์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 บัญญัติว่า วัดมีสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ สำนักสงฆ์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว แม้จะยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาก็เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 (เดิม) จึงมีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีผู้ยกให้เป็นของวัดได้.

⁴⁶ วิสุงคามสีมา คือ เขตพื้นที่ดินที่ได้มีประกาศพระบรมราชโองการพระราชทานให้แก่วัด สำหรับใช้เป็นที่ตั้งพระอุโบสถหรือโบสถ์ อันเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์สำหรับประกอบสังฆกรรม

⁴⁷ สำนักสงฆ์ คือ วัดที่ยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

⁴⁸ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 196-197). เล่มเดิม.

⁴⁹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 20). เล่มเดิม.

⁵⁰ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 193). เล่มเดิม.

⁵¹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 94). เล่มเดิม.

อย่างเป็นระบบ⁵² นิติบุคคลมหาชนในประเทศนี้แยกพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ รัฐ และนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐซึ่ง ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นและองค์การมหาชน⁵³

ขอล่าถึงเฉพาะนิติบุคคลในกรณีที่เป็นรัฐ ดังนี้

โกลิน พลกุล อธิบายว่า เป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและในทางทฤษฎีว่า รัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นจะแตกต่างจากนิติบุคคลอื่น ๆ เพราะในแง่หนึ่งรัฐ ก็คือ สภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม รัฐไม่เพียงเป็นนิติบุคคลเท่านั้น หากยังสามารถพิจารณาความหมายของรัฐในแง่ขั้นสูงทางสังคม ทางระบบเศรษฐกิจ สังคม ได้อีกด้วย ในแง่กฎหมายปกครอง จะมองรัฐในแง่ของนิติบุคคลเป็นสำคัญ มิได้มองที่องค์ประกอบในทางสังคมวิทยาของรัฐ การที่กล่าวว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ⁵⁴

ในทางทฤษฎีแล้ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” มีความเป็นนิติบุคคลโดยสภาพไม่ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในก็ตาม ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองถึงสภาพความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวแต่ประการใด เพราะรัฐมีองค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคลโดยครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สินซึ่งรัฐสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ ในด้านผู้แทนนั้นมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการประกอบกิจการต่าง ๆ แทนรัฐ นอกจากนี้รัฐยังมีสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ รวมไปถึงหน้าที่ตามกฎหมายอีกด้วย ผลของการที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ทำให้กระทรวง ทบวง กรม ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก ดังนั้น ประชาชนโดยทั่วไปจึงไม่สามารถที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ หากประชาชนมีความต้องการที่จะฟ้องร้องหน่วยงานดังกล่าวจะต้องฟ้องรัฐเท่านั้น⁵⁵

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะไม่มีกำหนดจำนวน และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งก็หมายความว่าจำนวน กระทรวงและทบวงจะไม่แน่นอน เพราะผันแปรตามจำนวนรัฐมนตรินั้นเอง แต่เป็นอำนาจของประธานาธิบดี

⁵² จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 48), โดยเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 88). เล่มเดิม.

⁵⁴ จาก “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” โดยโกลิน พลกุล, 2530 (สิงหาคม), วารสารกฎหมายปกครอง, 6(2), น. 292-293 (อ้างใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 88-89), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

⁵⁵ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 48-49). เล่มเดิม.

และนายกรัฐมนตรี การตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาของประธานาธิบดี ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี

การที่กระทรวง ทบวง กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่ไม่เคยมีการจัดตั้งมาก่อนก็สามารถโอนหน่วยงานต่าง ๆ มาสังกัดกระทรวงนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันหากมีความจำเป็นต้องยุบกระทรวง ทบวง กรมใด เพราะไม่มีความจำเป็นต้องคงกระทรวง ทบวง กรมนั้นไว้อีกต่อไปก็สามารถกระทำได้โดยกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น⁵⁶ และการเป็นนิติบุคคลของรัฐแสดงออกถึงความเป็นเอกภาพของรัฐ กล่าวคือ ในแง่ของการคลังงบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคย่อมเป็นงบประมาณของรัฐหรือของแผ่นดินทั้งสิ้น กระทรวงการคลังเป็นเพียงองค์กรที่ควบคุมการหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐ⁵⁷

สรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นรัฐที่มีความเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ไม่ว่าจะตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายใน โดยผลของการที่รัฐเป็นนิติบุคคลนั้น ทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ล้วนแล้วแต่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น⁵⁸

2.2.6 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

รัฐเป็นบุคคล ๆ หนึ่งที่มีความสามารถทางกฎหมายแตกต่างหากจากเอกชนแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ เพราะรัฐมีเจตจำนงของตนเองแตกต่างหากจากเอกชนแต่ละคน หรือราษฎรแต่ละคนที่เข้ามารวมกันเป็นรัฐ เจตจำนงของรัฐเป็นเจตจำนงที่มีฐานะเหนือกว่าเจตจำนงของสมาชิกแต่ละคน เพราะเป็นเจตจำนงรวมของทุกคน รัฐจึงมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามเจตจำนงของตนเองได้ เรียกว่า มีอำนาจอหาชนหรืออำนาจรัฐ ดังนั้น รัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความเหนือกว่าบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนทั้งหลายที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ เหตุผลที่รัฐเป็นนิติบุคคลหนึ่งแตกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคน มาจากข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ ความมีเอกภาพและความต่อเนื่องหรือลักษณะสืบเนื่องแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความเป็นตัวตน หรือมีความดำรงอยู่ของตนเอง แยกจากสมาชิกแต่ละคนหรือทางกฎหมาย เรียกว่า มีความเป็นบุคคลทางกฎหมายหรือเป็น “นิติบุคคล” คือ มีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีสิทธิหน้าที่ของตนเองได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบเพื่อให้มีบุคคลธรรมดาทำหน้าที่รักษาสิทธิหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับผู้ทรงสิทธิ

⁵⁶ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 90). เล่มเดิม.

⁵⁷ จาก หลักกฎหมายมหาชน (น. 201), โดยปรีชา จำรัสศรี, 2555, กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล.

⁵⁸ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 51). เล่มเดิม.

หรือบุคคลทางกฎหมายอื่น ๆ หรือทำหน้าที่เป็นกลไก ในการแสดงเจตนาของกลุ่มคนที่รวมกันเป็นรัฐ ที่เรียกว่า องค์การของรัฐ ระเบียบดังกล่าวนี้ คือ รัฐธรรมนูญของรัฐซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์การของรัฐ อำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ ว่า จะมีความสัมพันธ์อย่างไร และหากมีข้อพิพาทระหว่างองค์การเหล่านั้นหรือระหว่างองค์การกับเอกชนที่เป็นสมาชิกจะมีองค์การใดเป็นผู้ชี้ขาด

ผลของการถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย ทำให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้แสดงเจตนาของรัฐหรือเป็นองค์การของรัฐ ดังนั้น การใด ๆ ที่รัฐบาลได้ทำลงไปจึงเป็นการกระทำของรัฐ สิทธิหรือหน้าที่ที่รัฐบาลได้ก่อตั้งจึงยังคงดำรงอยู่แม้รัฐบาลขณะนั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม⁵⁹

ความคิดที่ถือว่ารัฐเป็นบุคคลทางกฎหมายแตกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกของรัฐ โดยการยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการ ดังนี้⁶⁰

ประการที่หนึ่ง ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ

ประการที่สอง ทำให้ข้อผูกพันของรัฐมีลักษณะสืบเนื่องไม่ขาดตอน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองประเทศหรือรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นองค์การหนึ่งของรัฐเท่านั้นจึงทำให้มีความเป็นเอกภาพ

ประการที่สาม ทำให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมิงบประมาณการใช้จ่ายของตนเอง

ประการที่สี่ ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง สามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศไทยและทำให้รัฐมีฐานะอย่างสมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีในศาลระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ความเป็นรัฐเกิดขึ้นเมื่อเข้าลักษณะ 4 ประการ คือ มีประชากร ดินแดน อำนาจอธิปไตย และมีระเบียบการปกครองสังคมมนุษย์ที่เข้าลักษณะทั้ง 4 อย่างนี้ก็เกิดรัฐขึ้น และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายมหาชนภายในก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลเหมือนกันแต่ว่าหลักข้อนี้กฎหมายมหาชนของไทยไม่ได้ถือตาม เราถือแต่เพียงว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายมหาชนภายในไม่ได้กล่าวถึงรัฐ แต่จำแนกออกไปว่า กระทรวง ทบวง กรม เป็น

⁵⁹ หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 183-185). เล่มเดิม.

⁶⁰ แหล่งเดิม. (น. 186).

นิติบุคคล ไม่พุดถึงรัฐ แต่หลักกฎหมายมหาชนของต่างประเทศถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม ไม่ได้เป็นนิติบุคคล⁶¹

การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลนั้น เป็นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพ ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ทั้งนี้เนื่องมาจากการยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายใน⁶² ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมีความซ้ำซ้อนกันกับรัฐหรือสร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ และจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐและอุปสรรคต่อความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนัยสำคัญ 2 ประการ คือ⁶³

ประการแรก ความเป็นนิติบุคคลทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่น ๆ แม้ในทางกฎหมายส่วนราชการจะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ การกระทำใด ๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนและในนามรัฐ แต่การที่สถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ความมีตัวตนของรัฐและความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายขาดความชัดเจน และขาดการยอมรับอย่างแท้จริง แม้ว่าในทางวิชาการ นิติศาสตร์จะถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชน แต่ตราบใดที่หลักการนี้ยังไม่ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดานักกฎหมายซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะผู้พิพากษา ยังคงมีความหวั่นเกรงในการที่จะวินิจฉัยใด ๆ อันจะเป็นการยอมรับว่า รัฐสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย

ในขณะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย ตัวแทนของรัฐ อันได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ กลับมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรก่อตั้งความเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนี้เองย่อมมาดบังความเป็นตัวตนของรัฐในทางกฎหมาย ประกอบกับความเชื่อที่ว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระ ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกการมีตัวตนซึ่งดำรงอยู่อย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ๆ

⁶¹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 129). เล่มเดิม.

⁶² หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 53). เล่มเดิม.

⁶³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 27-28). เล่มเดิม.

ประการที่สอง ความเป็นนิติบุคคลสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน ในเชิงหลักการทรัพยากรบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ของส่วนราชการล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพย์สินที่ส่วนราชการถือครองอยู่ในฐานะ ผู้ทรงสิทธิแล้วแต่เป็นการถือครองไว้แทนรัฐ หรือแม้กระทั่งงบประมาณซึ่งได้รับการจัดสรรก็ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจของรัฐ แต่การที่รัฐไม่ถูกรับรองให้มีตัวตนจึงสร้างความรู้สึกใน ความเป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สิน และตนมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว อย่างเต็มที่ในฐานะเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การที่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารจัดการทรัพยากร บุคคล งบประมาณหรือทรัพย์สิน เป็นสิทธิขาดของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งกระจุกตัวอยู่ที่ส่วน ราชการระดับกรมเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า “ระบบบริหารฐานกรม” ย่อมสร้างความลำบากให้แก่รัฐ ในการที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินในภาพรวมเป็น อย่างมาก

นอกจากนี้ การไม่ยอมรับให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่⁶⁴

1) ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ละส่วนไป

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้บัญญัติถึงขอบเขต อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยเพียงใดต้องขึ้นอยู่กับ กฎหมายให้อำนาจหน้าที่แค่ไหน การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใด มีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาที่จะเกิดในกรณีที่โดยภาระหน้าที่บางอย่าง ซึ่งโดยสภาพเห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็น อำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด โดยเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้เพราะเอกชนไม่ สามารถฟ้องร้องรัฐได้ เนื่องจากรัฐไม่ใช่นิติบุคคลจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรมก็ไม่ได้ เพราะการ ฟ้องนิติบุคคลจะต้องฟ้องนิติบุคคลนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่

⁶⁴ จาก เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย (น. 279-280), โดยคณาจารย์คณะนิติศาสตร์, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการฟ้องคดีผู้กระทำผิด โดยเฉพาะในคดีความผิดต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ฟ้องโรงงานน้ำตาลที่ทิ้งน้ำเสียไปในลำน้ำพอง อันเป็นเหตุให้ปลาในลำน้ำพองตาย ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่า กรมประมงหรือกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียหายในเรื่องนี้ ทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ เนื่องจากผู้เริ่มต้นฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงเท่านั้น

2) ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดี ระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใด ได้รับความเสียหายก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครอง เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปได้ แม้กระทั่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกันเองก็สามารถฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สมควรให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการทำลายเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลาง

3) ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้ที่จะเป็นคู่ความได้จะต้องเป็นบุคคล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ดังนั้น การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งถ้าหน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ ดังนั้น หากประชาชนประสงค์ที่จะฟ้องร้องรัฐบาล ประชาชนต้องฟ้องรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไปจนครบจำนวนของคณะรัฐมนตรี ทำให้ก่อปัญหาในการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

4) ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

การจัดตั้ง การยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ในประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ของโลกยุคปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าว คือ การที่รัฐบาลต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็จะประสบปัญหาการจัดตั้ง ยุบเลิก เปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากหน่วยงานข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี

5) ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

การไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยภายในนั้น แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยกลับยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคล เช่น ประเทศไทยสามารถทำสนธิสัญญาหรืออนุสัญญากับประเทศต่าง ๆ ได้ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันกับต่างประเทศนั่นเอง ดังนั้น การยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในถือว่าเป็นสิ่งแปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชนเป็นอย่างยิ่ง คงไม่สามารถอธิบายให้ประเทศอื่น ๆ เข้าใจได้ว่าเป็นเช่นนี้ แม้ในทางปฏิบัติจะไม่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่ในทางวิชาการเป็นการสะท้อนให้เห็นความคืบหน้าของระบบกฎหมายมหาชนของไทยเป็นอย่างยิ่ง

2.3 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองโดยประชาชน แนวคิดดังกล่าวปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ข้อ 6 “...พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยผ่านผู้แทน...” หรือข้อ 14 “พลเมืองทุกคนมีสิทธิกำหนดความจำเป็นที่ต้องมีภาษีอากรประเภทใดให้ความเห็นชอบภาษีอากร ติดตามการใช้ภาษีอากร กำหนดจำนวนภาษีฐานภาษี การชำระและระยะเวลาการเก็บอากร ทั้งนี้ โดยเข้าร่วมในการกระทำด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนราษฎร”⁶⁵

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน และประชาชนเป็นผู้ให้เจตนาอนุมัติแก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติรับรองสิทธินี้ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม การเมือง และการปกครองของประเทศนั้น ๆ และความพร้อมของประชาชนว่ามีความรู้และเข้าใจถึงสิทธิดังกล่าวมากน้อยเพียงใด⁶⁶

⁶⁵ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 208). เล่มเดิม.

⁶⁶ จาก รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 47-78), โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2.3.1 ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐที่จะตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน⁶⁷

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนระดับต่าง ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ โดยสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายสังคมและกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุผล โดยมีแนวทางพื้นฐานอยู่ 3 ประการ คือ ร่วมตัดสินใจในการพัฒนา ร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา และร่วมปันผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา⁶⁸

ธนาคารโลก (World Bank) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อพวกเขา⁶⁹

พจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วม” (Participation) ไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง คำว่า “การมีส่วนร่วม” โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย” (Apathy) ฉะนั้น คำว่า “การมีส่วนร่วม” ตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลร่วมกันกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ เพียงแค่มีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ความห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้⁷⁰

⁶⁷ จาก คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (น. 1), โดยเจมส์ แอล เกรตัน, 2547, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁶⁸ จาก การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. (น. 15), โดยสร ปิ่นอักษรสกุล, 2548, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁶⁹ แหล่งเดิม. (น. 16).

⁷⁰ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น.6-7), โดยภัทรารุช มกรเวส, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนผู้ที่มีความสนใจ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งอาจมีทั้งปัจเจกบุคคล ชุมชน หน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน ได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อแสวงหาทางเลือก และร่วมกันในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่าย⁷¹

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากแต่ปัจจุบัน สังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น⁷²

การมีส่วนร่วมยังอธิบายได้ในหลายมิติทั้งในแง่ของมิติความลึกและทั้งในเชิงกว้างรายละเอียดดังนี้⁷³

1) การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

⁷¹ จาก “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน,” โดยณัฐพร อรุณทอง, 2556 (เมษายน-มิถุนายน), วารสารวิชาการศาลปกครอง, 13 (2), น. 23.

⁷² จาก คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น (น. 17), โดยอรรถ กักผล, 2552, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁷³ จาก การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา (น. 5), โดยฉวีลวดี บุรีกุล, 2551, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถเปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถจะทำความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้⁷⁴

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ภาครัฐกับภาคประชาชนมีส่วนร่วมกัน ในเรื่องต่าง ๆ โดยเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรม โดยการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งถือว่าเป็นการเปิด โอกาสให้

⁷⁴ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 109). เล่มเดิม.

ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ตนเองต้องการต่อภาครัฐ และร่วมคิด ตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์และมีความเสียหายน้อยที่สุด อีกทั้งเป็นการลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

2.3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้⁷⁵

1) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือ ถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วม เท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัย ทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม่ระดับเท่านั้น

2) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือ ถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมือง และสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคาม เสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย เงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ ก็คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎี ประชาธิปไตยที่เน้นกันมาโดยตลอด

2.3.3 เงื่อนไขพื้นฐานและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนต้องมีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมของประชาชนต้องเกิดจากความสมัครใจ โดยไม่ได้ถูกบังคับให้เข้าร่วม ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน

⁷⁵ จาก เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร, โดยดิน ปรัชญพฤทธิ. 2539, อ้างใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ (น. 16), โดยพวงทอง โยธาใหญ่, 2545 (อ้างใน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิชุมชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พุทธศักราช 2542 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 26), โดยสุนทร ศิริวัฒน์, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

หรือมีความเสมอภาคกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และประชาชนจะต้องมีความสามารถและมีความรู้พอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ เนื่องจากในบางกิจกรรมอาจมีความซับซ้อน หากให้ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมไม่มีความสามารถหรือไม่มีความรู้เพียงพอในกิจกรรมนั้น ๆ การเข้าร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้⁷⁶

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองของรัฐว่าจะยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับใดบ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้⁷⁷

1) การรับรู้และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งการได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ และเมื่อได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารแล้ว ประชาชนก็มีโอกาสที่จะเสนอข้อมูลข่าวสารของตนเองเพิ่มเติมได้ด้วย เพื่อให้เกิดความครอบคลุมของข้อมูลให้มากที่สุด

2) การร่วมคิดร่วมปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะประกอบทางเลือก อันจะเป็นประโยชน์ที่สำคัญต่อการพิจารณาโครงการ อีกทั้งยังเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจการ ได้มีเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทำความเข้าใจถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

(1) การประชุมในระดับชุมชน ซึ่งจะจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยในที่ประชุมต้องมีการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของโครงการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และต้องมีการถามตอบปัญหากันอย่างกว้างขวาง

⁷⁶ การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. เอกสารประกอบการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา (น. 6). เล่มเดิม.

⁷⁷ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน (น. 26-28). เล่มเดิม.

(2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ เป็นการประชุมที่อาจจะจัดขึ้นได้ในที่สาธารณะทั่วไปและมักจะนำไปใช้สำหรับ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จึงต้องมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขามาช่วยในการอธิบายซักถามและให้ความเห็นต่อโครงการ สำหรับผลของการประชุมในรูปแบบนี้จะต้องมีการนำเสนอต่อผู้เข้าร่วมประชุมและเสนอต่อสาธารณชนด้วย

(3) การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นการจัดเวทีการประชุมที่มีการนำเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผย ทั้งจากฝ่ายหน่วยงานเจ้าของโครงการและฝ่ายประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการ ในการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นการพิจารณาที่ชัดเจนและทุกฝ่ายต้องรับทราบทั่วกัน

4) การร่วมกันในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งที่จะให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เช่น คนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ โดยอาจจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจด้วย

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย เป็น “แบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางอ้อมรูปแบบหนึ่ง” ด้วยการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าสมควรจะได้รับ

2.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้รับปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไป เนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืนและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁷⁸

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึง

⁷⁸ จาก กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (น. 26), โดยอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนจะให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁷⁹

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้ไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าเกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่⁸⁰

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจแยกออกเป็น 6 ระดับ คือ⁸¹

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

⁷⁹ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 62). เล่มเดิม.

⁸⁰ จาก “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” (รายงานวิจัย) คณะนิเทศศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation) (น. 91), โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531 (อ้างใน รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 62), โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

⁸¹ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 57-62). เล่มเดิม.

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนจะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ในการประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่กับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่า มาตรการที่จะใช้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนหรือไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ชวาบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย การดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขได้ทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการดำเนินโครงการแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้น หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือ

กิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กร หรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸²

2.3.5 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยงานใดก็ตามเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลากหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่จะได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความจริงใจและความจริงจังในการดำเนินการด้วย ประโยชน์โดยทั่วไป คือ⁸³

1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นต่าง ๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง

2) ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูลคำอธิบายต่าง ๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ แน่แน่นอนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลา แต่เมื่อประชาชนยอมรับ การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวดเร็วขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นว่าโครงการของภาครัฐที่เร่งการตัดสินใจหรือปกปิด เมื่อประชาชนทราบภายหลัง และต่อต้านบางโครงการนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ ถ้าซ้ำเป็นปี ๆ บางโครงการสามารถก่อสร้างได้เสร็จและประชาชนไม่ยอมให้เข้าไปดำเนินการกลายเป็นอนุสาวรีย์ร้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายงบประมาณดังกล่าวสามารถนำไปสร้างคุณประโยชน์ได้มากมาย

3) การสร้างฉันทามติ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติอาจเป็นเรื่องยาก สังคมเรากลายร่างเป็นพหุลักษณะและต้องยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางความคิด กลไกที่ช่วยให้ความแตกต่างนั้นได้มีการแลกเปลี่ยน คือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางหลักการ เราเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจช่วยป้องกันความขัดแย้งได้ แต่ในสังคมไทยที่ผ่านมา ภาครัฐมักดำเนินการตัดสินใจไปก่อน เมื่อประชาชนต่อต้านจึงจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเข้าไปแล้ว หากเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น จำเป็นต้องใช้หลักการจัดการความขัดแย้งเข้ามาแทน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสามารถช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

⁸² แหล่งเดิม. (น. 62).

⁸³ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น (น. 26-28). เล่มเดิม.

4) ร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จ จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5) ช่วยทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็นของนักการเมืองเท่านั้น นอกจากนั้นด้วยความใกล้ชิด ผู้บริหารท้องถิ่นจะไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

6) ช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

7) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

John Locke นักปรัชญาชาวอังกฤษและ Montesquieu นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส มีแนวคิดสอดคล้องกันว่า มนุษย์และสังคมนั้นแยกจากกันไม่ได้ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคกัน การใช้อำนาจรัฐจึงไม่ควรอยู่ที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียว เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมีอำนาจแล้วมักใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงควรให้มีองค์กรใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งองค์กร เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และการใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจเหนือประชาชนได้ตามอำเภอใจ นอกจากจะได้รับความยินยอมจากประชาชน และการศึกษาถึงหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 หลักนิติธรรม

วิวัฒนาการของคำว่า “นิติธรรม”⁸⁴ นักปราชญ์สมัยกรีกโบราณค้นพบว่า การที่ผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมีอำนาจที่จะใช้กำลังบังคับผู้ใต้ปกครองได้นั้น อาจใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางที่ดี เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม ไม่ใช่ใช้อำนาจไป

⁸⁴ หลักกฎหมายมหาชน (น. 107). เล่มเดิม.

ในทางที่ดีเพื่อกระตุ้นให้ข่มเหงราษฎร ดังนั้น นักปราชญ์กรีกจึงคิดค้นหลักการสำคัญทางการเมือง และทางกฎหมายที่จะต้องมีอาศัยกฎหมายเป็นหลักในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยกำหนดให้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสิทธิเสรีภาพของทุกคน ควรใช้ระบอบการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมากกว่าระบอบการปกครองที่ขึ้นอยู่กับกระทำความตามอำเภอใจของผู้ปกครอง

Cicero ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาพัฒนาโดยกล่าวว่าหน้าที่ของผู้ปกครอง ก็คือการตระหนักว่าตนเป็นตัวแทนของรัฐและจะต้องเคารพกฎหมาย

ในสมัยกลางอิทธิพลของศาสนจักรทำให้มีแนวความคิดว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย แต่กฎหมายที่ศาสนจักรกล่าวอ้างนั้นเป็นกฎหมายที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากพระเจ้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่กษัตริย์หรือเจ้าชายทรงตราขึ้น ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษนั้น กฎหมายและรัฐแยกต่างหากจากกัน โดยถือว่า ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ถือว่ามีกฎหมายของประเทศอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่อยู่เหนือกษัตริย์และกษัตริย์ อำนาจของกษัตริย์

หลักอำนาจธิปไตยได้เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 17 แทนที่กฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้าและกษัตริย์มุ่งไปสู่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอังกฤษ กษัตริย์ในราชวงศ์ สจ๊วต ได้อ้างกฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้าที่ทำให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจ แต่ได้รับการต่อต้านจากผู้พิพากษาในศาลหลวงและรัฐสภาซึ่งในที่สุดก็เป็นที่ยอมรับกันว่า หลักกฎหมายคอมมอนลอว์เป็นกฎหมายสูงสุดที่อยู่เหนือกษัตริย์และฝ่ายบริหาร เว้นแต่รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติออกมากำหนดเป็นอย่างอื่น นับแต่นั้นมาหลักนิติธรรมหมายถึงหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย โดย “กฎหมาย” นั้นประกอบด้วยพระราชบัญญัติที่รัฐสภาดำเนินและหลักกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลเท่าที่มีได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยพระราชบัญญัติ

คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย⁸⁵ คนแรก ๆ ที่เริ่มใช้คำนี้ขึ้นมา คือ

⁸⁵ จาก *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน* (น. 329). โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ A.V. Dicey ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือของตนที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปลายศตวรรษที่ 19⁸⁶

Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ⁸⁷

1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนไม่ว่าใครแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า หลักนิติธรรม ควรมี 4 ประการ คือ⁸⁸

ประการที่หนึ่ง คือ องค์ประกอบด้านสาระ หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ กล่าวคือ ทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนคนธรรมดา ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน มิใช่อยู่ภายใต้อำนาจอำเภอใจของคน กฎหมายดังกล่าวย่อมต้องสูงสุด และรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลจะไม่มีหลักนิติธรรมอยู่ หากกฎหมายมุ่งคุ้มครองแต่ผู้ใช้อำนาจปกครอง เพราะฉะนั้น หลักนิติธรรมจึงสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

⁸⁶ จาก หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, โดยบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สถาบันวิจัยรพีพัฒนาศักดิ์, (อัสสัมชัญ).

⁸⁷ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน (น. 335). เล่มเดิม.

⁸⁸ หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. เล่มเดิม.

โดยวิธีการต้องเป็นไปตามกฎหมายจะใช้วิธีการนอกกฎหมายไม่ได้ ในเรื่องรูปแบบก็สำคัญกฎหมายให้ใช้กฎหมายในรูปแบบใดก็ต้องใช้ให้ถูกหรือเวลาในสถานการณ์ปกติ ทหารจะใช้อำนาจกับประชาชนนั้นเป็นไปไม่ได้ จะต้องอยู่ในสถานการณ์สงคราม ในเรื่องนั้น นอกจากหมายถึงเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจมาแล้ว ยังหมายความถึงต้องทำด้วยความรวดเร็วด้วยกระบวนการยุติธรรมนั้น หากล่าช้าก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม

ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรมจะมีไม่ได้หากศาลไม่เป็นอิสระออกจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหาร และหลักนิติธรรมก็จะมีไม่ได้เช่นกัน หากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ตามใจชอบ และที่สำคัญคือจะต้องมีศาลที่เป็นอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม

ประการที่สี่ คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย กล่าวคือ การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การตัดสินใจคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

2.4.2 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด⁸⁹

คำว่า “นิติรัฐ” นี้เป็นคำซึ่งนักวิชาการทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่งซึ่งยอมรับและรับรองให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตน ได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร⁹⁰ คำว่า “นิติรัฐ” หรือ Rechtsstaat เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน ซึ่งอาจให้ความหมายว่า รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุด สำหรับสังคมเป็นการทั่วไป สรุปได้ว่า นิติรัฐ ก็คือ รัฐที่ปกครองตามหลักเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข ต่อมา Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายความหมายของคำว่า นิติรัฐ ว่า รัฐควรจะเป็น นิติรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐ และเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้อบรมความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล และจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิด

⁸⁹ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 65), โดยวรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁹⁰ จาก ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 1), โดยวรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล⁹¹

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเรื่องหลักนิติรัฐไว้ สรุปได้ว่าตามแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น ถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยมีทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่ง รูสโซ และมงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวความคิดไว้เป็นคนแรก ๆ และการเดอ มัลแบร์ ได้สรุป แนวความคิดไว้ชัดเจน สรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้⁹²

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้⁹³

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง กับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งสิทธิทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ดังนั้น รัฐประชาธิปไตยจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขต

⁹¹ จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 21), โดยบวรเจดิส สังคะเนติ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁹² จาก กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 48-55), โดยบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537, กรุงเทพฯ: นิติธรรม (อ้างใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 64-65), โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

⁹³ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 22-32). เล่มเดิม.

ของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ หลักการที่บัญญัติเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ หลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น องค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นกัน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้น มี 3 ระดับ คือ⁹⁴

(1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้อ้อมเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ⁹⁵

(3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำ

⁹⁴ จาก *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (น. 194-195), โดยเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁹⁵ *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 66). เล่มเดิม.

และใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ⁹⁶

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักการนี้ เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” มีรายละเอียดดังนี้⁹⁷

(1) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพ

⁹⁶ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 23-24). เล่มเดิม.

⁹⁷ จาก กฎหมายปกครองทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 47-55), โดยวราเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2554, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

ของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายใดมิได้ ด้วยเหตุนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้น อาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

(2) หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น หลักการนี้เป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่วงล้ำดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวไว้ให้

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักการนี้เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักดังต่อไปนี้⁹⁸

(1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะต้องคำนึงถึงหากจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกอย่างใดบ้าง

(2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เป็นหลักการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว

⁹⁸ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 26-27). เล่มเดิม.

(3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกว่า “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีหลักที่เป็นสาระสำคัญ 3 หลักการ กล่าวคือ

ก. หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ข. หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้ และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

ค. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมาแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นการไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักการนี้หมายความว่า ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น ซึ่งหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นหลักที่สำคัญหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐ ความมุ่งหมายของหลักดังกล่าวมุ่งการคุ้มครองอำนาจตุลาการต่อการแทรกแซงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ

6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มิโทษโดยไม่มีกฎหมาย” หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา นอกเหนือจากเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาแล้ว หลักดังกล่าวยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและการลงโทษในทางวิธีเรียงตามข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย หลักการนี้วางอยู่บนพื้นฐาน หลักการกระทำ หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หลักความแน่นอนชัดเจน และหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หลักการนี้หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้

การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดว่าเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้นเป็นลักษณะของระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นการทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นพิเศษ⁹⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐดังกล่าวข้างต้นไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” นอกจากนี้ บทบัญญัติอื่น ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็จะนำหลักการดังกล่าวข้างต้นไปบัญญัติรับรองไว้เป็นวรรคสองของแต่ละมาตราโดยวรรคหนึ่งจะบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งให้แก่บุคคล เช่น มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ส่วนวรรคสองของมาตรา 43 บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...”

ดังนั้น จึงสรุป หลักนิติรัฐ ได้ว่าเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ซึ่งการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ¹⁰⁰

2.4.3 หลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดแจ้งโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราช

⁹⁹ แหล่งเดิม. (น. 28-32).

¹⁰⁰ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 20) (น. 67). เล่มเดิม.

อำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีสิทธิเสมอกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดค้นมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้”¹⁰¹

หลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยมในสมัยนั้นด้วยโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชน คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม¹⁰² อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมามีสิทธิเสมอกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย¹⁰³

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมี

¹⁰¹ จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 138), โดยสมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์ (อ้างใน *หลักความเสมอภาค*, โดยเกรียงไกร เจริญชนวัฒน์, 3 มกราคม 2548, สืบค้น 20 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>).

¹⁰² จาก คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (น. 70), โดยบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: วิญญูชน (อ้างใน *หลักความเสมอภาค*, โดยเกรียงไกร เจริญชนวัฒน์, 3 มกราคม 2548, สืบค้น 20 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>).

¹⁰³ เกรียงไกร เจริญชนวัฒน์. (2548). *หลักความเสมอภาค*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

ลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและกับสังคม แม้รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นย่อมไร้ความหมายถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ด้วย เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับมนุษย์คนอื่น ๆ ในสังคม หลักความเสมอภาค จึงหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ ความเสมอภาคในทางหน้าที่หรือภาระ ได้แก่ ความเสมอภาคในการเสียภาษีอากรตามความสามารถของแต่ละบุคคลหรือความเสมอภาคในการรับราชการเป็นทหาร¹⁰⁴

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติอย่างเดียวกัน¹⁰⁵ ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะต้องบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 30¹⁰⁶

หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทย แบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้¹⁰⁷

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายจึงเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง กฎหมายได้บัญญัติถึงความเสมอภาคในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจแบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ได้แก่ ความ

¹⁰⁴ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 154-155). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (น. 95). เล่มเดิม.

¹⁰⁶ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 155). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ แหล่งเดิม. (น. 159-160).

เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ และความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจจะใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ๖ มา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผล และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต¹⁰⁸

หลักความเสมอนั้น มิได้หมายความว่า ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างแต่อย่างใด ดังนั้น ในเรื่องนี้กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริง จะต้องนำข้อเท็จจริงทั้งสองนั้นมาเปรียบเทียบกันเสีย อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบกันต้องคำนึงว่าไม่มีข้อเท็จจริงใดที่จะเหมือนทุกประการ ดังนั้น การเปรียบเทียบกันจึงมีความหมายเพียงการเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น โดยบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งสามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ หลักความเสมอภาคได้รับอิทธิพลจากงานเขียนของ Gerhard Leibholz เห็นว่า การพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญหรือไม่นั้น มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งมีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ไม่ให้เท่าเทียมกัน” ดังนั้น จากหลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้ปฏิบัติให้แตกต่างกัน แต่ในทางตรงข้ามการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกลับเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค¹⁰⁹

¹⁰⁸ จาก การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (น. 25-26), โดยสุรพงษ์ อินทรถาวร, 2549 (อ้างใน ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 14), โดยอัญชิสา วลิกชาติ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

¹⁰⁹ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 131-132), เล่มเดิม.

2.4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

พรชัย เลื่อนฉวี ให้ความหมายของ “สิทธิ” (Right) และ “เสรีภาพ” (Liberty) ไว้ว่า “สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา

เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือหมายถึง อำนาจที่จะกระทำการ โดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใด หรือหมายถึง อำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 36 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย...”¹¹⁰

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “สิทธิ” (Right) และ “เสรีภาพ” (Liberty) ไว้ว่า “สิทธิ” (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ เป็นต้น ว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน

“เสรีภาพ” (Liberty) คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง¹¹¹

การจำกัดสิทธิเสรีภาพมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารภในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ¹¹²

การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยขึ้นในรัฐได้ และนำไปสู่การไม่มีสิทธิและเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเข้ามাজัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ดังเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม

¹¹⁰ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 151-152), โดยพรชัย เลื่อนฉวี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹¹¹ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540* (น. 20-21). เล่มเดิม.

¹¹² *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 204). เล่มเดิม.

ค.ศ.1789 ข้อ 4 “เสรีภาพ คือ ความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้น ได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” ข้อ 5 “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” นอกจากนี้ ในปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 29.2 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย”¹¹³

กฎเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึง คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเป็น ไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพใหม่ ๆ¹¹⁴

กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรต้องมีลักษณะ 5 ประการ¹¹⁵

- 1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป
- 2) การไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย
- 3) กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีความแน่นอนชัดเจน
- 4) กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักความได้

สัดส่วน

- 5) กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจึงเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

¹¹³ หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 31). เล่มเดิม.

¹¹⁴ แหล่งเดิม. (น. 32).

¹¹⁵ แหล่งเดิม. (น. 151-160).

กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎหมายในเรื่องที่มีความสำคัญนั้น องค์กฤษฎีกาจะต้องพิจารณากำหนดโดย องค์กฤษฎีกาเอง องค์กฤษฎีกาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้องค์กรอื่น เป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กฤษฎีกาจะต้องพิจารณากำหนดเอง จะมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมาย ลำดับรองทำการกำหนดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้¹¹⁶

หลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจนี้ ได้แก่ หลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้ อำนาจของตนอย่างเหมาะสมพอประมาณ ถึงแม้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักแห่งความได้สัดส่วน มีหลักการ 3 หลักการ คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ โดยพิจารณาได้ ดังนี้¹¹⁷

1) หลักความสัมฤทธิ์ผล บรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้ บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจรรย์ญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อ หลักการดังกล่าว จึงไม่มีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมาย ฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับเป็นเหตุ และให้สิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้น หลักความสัมฤทธิ์ผลจึง เป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก หากฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองประสงค์จะใช้ มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะ ให้เกิดขึ้น เข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการ ซึ่งล้วน แต่ชอบด้วยหลักสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่

¹¹⁶ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 234). เล่มเดิม.

¹¹⁷ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 85-92). เล่มเดิม.

ให้อำนาจได้ แต่ทว่า แต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรไม่น้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างความเสียหาย อันจะเกิดขึ้นกับเอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ มาตรการต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด

จึงสรุปได้ว่า หลักแห่งความได้สัดส่วนบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือใช้บังคับแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนร่วม¹¹⁸

รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป ดังนี้¹¹⁹

1) สิทธิเสรีภาพสัมบูรณ์ เป็นสิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ไม่อนุญาติให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

¹¹⁸ แหล่งเดิม. (น. 94).

¹¹⁹ จาก “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” โดยวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), น.185-187, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพข้างต้น รัฐไม่อาจเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้เลย ทำให้เฉพาะการกำหนดกรอบหรือเขตแดนแห่งสิทธิที่รัฐจะคุ้มครองให้เท่านั้น

2) สิทธิเสรีภาพสัมพัทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษ สำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งหมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลัก แต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบรมคยอมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบรมคยอมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติเห็นสมควรจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างไร ก็อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนี้ได้ อย่างไรก็ตามองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายมาลบล้างสิทธินี้ได้ ได้แต่จำกัดเท่านั้น อนึ่ง การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น แม้จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้ตามที่เห็นสมควร องค์กรนิติบัญญัติก็ต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้ว รัฐมีอิสระและดุลพินิจมากที่สุดในการที่จะเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล

(2) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้ก็แต่โดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อาจเป็นสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขพิเศษไว้เช่นนี้ องค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายล้งล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาต ซึ่งตรงกับเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่งที่ว่า “...เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด” นอกจากนี้องค์กรนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ตามมาตรา 29 ด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้ว รัฐมีอิสระและดุลพินิจลดลงในการที่จะเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล¹²⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถทำได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและในขณะเดียวกันเพื่อคุ้มครองสังคมด้วย เงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของคณนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้¹²¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

¹²⁰ แหล่งเดิม. (น. 187).

¹²¹ หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 138). เล่มเดิม.

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ คือรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เนื่องจากหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมีว่า สิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น สิ่งนั้นต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชน อันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมของรูสโซ การที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็แสดงให้เห็นว่า เป็นการที่ประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนออกกฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย ข้อบังคับใด ๆ มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้¹²²

ตามมาตรา 29 วรรคสามให้นำบทบัญญัติของวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้ด้วยโดยอนุโลมแก่กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกฎหมายลำดับรองจะกระทำได้เพียงใดนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้แล้ว ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ฉะนั้น จึงไม่ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในการตรากฎหมายลำดับรอง จึงอ้างบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นแบบปกติประกอบกับอ้างมาตราในกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ¹²³

¹²² แหล่งเดิม. (น. 139).

¹²³ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 249). เล่มเดิม.

2.5 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎทางปกครองและมติคณะรัฐมนตรี

การศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎทางปกครองและมติคณะรัฐมนตรีในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความหมายของกฎ ฐานอำนาจในการออกกฎ เงื่อนไขในทางรูปแบบของความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ ความหมายของมติคณะรัฐมนตรี และสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.5.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของกฎไว้เหมือนกันว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แสดงให้เห็นว่า กฎเป็นกฎหมายหรือเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เป็นการแสดงเจตนาในทางมหาชนฝ่ายเดียว กำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎ¹²⁴ นอกจากนี้ถ้ามาตรการใดมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะแล้วไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไร มาตรการนั้น ก็คือ “กฎ”¹²⁵

รัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานอำนาจในการออกกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการออกกฎขึ้นใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ คือพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹²⁶

หลักเกณฑ์ในการออกกฎนั้น มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การออกกฎไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวถึงการออกกฎและสถานะของกฎว่า บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ย่อมเป็นที่มาของกฎหมายปกครองและมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แต่กฎหมายที่ออกจะต้องมีฐานะต่ำกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล ซึ่งการออกกฎในลักษณะดังกล่าวยังถูก

¹²⁴ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 270). เล่มเดิม.

¹²⁵ จาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 119), โดยชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา (MEDIA OF KNOWLEDGE).

¹²⁶ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 271). เล่มเดิม.

กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจในการออกกฎ¹²⁷ โดยขอบเขตของการเป็นกฎจะต้องประกอบด้วย 3 ลักษณะ ดังนี้¹²⁸

1) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษหรือเรียกเก็บภาษีไม่ได้ เพราะการออกบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน แต่กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น สามารถออกได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน

2) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท จะมีข้อความขัดแย้งหรือมีเนื้อหาเกินกว่าที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไม่ได้ เพราะกฎที่ออกมาโดยฝ่ายบริหารเป็นเพียงกฎหมายที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติเท่านั้น

3) กฎเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทเสมอทุกกรณี หรือกฎที่ออกมาบังคับใช้จากฝ่ายบริหารทุกเรื่องจะต้องมีการอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกเสมอ เพราะในอดีตเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการออกกฎเสมอ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจการออกบทกฎหมายที่ทับซ้อนกัน จึงไม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายที่มีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุดังกล่าวการออกกฎในปัจจุบัน กระทรวงที่ออกกฎจึงต้องระบุมตราที่ให้อำนาจในการออกกฎไว้อย่างชัดเจนทุกครั้งว่ากระทรวงใช้อำนาจตามมาตราใดของกฎหมายแม่บทใดในการออกกฎมาบังคับใช้

วราเจตน์ ภาศิริรัตน์ มีความเห็นว่า การออกกฎทุกชนิดจะต้องมีกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานแห่งอำนาจ จะอ้างรัฐธรรมนูญลอย ๆ เป็นฐานแห่งอำนาจในการออกกฎไม่ได้ โดยกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นฐานแห่งอำนาจในการออกกฎนั้น จะต้องกำหนดเนื้อหา วัตถุประสงค์ ตลอดจนขอบเขตแห่งอำนาจในการออกกฎไว้ด้วย¹²⁹

ในกรณีที่การออกกฎนั้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดบังคับให้องค์กรที่ตรากฎจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจใน

¹²⁷ จาก ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:ศึกษารณิศเทศบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร) (น. 173-174), โดยพศธร พันธุ์สุวรรณ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹²⁸ แหล่งเดิม.

¹²⁹ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 273). เล่มเดิม.

การตราภูนั้นด้วย การระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราภูดังกล่าวนี้ถือเป็นแบบของการออกกฎ การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวคือ การตราภูที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่อ้างอิงบทกฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจยอมทำให้ภูนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้กำหนดองค์กรผู้ทรงอำนาจในการออกกฎไว้ว่า องค์กรของรัฐองค์กรใดบ้างที่รัฐสภาจะตรากฎหมายมอบอำนาจให้ออกกฎได้ เฉพาะแต่การตราพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นที่กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ส่วนการออกกฎในกรณีอื่น ๆ องค์กรใดจะเป็นผู้ทรงอำนาจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทนั่นเองจะกำหนดไว้ ผลจากการนี้ทำให้ในระบบกฎหมายไทย ผู้ทรงอำนาจในการออกกฎจึงมีความหลากหลายอย่างยิ่ง ตั้งแต่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีโดยลำพัง อธิบดี คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แบบพิธี กระบวนการ และขั้นตอนในการออกกฎเป็นไปตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการออกกฎ ตลอดจนกฎเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในกรณีที่ภูนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายขององค์กรบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับแพทยสภา การตรวจสอบกระบวนการตราภูจะต้องตรวจสอบไปถึงผู้มีอำนาจริเริ่มหรือเสนอให้มีการตราภู กระบวนการตัดสินใจลงมติความยินยอมขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกระบวนการประกาศใช้นั้นด้วย ถึงแม้ว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดว่า ภูจะต้องได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เนื่องจากโดยเหตุผลของเรื่องภูเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน กรณีจึงเป็นเรื่องที่บังคับอยู่ในตัวเองว่า การออกภูต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

การยกเลิกภูจะต้องกระทำโดยการออกกฎในลำดับชั้นเดียวกันหรือโดยกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า การออกกฎเพื่อยกเลิกภูจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางรูปแบบและเนื้อหาของความชอบด้วยกฎหมายในการออกภูด้วยเช่นกัน¹³⁰

2.5.2 มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางคำรสามารถแยกการกระทำของคณะรัฐมนตรีได้เป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็น

¹³⁰ แหล่งเดิม. (น. 273-276).

การกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล และกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเฉพาะแต่การกระทำที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง

การกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งสองส่วนนี้เป็นการกระทำที่มีความเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ จึงยากที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด จึงมีปัญหาสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีว่ามีเพียงใด¹³¹

มติคณะรัฐมนตรี (The resolution of the cabinet) หมายถึง ผลของการตัดสินใจร่วมของคณะรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน¹³²

มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ¹³³

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อมีการประชุมของคณะรัฐมนตรี จะมีการตัดสินใจลงมติในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน และมีผลของการประชุมออกมาเป็นมติของที่ประชุม มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกพันกับรัฐมนตรีทุกคนตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีเป็นการกำหนดแนวทางให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและเป็นหัวหน้าของฝ่ายปกครองมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน¹³⁴

¹³¹ หลักกฎหมายปกครองวันละนิด สถานะทางกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี”, สืบค้น 11 ธ.ค.2557, จาก <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/576069199075661>.

¹³² จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 254), โดยเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹³³ จาก ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1) (น. 1), โดยคณะกรรมการศึกษามติคณะรัฐมนตรี, 2553 (สิงหาคม), กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

¹³⁴ จาก ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 : ศึกษาเฉพาะบทบัญญัติ มาตรา 7 และมาตรา 8 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 116), โดยณัฐ ชนภัทรจิรัฐ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นักกฎหมายไทยในอดีตมีความเข้าใจว่า “มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย” เนื่องจากเข้าใจกันว่า “กฎหมาย” ในที่นั้นมีความหมายอย่างแคบเป็นกฎที่มีศักดิ์ระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายลูกอื่น ๆ แต่ในปัจจุบันนักกฎหมายได้ยอมรับแล้วว่า หากมติคณะรัฐมนตรีใดมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามนั้น มติคณะรัฐมนตรีก็ย่อมเป็น “กฎ” ของฝ่ายปกครองหรือเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง¹³⁵ ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งสามารถจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกเป็น 3 ลักษณะ คือ มีสถานะเป็นนโยบาย มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีสถานะเป็นกฎ มีรายละเอียดดังนี้

1) มีสถานะเป็นนโยบาย

มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารงานแผ่นดินอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เช่น ในความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือในการกำหนดแนวทางปฏิบัติทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การใช้ศัพท์ภาษาต่าง ๆ เป็นต้น จึงมิใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีในบางกรณีก็เป็นเพียงการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลใด ๆ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงสู่บุคคลภายนอก มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่เป็นกฎ และคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงแต่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น¹³⁶ แต่ในหลายกรณีจะแบ่งแยกเป็น “นโยบาย” ต่างหากจาก “กฎ” ไม่ได้ เพราะนโยบาย ก็คือ การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะดำเนินงานไปสู่สิ่งนั้น กรณีจึงมีผลโน้มน้าวให้กระทำตามเช่นกัน นอกจากจะเขียนไว้กว้างขวางมากจนนำมาปรับในการทำคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องไม่ได้โดยตรง¹³⁷

2) มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรหรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการการทำเรือแห่งประเทศไทย

¹³⁵ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 133). เล่มเดิม.

¹³⁶ หลักกฎหมายปกครองวันละนิด สถานะทางกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี”, สืบค้น 11 ธ.ค. 2557, จาก <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/576069199075661>

¹³⁷ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 134). เล่มเดิม.

เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งในทางสาระของเรื่องเฉพาะเรื่อง¹³⁸ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งระดับสูงต่าง ๆ ถือว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง¹³⁹

3) มีสถานะเป็น “กฎ”

การจะพิจารณาได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีใดมีสภาพเป็น “กฎ” จำต้องทำความเข้าใจถึงความหมาย ฐานอำนาจในการออกกฎ เงื่อนไขในทางรูปแบบและเนื้อหาของความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎเสียก่อน

ในการตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายตามรูปแบบของฝ่ายบริหาร โดยหลักแล้วจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติต่อไป มติที่เห็นชอบเหล่านี้เป็นมติของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นมติคณะรัฐมนตรีออกมานับว่ารับรองสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตามรูปแบบต่อไปในอนาคต โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง แต่เป็นมติที่ยืนยันสิ่งที่จะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตามรูปแบบในอนาคต นั่นคือ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายและเป็นกฎหมายลำดับรอง ตามลำดับ¹⁴⁰ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปหรือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงมีสถานะเป็นกฎ¹⁴¹

มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎนี้มุ่งต่อผลในกฎหมายแก่บุคคล ในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยหน่วยงานและบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติรองรับการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้หน่วยงานราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลพนักงานของรัฐในองค์กรดังกล่าวด้วย มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้จึงมีสภาพ

¹³⁸ แหล่งเดิม.

¹³⁹ หลักกฎหมายปกครองวันละนิด สถานะทางกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี”, สืบค้น 11 ธ.ค.2557, จาก <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/576069199075661>

¹⁴⁰ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 256). เล่มเดิม.

¹⁴¹ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 135). เล่มเดิม.

บังคับในทางปกครอง หรือมีผลทางกฎหมายในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐในหน่วยงานดังกล่าว ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดตามมา ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมาย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้มิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ได้ด้วย ซึ่งบางกรณีอาจเป็นผลกระทบที่สำคัญที่ต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย¹⁴²

การใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายอาจมีหลายวิธีแตกต่างกันตามประเภทของ หน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายบริหารอื่น การไม่ปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีจะเป็นความผิดทางวินัยโดยตรง และอาจถูกนายกรัฐมนตรีนับเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม บังคับให้ปฏิบัติได้ หากฝ่าฝืนจะ ผิดฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาอีกกระทงหนึ่ง ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติให้ปฏิบัติโดยตรงได้ แต่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นและ รัฐวิสาหกิจนั้นประสงค์ให้มีอิสระในการดำเนินงาน โดยมีได้ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีโดยตรง หากแต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีนิดคนหนึ่งอีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจจะไม่อยู่ในความควบคุมของคณะรัฐมนตรี เพราะประโยชน์ ในส่วนรวมของประเทศย่อมสูงกว่าอิสระในการดำเนินงานขององค์กรเอกเทศเหล่านี้ กฎหมายบาง ฉบับระบุชัดให้ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมิได้มีบทบัญญัติแจ้งชัด เช่นนั้น ในส่วนรัฐวิสาหกิจแทบทุกแห่งกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นจะบัญญัติให้ต้องทำ ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ก็ยังมีบางแห่งที่ไม่ได้กำหนดไว้ เช่น กรณีของกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง องค์กรสะพานปลา และบรรดารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น¹⁴³

¹⁴² หลักกฎหมายปกครองวันละนิด สถานะทางกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี”, สืบค้น 11 ธ.ค. 2557, จาก <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/576069199075661>

¹⁴³ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 138-139). เล่มเดิม.

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2525¹⁴⁴ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 89-90/2530¹⁴⁵ มีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 89-90/2530 กรณีของธนาคารกรุงไทยเป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่ไม่มีกลไกการบริหารที่ยึดโยงโดยตรงมายังคณะรัฐมนตรี และโดยทั่วไปจะถือว่าเป็นบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในบังคับกฎหมายเอกชนมากกว่า ซึ่งต่างกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2525 กฎหมายของการท่าเรือแห่งประเทศไทยบัญญัติไว้แจ้งชัด แต่ศาลฎีกาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจทุกประเภทต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย¹⁴⁶

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเป็นผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ มติคณะรัฐมนตรีอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบาย หรืออาจมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย หรืออาจมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลเป็นมาตรการหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปหรือแนวทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็น “กฎ”

หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วจะพบว่า มีคำพิพากษาจำนวนหนึ่งที่ศาลปกครองถือว่ามติคณะรัฐมนตรีมีสภาพเป็นกฎ¹⁴⁷

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็น “กฎ”¹⁴⁸

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.11/2545 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการจ่ายเงินค่าขนย้ายแก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งที่อยู่ในเขตหรือนอกเขตสงวนหวงห้ามของทางราชการ แต่อยู่ในเขตทำการก่อสร้างการชลประทาน

¹⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2525 วินิจฉัยว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจต้องอยู่ในบังคับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติห้ามรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปรับปรุงเงินเดือน การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะไปทำข้อตกลงกับสหภาพแรงงานเพิ่มเงินเดือนให้พนักงานไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2502 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้

¹⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 89-90/2530 วินิจฉัยว่า ธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจย่อมต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามทำข้อตกลงปรับปรุงเงินเดือนกับสหภาพแรงงาน

¹⁴⁶ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 139). เล่มเดิม.

¹⁴⁷ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 277). เล่มเดิม.

¹⁴⁸ หลักกฎหมายปกครองวันละนิด สถานะทางกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี”, สืบค้น 11 ธ.ค. 2557,

โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเข้าดำเนินการก่อสร้าง สำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงเอกสารหลักฐานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้กำหนดคยเวนมิให้จ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2537 ที่ไม่อนุมัติค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 กรณีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าหากมีการจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่ผู้บุกรุกยอม ไม่เป็นกรรมแก่ราษฎรที่รักษาและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ขัดแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง ที่กำหนดเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับค่าขนย้ายเฉพาะผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อน วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เริ่มโครงการก่อสร้างชลประทาน โดยไม่คำนึงว่าที่ดินที่ราษฎรครอบครอง ทำประโยชน์อยู่ก่อนนั้นจะเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงรับฟังไม่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546 มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม โดยมีสภาพบังคับ มีสถานะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษตามข้อ 26 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะเป็นกฎ การให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมงานและร่วมลงทุนกับ ทศท. ไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถือว่าเป็นการออกกฎอันเป็นการลดสิทธิหรือจำกัดสิทธิตามสัญญาฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เข้าทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐ ตามนัยมาตรา 335 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิตามสัญญาฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคตามที่มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติรับรองไว้ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีมาจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญา

2.6 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในหัวข้อนี้ เพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยจะได้ศึกษาถึงความหมายและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เงื่อนไขการศึกษาทดลอง ตรวจสอบและมาตรการป้องกันและควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.6.1 ความหมายและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

คำว่า Genetically Modified Organism เป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม¹⁴⁹ ที่ได้จากความก้าวหน้าของวิทยาการด้านเทคโนโลยีชีวภาพและชีววิทยาระดับโมเลกุล (Molecular Biology) โดยการตัดต่อยีนจากสิ่งมีชีวิตหนึ่งใส่เข้าไปในสิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่ง เพื่อให้เกิดลักษณะหรือคุณสมบัติใหม่ตามต้องการ หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากพันธุ์ที่มีอยู่ในธรรมชาติ โดยอาศัยเทคนิคทางพันธุวิศวกรรมที่เรียกว่า รีคอมบิแนนท์ดีเอ็นเอ (Recombinant DNA)¹⁵⁰

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม (Genetically Modified Organism (GMOs)) หมายถึง สิ่งมีชีวิตใดก็ตามที่มีการตัดต่อ ตัดแต่ง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรม หรือผสมผสานสารพันธุกรรมใหม่ โดยอาศัยเทคนิคทางพันธุวิศวกรรม ซึ่งทำให้ได้สิ่งมีชีวิตที่มีคุณสมบัติเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม¹⁵¹

ดังนั้น สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ สิ่งมีชีวิตใดที่ได้จากกระบวนการในการนำสารพันธุกรรมจากสิ่งมีชีวิตทั้งที่เป็นสารพันธุกรรมธรรมชาติ สารพันธุกรรมที่ดัดแปลงจากธรรมชาติหรือสารพันธุกรรมที่สังเคราะห์ขึ้น ถ้าย้ายเข้าไปรวมหรือรวมอย่างถาวรกับสารพันธุกรรมเดิมของสิ่งมีชีวิตทำให้มีลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนตามธรรมชาติ

¹⁴⁹ จาก สถานภาพของประเทศไทยตามพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ , โดยบรรพต ณ ป้อมเพชร, ข่าวสารเทคโนโลยีชีวภาพ AG-BIO (1), 2554 (มกราคม-มีนาคม). น.10.

¹⁵⁰ จาก รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 5), โดยนรินทร์ เรืองพานิช, 2553 (มกราคม-ธันวาคม), สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำกรุงวอชิงตัน.ดี.ซี.

¹⁵¹ จาก แนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 2), โดยคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพ, 2555 (กุมภาพันธ์), มหาวิทยาลัยมหิดล: ทองสุขพรินทร์.

การแบ่งประเภทของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) จัดแบ่งได้ 3 ประเภทดังต่อไปนี้¹⁵²

1) จุลินทรีย์ที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เป็นการถ่ายยีนเป้าหมายหรือยีนที่มีคุณสมบัติพิเศษที่ต้องการไปสู่จุลินทรีย์ เพื่อให้จุลินทรีย์สามารถสร้างสารหรือมีการแสดงออกเฉพาะตามที่ต้องการ ทำได้โดยอาศัยเทคนิค รีคอมบิแนนท์ดีเอ็นเอ (Recombinant DNA) และใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตและสกัดแยกสารที่ต้องการออกมาจากกระบวนการผลิต ทั้งนี้ประโยชน์ที่ได้รับจากจุลินทรีย์ดัดแปลงทางพันธุกรรม เช่น โยเกิร์ต ไวน์ ซีสต์ GM เป็นต้น

2) พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม การสร้างพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจะอาศัยเทคนิคทางพันธุวิศวกรรม ที่เรียกว่า รีคอมบิแนนท์ดีเอ็นเอ (Recombinant DNA) เช่นเดียวกัน ยีนนี้สามารถมาจากสายพันธุ์เดียวกันหรือข้ามสายพันธุ์ โดยมีการดัดแปลงพันธุกรรมในพืชที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ได้แก่ ข้าว ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง ข้าวโพด ข้าวสาลี มันฝรั่ง เป็นต้น เมื่อได้ปริมาณยีนหรือดีเอ็นเอที่ต้องการในปริมาณที่มากเพียงพอแล้ว จากนั้นจะเป็นวิธีการถ่ายยีนเข้าสู่พืช จากนั้นก็นำไปเพาะเลี้ยง ชักนำให้เกิดยอดและพัฒนาเซลล์พืชให้เจริญเติบโตเป็นต้นพืชต้นใหม่ที่มียีนที่แสดงลักษณะที่ต้องการสอดแทรกอยู่ภายในโครโมโซมพืช พืชชนิดใหม่นี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมไปจากพืชดั้งเดิม

3) สัตว์ที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ในอดีตการปรับปรุงพันธุ์สัตว์มักใช้ผสมเทียมหรือการผสมในหลอดทดลอง แทนการผสมพันธุ์ตามธรรมชาติ โดยนักวิทยาศาสตร์จะคัดเลือกสัตว์ที่มีคุณลักษณะที่ต้องการและนำสุจิจากพ่อพันธุ์กับไข่จากแม่พันธุ์มาผสมกันในหลอดทดลอง และให้ไข่ที่ได้รับการผสมเจริญเติบโตเป็นตัวอ่อน จากนั้นจะนำไปถ่ายฝากตัวอ่อนนี้ในแม่พันธุ์ต่อไป ปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ได้มีการพัฒนาสัตว์ดัดแปลงพันธุกรรม โดยการถ่ายยีนที่มีลักษณะที่ต้องการจากสิ่งมีชีวิตอื่น อาทิ สัตว์ชนิดอื่น เพื่อให้ได้ลักษณะที่เป็นประโยชน์ตามที่ต้องการและสัตว์ดัดแปลงทางพันธุกรรมชนิดแรกที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การทดลองดัดแปลงทางพันธุกรรมในหนู

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมถูกสร้างขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี 1973 โดย Stanley Cohen และ Herbet Boyer สร้างแบคทีเรีย E.coli ซึ่งมีการแสดงออกทางลักษณะของยีนที่ได้จากเชื้อแบคทีเรีย Salmonella หลังจากนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1975 ได้มีการจัดประชุมเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่และประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ณ ศูนย์ประชุม Asilomar

¹⁵² รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 8-15). เล่มเดิม.

เมือง Monterey มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการประชุมสรุปได้ว่า สถาบันวิจัยสุขภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องดูแลเทคโนโลยีนี้อย่างใกล้ชิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเทคโนโลยีนี้ปลอดภัย ต่อมา Herbert Boyer ได้จัดตั้งบริษัท Genentech ซึ่งเป็นบริษัทแรกที่ใช้เทคโนโลยีรีคอมบิแนนท์ดีเอ็นเอ (Recombinant DNA) และในปี 1978 บริษัทนี้ได้ประกาศความสำเร็จในการผลิต อินซูลิน (Insulin) จากแบคทีเรีย E.coli

พืชเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของมนุษย์ ในอดีตก่อนการสร้างพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม มนุษย์ได้ปรับปรุงผลผลิตโดยใช้วิธีการคัดเลือกพันธุ์ตามธรรมชาติ ต่อมาได้มีการคัดเลือกพันธุ์โดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการผสมข้ามพันธุ์และคัดเลือกพันธุ์เพื่อให้ได้ลักษณะที่ต้องการ เรียกว่า การปรับปรุงพันธุ์แบบดั้งเดิม นักวิทยาศาสตร์ได้คิดค้นการปรับปรุงแบบใหม่โดยใช้เทคนิคทางพันธุวิศวกรรมแทนที่วิธีการแบบดั้งเดิม จึงทำให้สามารถสร้างพืชที่มีลักษณะตามที่ต้องการได้ในระยะเวลาอันสั้น ให้ผลผลิตสูง ด้านทานต่อโรคและแมลง ทนทานต่อสภาพอากาศที่รุนแรง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคาดแคลนอาหารของมนุษย์ในอนาคตและส่งผลให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ในปี 1996 ในมลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมชนิดแรกที่ผลิตเป็นการค้า คือ มะละกอ โดยมะละกอตัดแปลงพันธุกรรมนี้มีคุณสมบัติด้านทานต่อโรคใบด่างจุดวงแหวน ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของการปลูกมะละกอทั่วโลก ต่อมาพืชอีกหลายชนิดได้ถูกพัฒนาเป็นพืชตัดแปลงทางพันธุกรรม เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด ฝ้าย และคาโนลา เป็นต้น¹⁵³

2.6.2 แนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

เงื่อนไขการศึกษาทดลอง ตรวจสอบและมาตรการป้องกันและควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม มีการศึกษาทดลอง 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้¹⁵⁴

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาทดลองในโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการ

1) สภาพโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการ ต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองจากคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามของกรมวิชาการเกษตร ก่อนดำเนินการทดลองทุกครั้ง

¹⁵³ แหล่งเดิม. (น. 4-9).

¹⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 43ง วันที่ 17 พฤษภาคม 2544 ท้าย ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544.

(1) สภาพโรงเรือน

ก. โรงเรือนทดลองต้องมีสภาพปิดมิดชิด พื้นเป็นคอนกรีต ผนังและหลังคาเป็นมุ้งลวดตาข่าย ขนาดละเอียดไม่น้อยกว่า 30 เมช (Mesh: thirty gauge 30/32 mesh wire gauge) หรือโรงเรือนกระจก ตามที่คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กำหนดตามความเหมาะสมของชนิดพืช

โรงเรือนต้องมีระบบป้องกันหนู แมลง หรือสัตว์อื่น ๆ ทุกชนิดไม่ให้เข้าไปได้ มีการป้องกันไม่ให้ละอองเกสรของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกไปภายนอกได้ และห้ามนำพืชหรือชิ้นส่วนของพืชที่ใช้ทดลองออกไปจากโรงเรือนทดลองโดยเด็ดขาด

ข. ประตูเข้าสู่โรงเรือนต้องติดป้ายบอกชนิดของพืช การทดลองและวิธีดำเนินงานรวมทั้งมีการบำรุงรักษาที่ดี มีชื่อผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ เมื่อมีเหตุฉุกเฉิน และติดป้าย “บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องห้ามเข้า”

ค. โรงเรือนทดลองต้องอยู่ห่างจากโรงเรือนหรือแหล่งปลูกพืชอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 20 เมตร หรือระยะความปลอดภัยที่คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กำหนดตามความเหมาะสมของชนิดพืช

ง. โรงเรือนต้องมีห้อง โถงด้านหน้าก่อนทางเข้าและทางออก ห้องโถงต้องมีแถบยางเหนียวป้องกันแมลงที่จะเข้า/ออกจากห้อง ยกเว้นโรงเรือนที่ปลูกติดกันกับตึกที่มีการควบคุมและป้องกันชีวภัย ไม่จำเป็นต้องมีห้องโถงด้านหน้าดังกล่าว

จ. มีเครื่องมือ อุปกรณ์สำหรับกำจัดพืชและวัสดุที่ใช้ในการทดลอง เช่น ตู้อบความร้อนสูง หรือเตาเผา

ฉ. โรงเรือนต้องรอบด้วยร่องน้ำ เพื่อป้องกันแมลงที่อาจเข้าไปภายในโรงเรือนได้ โดยร่องน้ำมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 20 เซนติเมตร และมีน้ำหล่อตลอดเวลา

ช. มีสถานที่ที่เปลี่ยนรองเท้า สวมเสื้อคลุม และหมวกที่จัดเตรียมไว้ในห้องโถง พร้อมทั้งมีสถานที่สำหรับเดินจุ่มเท้าลงในน้ำยาฆ่าเชื้อให้ทั่วรองเท้าก่อนเข้าโรงเรือนและหลังจากออกจากโรงเรือน

ทั้งนี้ คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตรจะเป็นผู้กำหนดลักษณะสภาพโรงเรือนตามความเหมาะสมในแต่ละพืชที่ทำการทดสอบ

(2) สภาพห้องปฏิบัติการ

ก. ห้องปฏิบัติการต้องมีลักษณะถูกต้องตามมาตรฐานความปลอดภัย ตามแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพระดับห้องปฏิบัติการ กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดมาตรการความปลอดภัย

ในการทำงานด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ ของศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ หรือตามที่คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร เห็นชอบ

ข. ด้านหน้าประตูเข้าห้องปฏิบัติการต้องติดป้ายบอกเรื่องที่กำหนดการทดลองและติดป้าย “บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องห้ามเข้า”

2) การปฏิบัติงานในโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการ

คณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนาม จะเป็นผู้กำหนดการปฏิบัติงานในโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการตามความเหมาะสมในแต่ละพืช ดังนี้

ก. โรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการต้องได้รับการตรวจสอบเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าระบบการควบคุมและป้องกันชีวภัยไม่บกพร่อง เครื่องกรองใยแก้ว รวมทั้งอุปกรณ์อื่น ๆ ต้องทำความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือชำระคนนอกเหนือจากคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามตรวจสอบแล้ว ต้องมีบันทึกไว้เป็นหลักฐานและแจ้งให้คณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามทราบ เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

ข. ประตูทุกประตูที่เข้าสู่โรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการต้องปิดล็อกได้

ค. บุคคลที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตรเท่านั้นที่สามารถเข้าออกโรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการได้ โดยบุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการฝึกอบรมให้ปฏิบัติตามระเบียบและวิธีดำเนินงานในโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการมาแล้ว

ง. ผู้ที่จะเข้าไปปฏิบัติงานภายในโรงเรือน ต้องทำความสะอาดมือให้สะอาด สวมรองเท้าป้องกัน สวมเสื้อคลุม และหมวกที่จัดเตรียมไว้ในห้องโถง พร้อมทั้งเดินจุ่มเท้าในน้ำยาฆ่าเชื้อโรคที่รองเท้าก่อนเข้าโรงเรือน และหลังออกจากโรงเรือน สิ่งสวมใส่เหล่านี้ต้องได้รับการซักล้างอย่างสม่ำเสมอ

จ. ต้นพืชและสิ่งทดลองทุกชนิดในโรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการต้องได้รับการปฏิบัติด้านความปลอดภัยเช่นเดียวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม งานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทดสอบพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ห้ามดำเนินการในโรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการนี้

ฉ. ห้ามนำต้นพืชและสิ่งมีชีวิตที่ใช้ในการทดลองออกจากโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการที่กำหนดไว้

ข. ล้างทดลองทุกชนิด เช่น ต้นพืช แมลง เนื้อเยื่อและของเสีย จะต้องใส่ภาชนะปิดมิดชิดก่อนนำเข้าหรือออกจากโรงเรือน ของเสียจากพืช เนื้อเยื่อ ดินหรือดินเทียมและภาชนะต้องได้รับการฆ่าเชื้อ หรือนำไปบดฆ่าเชื้ออย่างทั่วถึง ก่อนนำไปทิ้งหรือนำกลับไปใช้ใหม่

ฉ. ถ้าไม่ทำให้ผลการทดลองเสียหาย ควรพ่นสารป้องกันกำจัดแมลงทั่วทั้งต้นพืช โรงเรือนต้องได้รับการพ่นหรืออบด้วยสารป้องกันกำจัดแมลงและหนุอย่างสม่ำเสมอ

ญ. เมื่อสิ้นสุดการทดลองให้ทำความสะอาดโรงเรือนหรือห้องปฏิบัติการ และพ่นสารป้องกันกำจัดแมลงให้ทั่ว เศษซากพืช ผลผลิตและแมลงให้เผาทำลายทันที

ย. ในกรณีที่ต้องศึกษาทดลองเกี่ยวกับผลผลิตก็ดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่ได้ระบุอยู่ในแผนการทดลอง และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร

3) ข้อมูลที่ต้องศึกษาใน โรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการ

ก. ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เช่น ความสูง การเจริญเติบโต การแตกกิ่ง ใบ ดอก ฯลฯ โดยเปรียบเทียบกับพืชพันธุ์ปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพืชพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

ข. ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบการสืบพันธุ์ เช่น ลักษณะดอก การบานของดอก การพัฒนาของเกสรตัวผู้และเกสรตัวเมีย การแพร่กระจายละอองเกสร เพอร์เซ็นต์การผสม การติดเมล็ด โดยเปรียบเทียบกับพืชพันธุ์ปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

ค. การผสมข้ามและการถ่ายทอดพันธุกรรมของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม กับพันธุ์พืชชนิดเดียวกันหรือพืชอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียง

ง. การเป็นวัชพืชและวิธีป้องกันกำจัดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ศึกษา การเจริญเติบโต การเกิดโรค แมลง และวิธีการป้องกันกำจัด

จ. ผลกระทบของพันธุ์พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ เช่น ผึ้ง แมลงห้ำ แมลงเบียน ฯลฯ

ฉ. ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดิน โดยศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบชนิดและจำนวนของจุลินทรีย์ในดินปลูกพืช ระหว่างพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมกับพืชพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

ช. ผลกระทบต่อสัตว์บางชนิด เช่น หนู กระต่าย

ฉ. ผลกระทบต่อพืชและวัชพืชที่อยู่ข้างเคียงและพืชปลูกตามหลังพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ญ. การศึกษาด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร จะเป็นผู้กำหนดข้อมูลและวิธีการตามความเหมาะสมของแต่ละชนิดพืช และคุณสมบัติของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาทดลองในแปลงทดลอง

1) ลักษณะของแปลงทดลอง

(1) สถานที่ดำเนินการทดลองควรเป็นพื้นที่อิสระ และพื้นที่แปลงทดลองต้องเป็นพื้นราบที่มีความสม่ำเสมอและไม่มีน้ำท่วม

(2) ขนาดแปลงทดลองขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละการทดลองในแต่ละพืช และต้องล้อมรั้วแสดงขอบเขตแปลงทดลองที่แน่นอน

(3) แปลงทดลองจะต้องอยู่ห่างจากแปลงพืชอื่น ๆ ตามแนวทางการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของแต่ละพืช และติดป้าย “ห้ามเข้า” ให้เห็นชัดเจนในระยะห่างไม่ต่ำกว่า 10 เมตร

2) วิธีดำเนินงานและข้อปฏิบัติในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ

(1) ต้องปลูกพืชที่ไม่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมล้อมรอบพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยมีจำนวนแถวตามที่กำหนดในแนวทางการทดลองของพืชแต่ละชนิด

(2) จำนวนต้นต่อสิ่งทดลองในแต่ละซ้ำเพื่อการบันทึกข้อมูลต้องไม่น้อยกว่า 10 ต้น

(3) ในกรณีแปลงทดลองอยู่ห่างไม่ถึงตามระยะที่กำหนด ถ้าจำเป็นต้องปลูกพืชชนิดเดียวกันในบริเวณใกล้เคียงต้องปลูกก่อนหรือหลังการปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมตามที่กำหนดในแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพไม่น้อยกว่า 3 สัปดาห์

(4) ทำการกำจัดวัชพืชในแปลงทดลองด้วยสารเคมีหรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

(5) จัดให้มีสถานที่กำจัดเศษซากพืชและ/หรือน้ำที่ใช้ในการทดลองในบริเวณแปลงทดลอง

(6) เศษซากพืช วัชพืชและแมลงที่ตายอันเนื่องจากการทดลองให้ผู้รับผิดชอบการทดลองทำการกำจัด โดยเผาทำลายในสถานที่กำจัดเศษซากพืชและ/หรือน้ำที่ใช้ในการทดลองในบริเวณแปลงทดลอง

(7) ให้ชุดและเผาทำลายต้นพืชและชิ้นส่วนต่าง ๆ เมื่อเสร็จสิ้นแต่ละการทดลอง

(8) ภายหลังจากเสร็จสิ้นการทดลอง ให้เผาต้นพืชทั้งหมด แล้วไถพรวนดิน จากนั้นปล่อยพื้นที่ทิ้งไว้โดยไม่ปลูกพืชใด ๆ อย่างน้อย 3 เดือน และติดตามตรวจสอบการงอกของเมล็ดพืชดังกล่าว หากพบเห็นให้ทำลายทันที

3) การบันทึกข้อมูลในแปลงทดลอง

ทำการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ในพืชทุกพันธุ์ที่ใช้ทดลองตามลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(1) ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เช่น ความสูง การเจริญเติบโต การแตกกิ่ง ใบ ดอก ฯลฯ โดยเปรียบเทียบกับพันธุ์พืชปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพืชพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

(2) ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบการสืบพันธุ์ เช่น ลักษณะดอก การบานของดอก การพัฒนาของเกสรตัวผู้และเกสรตัวเมีย การแพร่กระจายละอองเกสร เพอร์เซ็นต์การผสม การติดเมล็ด โดยเปรียบเทียบกับพืชพันธุ์ปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

(3) การผสมข้ามและการถ่ายทอดพันธุกรรมของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมกับพันธุ์พืชชนิดเดียวกันหรือพืชอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียง

(4) การเกิดโรค การทำลายของแมลง และการเป็นวัชพืช

(5) ผลกระทบของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ เช่น ผึ้ง แมลงห้ำ แมลงเบียน ฯลฯ

(6) ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดิน

(7) ผลกระทบต่อคน สัตว์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ

(8) ผลกระทบต่อพืชและวัชพืชที่อยู่ข้างเคียง และพืชปลูกตามหลังพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

(9) การศึกษาด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร จะเป็นผู้กำหนดข้อมูลและวิธีการตามความเหมาะสมของแต่ละชนิดพืช และคุณสมบัติของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 การศึกษาทดลองในสภาพไร่

1) ลักษณะของแปลงทดลอง

(1) สถานที่ดำเนินการทดลองควรเป็นพื้นที่อิสระ และพื้นที่แปลงทดลองต้องเป็นพื้นที่ที่มีความสม่ำเสมอและไม่มีน้ำท่วม

(2) ขนาดแปลงทดลองขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละการทดลองในแต่ละพืช และต้องล้อมรั้วแสดงขอบเขตแปลงทดลองที่แน่นอน

(3) แปลงทดลองจะต้องอยู่ห่างจากแปลงพืชอื่น ๆ ตามแนวทางการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของแต่ละพืช และติดป้าย “ห้ามเข้า” ให้เห็นชัดเจนในระยะห่างไม่ต่ำกว่า 10 เมตร

(4) ดำเนินการไม่น้อยกว่า 2 ท้องที่ หรือ 2 ฤดูปลูก

(5) จำนวนสถานที่ทำการทดลองและขนาดแปลงทดลองขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการทดลอง ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร

2) วิธีดำเนินงานและข้อปฏิบัติในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ

(1) ต้องปลูกพืชชนิดหรือพันธุ์เดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมล้อมรอบพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยมีจำนวนแถวตามที่กำหนดในแนวทางการทดลองของพืชแต่ละชนิด

(2) ในกรณีแปลงทดลองอยู่ห่างไม่ถึงตามระยะที่กำหนด ถ้าจำเป็นต้องปลูกพืชชนิดเดียวกันในบริเวณใกล้เคียงต้องปลูกก่อนหรือหลังการปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตามที่กำหนดในแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ไม่น้อยกว่า 3 สัปดาห์

(3) ทำการกำจัดวัชพืชในแปลงทดลองด้วยสารเคมีหรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

(4) จัดให้มีสถานที่กำจัดเศษซากพืชและ/หรือน้ำที่ใช้ในการทดลองในบริเวณแปลงทดลอง

(5) เศษซากพืช วัชพืชและแมลงที่ตายอันเนื่องจากการทดลองให้ผู้รับผิดชอบการทดลองทำการกำจัด โดยเผาทำลายในสถานที่กำจัดเศษซากพืชและ/หรือน้ำที่ใช้ในการทดลองในบริเวณแปลงทดลอง

(6) ให้ขุดและเผาทำลายต้นพืชและชิ้นส่วนต่าง ๆ เมื่อเสร็จสิ้นแต่ละการทดลอง

(7) ภายหลังจากเสร็จสิ้นการทดลอง ให้เผาต้นพืชทั้งหมด แล้วไถพรวนดิน จากนั้นปล่อยพื้นที่ทิ้งไว้โดยไม่ปลูกพืชใด ๆ อย่างน้อย 3 เดือน และติดตามตรวจสอบการงอกของเมล็ดพืชดังกล่าว หากพบเห็นให้ทำลายทันที

3) การบันทึกข้อมูลในแปลงทดลอง

ทำการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ในพืชทุกพันธุ์ที่ใช้ทดลองตามลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(1) ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เช่น ความสูง การเจริญเติบโต การแตกกิ่ง ใบ ดอก ฯลฯ โดยเปรียบเทียบกับพันธุ์พืชปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพืชพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

(2) ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบการสืบพันธุ์ เช่น ลักษณะดอก การบานของดอก การพัฒนาของเกสรตัวผู้และเกสรตัวเมีย การแพร่กระจายละอองเกสร เพอร์เซ็นต์การผสม การติดเมล็ด โดยเปรียบเทียบกับพืชพันธุ์ปกติเดิมที่ไม่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และพันธุ์แนะนำหรือพันธุ์รับรองในท้องถิ่น

(3) การผสมข้ามและการถ่ายทอดพันธุกรรมของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมกับพันธุ์พืชชนิดเดียวกันหรือพืชอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียง

(4) การเกิดโรค การทำลายของแมลง และการเป็นวัชพืช

(5) ผลกระทบของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ เช่น ผึ้ง แมลงห้ำ แมลงเบียน ฯลฯ

(6) ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดิน

(7) ผลกระทบต่อคน สัตว์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ

(8) ผลกระทบต่อพืชและวัชพืชที่อยู่ข้างเคียง และพืชปลูกตามหลังพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

(9) การศึกษาด้านอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร จะเป็นผู้กำหนดข้อมูลและวิธีการตามความเหมาะสมของแต่ละชนิดพืช และคุณสมบัติของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ๆ

4) สรุปผล

(1) สรุปผลการประเมินหลังจากศึกษาทดลองและตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพทั้งในแปลงทดลอง (ขั้นตอนที่ 2) และในสภาพไร่ (ขั้นตอนที่ 3) แต่ละขั้นตอน อย่างน้อย 2 ครั้ง หรือ 2 ปี เสนอต่อคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร

(2) การติดตามตรวจสอบแปลงทดลองในสภาพไร่ (ขั้นตอนที่ 3) ควรแต่งตั้งนักวิชาการในศูนย์วิจัย/สถานีทดลองฯ ในพื้นที่นั้น ร่วมติดตามตรวจสอบความปลอดภัยในการดำเนินงาน

2.6.3 ข้อดีและข้อเสียของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

1) ข้อดีของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้¹⁵⁵

(1) ประโยชน์ต่อเกษตรกร

ทำให้เกิดพืชสายพันธุ์ใหม่ที่มีความทนทานต่อสภาพแวดล้อม เช่น ทนต่อศัตรูพืช หรือมีความสามารถในการป้องกันตนเองจากศัตรูพืช เช่น เชื้อไวรัส เชื้อรา แบคทีเรีย แมลงศัตรูพืช หรือแม้แต่ยาฆ่าแมลง และยาปราบวัชพืช หรือในบางกรณีอาจเป็นพืชที่ทนแล้ง ทนดินเค็ม ดินเปรี้ยว คุณสมบัติ เช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร เราเรียกลักษณะเช่นนี้ว่าเป็น Agronomic traits

ทำให้เกิดพืชสายพันธุ์ใหม่ที่มีคุณสมบัติเหมาะแก่การเก็บรักษาเป็นเวลานาน ทำให้สามารถอยู่ได้นานวัน และขนส่งได้เป็นระยะทางไกลโดยไม่เน่าเสีย เช่น มะเขือเทศที่สุกช้า หรือแม้จะสุกแต่ก็ไม่อม เนื้อยังแข็ง และกรอบ ไม่อมหรือละเมื่อไปถึงมือผู้บริโภค ลักษณะนี้ก็คือว่าเป็น Agronomic traits เช่นเดียวกัน เพราะให้ประโยชน์แก่เกษตรกรและผู้จำหน่าย สินค้า GMOs

(2) ประโยชน์ต่อผู้บริโภค

ทำให้เกิดธัญพืช ผัก หรือผลไม้ที่มีคุณสมบัติเพิ่มขึ้นในทางโภชนาการ เช่น ส้มหรือมะนาวที่มีวิตามินซีเพิ่มมากขึ้น หรือผลไม้ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นกว่าเดิม ให้ผลมากกว่าเดิม ลักษณะเหล่านี้เป็นการเพิ่มคุณค่าเชิงคุณภาพ

ทำให้เกิดพันธุ์พืชใหม่ ๆ ที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ เช่น ดอกไม้หรือพืชจำพวกไม้ประดับสายพันธุ์ใหม่ที่มีรูปร่างแปลกกว่าเดิม ขนาดใหญ่กว่าเดิม สีสันทันเปลี่ยนไปจากเดิม หรือมีความคงทนกว่าเดิม ซึ่งถือว่าการเพิ่มคุณค่าเชิงคุณภาพเช่นกัน

(3) ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรม

คุณสมบัติของพืชที่ทำให้ลดการใช้สารเคมี และช่วยให้ได้พืชผลมากขึ้นกว่าเดิมมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง วัตถุดิบที่มาจากภาคเกษตร เช่น กากถั่วเหลือง อาหารสัตว์จึงมีราคาถูกลง ทำให้เพิ่มอำนาจในการแข่งขัน นอกจากพืชแล้ว ยังมี GMOs หลายชนิดที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ในอุตสาหกรรมอาหาร เช่น เอ็นไซม์ที่ใช้ในการผลิตน้ำผักและน้ำผลไม้ หรือเอ็นไซม์ โคโมซิน ที่ใช้ในการผลิตเนยแข็งแทบทั้งหมดเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จาก GMOs

¹⁵⁵ มธรรุา สิริจันทรรัตน์. ข้อดีและข้อเสียของ GMOs. สืบค้น 22 ธันวาคม 2557, จาก

(4) ประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม

ประโยชน์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อม คือ เมื่อพืชมีคุณสมบัติสามารถป้องกันศัตรูพืชได้เอง อัตราการใช้สารเคมีเพื่อปราบศัตรูพืชก็จะลดน้อยลงจนถึงไม่ต้องใช้เลย ทำให้ลดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้สารเคมี ปราบศัตรูพืช และลดอันตรายต่อเกษตรกรเองที่เกิดขึ้นจากพิษของการฉีดสารเหล่านั้นในปริมาณมาก หากยอมรับว่าการปรับปรุงพันธุ์ และการคัดเลือกพันธุ์พืชเป็นการเพิ่มความหลากหลายของสายพันธุ์ให้มากขึ้นแล้ว การพัฒนา GMOs ก็ย่อมมีผลทำให้เพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นเช่นกัน เนื่องจากยีนที่มีคุณสมบัติเด่นได้รับการคัดเลือกให้มีโอกาสแสดงออกได้ในสิ่งมีชีวิตหลากหลายสายพันธุ์มากขึ้น

2) ข้อเสียของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้¹⁵⁶

(1) ความเสี่ยงต่อผู้บริโภค

สารอาหารจาก GMOs อาจมีสิ่งปนเปื้อนที่เป็นอันตราย เช่น กรดอะมิโน L-Tryptophan ของบริษัท Showa Denko ทำให้ผู้บริโภคในสหรัฐเกิดอาการป่วยและล้มตาย อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดขึ้นนี้แท้จริงแล้วเป็นผลมาจากความบกพร่องในขั้นตอนการควบคุมคุณภาพ (Quality control) ทำให้มีสิ่งปนเปื้อนหลงเหลืออยู่ หลังจากกระบวนการทำให้บริสุทธิ์มิใช่ตัว GMOs ที่เป็นอันตราย

การเป็นพาหะของสารพิษ เช่น DNA จากไวรัสที่ใช้ในการทำ GMOs อาจเป็นอันตราย เช่น การทดลองของ Dr.Pusztai ที่ทดลองให้หนูกินมันฝรั่งดิบที่มี Lectin และพบว่าหนูมีภูมิคุ้มกันลดลง และมีอาการบวมผิดปกติของลำไส้

สารอาหารจาก GMOs อาจมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เท่าอาหารปกติในธรรมชาติ เช่น รายงานที่ว่าถั่วเหลืองที่ตัดแต่งพันธุกรรมมี Isoflavone มากกว่าถั่วเหลืองธรรมดาเล็กน้อย ซึ่งสารชนิดนี้เป็นกลุ่มของสารที่เป็น Phytoestrogen (ฮอร์โมนพืช)

การเกิดสารภูมิแพ้ (Allergen) ซึ่งอาจได้มาจากแหล่งเดิมของยีนที่นำมาใช้ทำ GMOs นั้น ตัวอย่าง การใช้ยีนจากถั่ว Brazil nut มาทำ GMOs เพื่อเพิ่มคุณค่าโปรตีนในถั่วเหลืองสำหรับเป็นอาหารสัตว์

การดื้อยา กล่าวคือ เนื่องจากใน Marker gene มักจะใช้ยีนที่สร้างสารต่อต้านปฏิชีวนะ (Antibiotic resistance) ดังนั้น พืชใหม่ที่ได้ อาจมีสารต้านปฏิชีวนะอยู่ด้วย

¹⁵⁶ แหล่งเดิม.

(2) ความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม

สารพิษบางชนิดที่ใช้ปราบแมลงศัตรูพืช เช่น Bt toxin ที่มีอยู่ใน GMOs บางชนิด อาจมีผลกระทบต่อแมลงที่มีประโยชน์ชนิดอื่น ๆ เช่น ผลการทดลองของ Losey แห่งมหาวิทยาลัย Cornell ที่กล่าวถึงการศึกษาผลกระทบของสารฆ่าแมลงของเชื้อ *Bacillus thuringiensis* (บีที) ในข้าวโพดตัดแต่งพันธุกรรมที่มีต่อผีเสื้อ Monarch ซึ่งการทดลองเหล่านี้ทำในห้องทดลองภายใต้สภาพเงื่อนไขที่บีบคั้น และได้ให้ผลในขั้นต้นเท่านั้น การถ่ายเทยีนออกสู่สิ่งแวดล้อมทำให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพเนื่องจากมีสายพันธุ์ใหม่ที่เหนือกว่าสายพันธุ์ดั้งเดิมในธรรมชาติ หรือลักษณะสำคัญบางอย่างถูกถ่ายทอดไปยังสายพันธุ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรือแม้กระทั่งการทำให้เกิดการติดต่อยารับวัชพืช

บทที่ 3

กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ในระหว่างประเทศ ในต่างประเทศและในประเทศไทย

ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในบทนี้จะขอศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งกล่าวถึงกฎหมายที่มีอยู่และนำมาบังคับใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพโดยอนุโลม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในกฎหมายระหว่างประเทศ ในต่างประเทศและในประเทศไทย

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ การลงนามและการมีผลบังคับใช้ ตลอดจนขอบเขตและสาระสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) และกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1 พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) เป็นพิธีสารภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

1) วัตถุประสงค์

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) กำหนดวัตถุประสงค์ตามแนวทางระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary approach) ตามที่ระบุไว้ในหลักการข้อ 15 ของปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ นครริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ปี พ.ศ. 2535 ว่าให้มีความระมัดระวังที่เพียงพอในการเคลื่อนย้าย คูแล และใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืนอย่างปลอดภัยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดน¹

2) การลงนามและการมีผลบังคับใช้

พิธีสารคาร์ตาเฮนา (Cartagena Protocol) ได้กำหนดสถานที่ในการลงนามในพิธีสารฉบับนี้ โดยเปิดให้รัฐและองค์การบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาคต่าง ๆ ลงนาม (Signature) ที่สำนักงานสหประชาชาติในเมืองไนโรบี (Nairobi) ระหว่างวันที่ 15-26 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 และที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติในเมืองนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ถึงวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2001 เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่เก้าสิบหลังจากรัฐหรือองค์การบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในลำดับที่ห้าสิบได้ยื่นสารการให้สัตยาบัน การสนองรับ การให้ความเห็นชอบ หรือการทำภาคยานุวัติ แต่พิธีสารฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับสำหรับรัฐหรือองค์การบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ตั้งแต่วันที่เก้าสิบหลังจากที่รัฐหรือองค์การบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาคได้ให้สัตยาบัน สนองรับ หรือให้ความเห็นชอบพิธีสารคาร์ตาเฮนา หรือได้ทำการภาคยานุวัติหลังจากที่พิธีสารนี้มีผลใช้บังคับแล้วแต่วันใดเป็นวันที่มาหลังจากนี้แล้ว ห้ามมิให้มีการตั้งข้อสงวนใด ๆ ต่อพิธีสารนี้² ซึ่งพิธีสารนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2003 เมื่อเดือนกันยายน 2557 มีภาคี 168 ประเทศ รวมถึง

¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ. สืบค้น 29 ธันวาคม 2557, จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/cop-mop.html#>.

² จาก ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 31), โดย เศรษฐบุตร อธิธรรมวินิจ, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ประเทศไทยด้วย³ ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการจัดทำภาคยานุวัติสารการเข้าเป็นภาคีพิธีสารนี้ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549⁴

3) ขอบเขตและสาระสำคัญของพิธีสาร

ขอบเขตของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพจะบังคับใช้กับการเคลื่อนย้ายข้ามแดน การส่งผ่าน การดูแล และการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อาจมีผลกระทบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ไม่ครอบคลุม การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นเกสรตัวผู้สำหรับมนุษย์

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ มีสาระสำคัญ คือ⁶

ก. ความตกลงการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement - AIA) ควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีเจตนาปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศได้รับข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อนการเห็นชอบให้มีการนำเข้า

ข. กระบวนการสำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต กำหนดให้แจ้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ภายในประเทศ รวมถึงการวางจำหน่ายในท้องตลาด ผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ กำหนดให้มีเอกสารข้อมูลกำกับอย่างชัดเจนว่า “อาจประกอบด้วย” สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

ค. การประเมินและจัดการความเสี่ยง และการใช้แนวทางระมัดระวังล่วงหน้าให้มีการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ก่อนการตัดสินใจ จัดทำมาตรการ

³ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ. สืบค้น 29 ธันวาคม 2557, จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/cop-mop.html#>.

⁴ จาก เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 13-19), โดยศิริพันธ์ พลรบ, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁵ จาก พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, โดยเจษฎ์ โทณะวณิก และจิตติพันธ์ พุกภักดี, 2544, กรุงเทพฯ: ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (อ้างใน ปัญหาในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์อาหารจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 170), โดยจักรกฤษณ์ เฉลิมโชคปรีชา, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

⁶ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ. สืบค้น 29 ธันวาคม 2557, จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/cop-mop.html#>

กลไกในการจัดการและควบคุมความเสี่ยง เพื่อบังคับใช้ในระดับที่จำเป็น และกำหนดมาตรการให้มี การประเมินความเสี่ยงก่อนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังกำหนดกลไกเพื่อ สนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อาทิ กลไกการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีการจัดตั้งกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทาง ชีวภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลวิทยาศาสตร์ วิชาการ สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรและ องค์กรด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเด็นของความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย ที่ให้มี การเจรจาเพื่อกำหนดกฎและขั้นตอนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ข้อกำหนด สนับสนุนอื่น ๆ อาทิ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ข้อพิจารณาด้านสังคม เศรษฐกิจ กลไกและทรัพยากรทางการเงิน การปฏิบัติตาม และการประเมินผล

3.1.2 กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง

สหภาพยุโรปมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตั้งแต่ในช่วง ค.ศ. 1990 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมและเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ในการค้าเสรีของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความปลอดภัยและเป็นประโยชน์ ในสหภาพยุโรป

ตามหลักการป้องกันล่วงหน้าของพิธีสารคาร์ตาเฮนา จึงได้บัญญัติกฎหมาย Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (GMOs)⁷ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบกฎหมาย กฎระเบียบ และการบริหารจัดการเกี่ยวกับ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศสมาชิก และเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และ สิ่งแวดล้อม ในกรณีดังต่อไปนี้⁸

ก. การดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยจง ใจ เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกจากการวางตลาดภายในชุมชน เช่น การทดลองต่าง ๆ⁹

ข. การวางในตลาดจำหน่ายสินค้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นผลิตภัณฑ์หรือ สินค้าที่มีส่วนผสมหรือส่วนประกอบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

⁷ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตราทางกฎหมายมาใช้บังคับ ในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 60). เล่มเดิม.

⁸ Directive 2001/18/EC Article 1.

⁹ อาจารย์ ถาวรมาศ คณะผู้แทนไทยประจำสหภาพยุโรป. (2556). นโยบายว่าด้วยการคัดค้านทาง พันธุกรรมของสหภาพยุโรป. สืบค้น 20 ธันวาคม 2557, จาก www.2.thaieurope.net/wp-content/.../EU-GMO-policy-Rev-by-SP-chula.pdf.

กฎหมาย Directive 2001/18/EC ได้นิยามคำว่า สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หมายความว่า สิ่งมีชีวิต ยกเว้นมนุษย์ซึ่งในสารพันธุกรรมมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยผสมพันธุ์และ/หรือการรวมตัวกันตามธรรมชาติ และภายในความหมายของคำนิยามนี้ได้กำหนดอีกว่า การดัดแปลงพันธุกรรมเกิดขึ้นอย่างน้อยต้องผ่านการใช้เทคนิคที่ระบุไว้ในภาคผนวก 4 ส่วน 1 ของกฎหมาย Directive 2001/18/EC และเทคนิคที่กำหนดในภาคผนวก 4 ส่วนที่ 2 จะไม่พิจารณาว่าเป็นสิ่งที่เกิดจากการดัดแปลงพันธุกรรม¹⁰ โดยมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับ 2 กรณี คือ¹¹

1) สิ่งมีชีวิตที่ได้จากเทคนิคการดัดแปลงพันธุกรรมตามที่กำหนดในภาคผนวก 1 B (หมายถึงสิ่งมีชีวิตที่ได้จากเทคนิค การผ่าเหล่า และเทคนิคการหลอมรวมเซลล์)¹² และ

2) การรับขนสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยทางรถไฟ ทางถนน ทางแม่น้ำลำคลอง ทางทะเล หรืออากาศ

การปลดปล่อยโดยจงใจ หมายความว่า การนำสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยจงใจหรือการรวบรวมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งไม่มีมาตรการที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อจำกัดการสัมผัสกับประชาชนและสิ่งแวดล้อม และไม่มีมาตรการระดับสูงกำหนดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน¹³

การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ทดลอง วิจัย การสาธิต หรือการพัฒนาสายพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเมื่อการทดลองมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสำเร็จแล้ว ก็อาจจะมีการทำการค้าโดยการวางตลาดสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้น เช่น การขายผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรม หรือการแลกเปลี่ยนสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมระหว่างคู่ค้า เป็นต้น ดังนั้น การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Directive 2001/18/EC¹⁴

¹⁰ Directive 2001/18/EC Article 2(2).

¹¹ Directive 2001/18/EC Article 3.

¹² จาก “สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม:สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย,” โดยสุนทร มณีสวัสดิ์, 2554 (ธันวาคม), *วารสารนิติศาสตร์*, 40(4), น. 779. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³ Directive 2001/18/EC Article 2(3).

¹⁴ *ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 62). เล่มเดิม.

การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยจงใจเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดที่ไม่ใช่ การวางตลาด บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำขออนุญาตเพื่อการอนุญาต โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจ ในประเทศสมาชิกนั้น การขอให้ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมดังกล่าวจะวินิจฉัย โดย พิจารณาจากการประเมินความเสี่ยงที่ผู้ขออนุญาตได้เสนอมาพร้อมกับคำขอ¹⁵

วิธีการขออนุญาตโดยทั่วไป ก่อนที่จะปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยจงใจ หรือรวมกันของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกภายในประเทศที่จะทำการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยคำ ขออนุญาตเพื่อปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ประกอบด้วย¹⁶

1) เอกสารทางด้านเทคนิคที่ให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 3 ที่จำเป็นสำหรับการ ดำเนินการประเมินความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยจงใจหรือการรวมตัวของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- (1) ข้อมูลทั่วไป รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรและการฝึกอบรม
- (2) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (3) ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและ สิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับ
- (4) ข้อมูลเกี่ยวกับการมีผลกระทบต่อกันระหว่างสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและ สิ่งแวดล้อม

(5) แผนเฝ้าระวังให้สอดคล้องกับส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคผนวก 3 เพื่อที่จะกำหนด ผลกระทบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม

(6) ข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุม วิธีการเยียวยา บำบัดของเสีย และวางแผนการ ตอบสนองฉุกเฉิน

(7) บทสรุปของเอกสาร

2) การประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและข้อสรุปที่จำเป็นต้องใช้ในภาคผนวก รวมทั้งเอกสารอ้างอิงบทบรรณานุกรมใด ๆ และตัวชี้วัดของวิธีการที่ใช้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจจะจัดแจ้งวันที่ได้รับแจ้งคำขออนุญาตและมีการพิจารณาที่ เหมาะสม ซึ่งคำขออนุญาตอาจพิจารณา ดังนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเชื่อมั่นว่าคำขออนุญาตเป็นไปตาม

¹⁵ แหล่งเดิม. (น. 64-65).

¹⁶ Directive 2001/18/EC Article 6.

เงื่อนไขของกฎหมาย Directive และการปลดปล่อยอาจดำเนินการได้ หรือถ้าการปลดปล่อยไม่ได้ เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย Directive และปฏิเสธคำขออนุญาตนั้น

ระยะเวลาพิจารณาคำขออนุญาต ให้พิจารณาภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาตและแจ้งผลการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในการคำนวณระยะเวลา 90 วัน จะไม่รวมถึงระยะเวลาใด ๆ ของช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำลังรอข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งอาจจะได้รับการร้องขอจากผู้ขออนุญาต หรือมีการดำเนินการไต่สวนสาธารณะหรือทำการปรึกษาหารือกับสาธารณชน หรือสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมกับสาธารณชน ซึ่งระยะเวลาเนื่องจากการไต่สวนหรือปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 30 วัน

ผู้ขออนุญาตดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ต่อเมื่อผู้ขออนุญาตได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย¹⁷

วิธีการขออนุญาตเฉพาะ ถ้าหากมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในระบบนิเวศที่แน่นอนและสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามที่กำหนดในภาคผนวก 5 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะส่งข้อมูลพร้อมด้วยเหตุผลไปยังคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อเสนอแล้วต้องเริ่มดำเนินการ ดังต่อไปนี้¹⁸

- 1) ส่งข้อเสนอไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจจะให้ข้อสังเกตภายใน 60 วัน
- 2) จัดให้มีข้อเสนอความเห็นต่อสาธารณชน ซึ่งอาจให้ความเห็นได้ภายใน 60 วัน และ
- 3) ปรึกษาคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจให้ความเห็นได้ภายใน 60 วัน

คณะกรรมการจะต้องเริ่มดำเนินการดังกล่าวข้างต้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ออกข้อเสนอของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

การวินิจฉัยข้อเสนอความเห็นจะต้องพิสูจน์ข้อมูลทางวิชาการที่จำเป็นต่อการประเมินความเสี่ยงที่เล็งเห็นได้จากการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยเฉพาะข้อมูลดังต่อไปนี้¹⁹

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

¹⁷ Directive 2001/18/EC Article 6(8).

¹⁸ Directive 2001/18/EC Article 7(1)-(2).

¹⁹ จาก *Directive 2001/18/EC Annex III* อ้างถึงใน ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 67), โดยเศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

2) ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขของการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและสิ่งแวดลอมที่อาจเกิดขึ้น

3) ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิกริยาระหว่างสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและสิ่งแวดลอม

4) การประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดลอม

ระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาต การวินิจฉัยจะต้องทำขึ้นภายใน 90 วันนับจากวันที่คณะกรรมการเสนอความเห็นหรือวันที่ได้รับข้อเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ระยะเวลา 90 วันนี้ไม่นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่คณะกรรมการกำลังรอข้อสังเกตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ความเห็นของประชาชนหรือความเห็นของคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยดังกล่าวกำหนดว่าผู้ขออาจดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ก็ต่อเมื่อผู้ขอได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและผู้ขออนุญาตจะดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จำเป็นที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนี้ด้วย²⁰

การหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะอนุญาตให้มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดลอม เว้นแต่การหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนจะเป็นความลับ²¹ การหารือและการให้ข้อมูลกับประชาชนนั้น รัฐสมาชิกต้องขอความเห็นจากประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ในการทำเช่นนั้น รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดแผนสำหรับการขอความเห็น รวมถึงช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อที่จะให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ รัฐสมาชิกจะต้องจัดให้มีข้อมูลสาธารณชนในทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศของสาธารณชนนั้น และคณะกรรมการจัดให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและคณะกรรมการ²²

เมื่อได้มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตยังคงต้องมีหน้าที่ในการรายงานผลจากการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดลอม

²⁰ Directive 2001/18/EC Article 7(4)-(5).

²¹ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 69). เล่มเดิม.

²² Directive 2001/18/EC Article 9.

ในประเด็นเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม โดยต้องรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ การรายงานดังกล่าวจะเป็นการรายงานเป็นระยะเวลาตามที่กำหนดในใบอนุญาต²³

การวางตลาด ผู้ประสงค์จะวางตลาดซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือผลิตภัณฑ์สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต้องยื่นแสดงความจำนงพร้อมกับข้อมูลหลักฐาน รายงานการประเมินความเสี่ยง และเอกสารอื่น ๆ ตามที่กำหนดต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องส่งสำเนาเอกสารเหล่านั้นต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบของสมาชิกภายใน 30 วัน และภายใน 90 วันนับแต่ยอมรับหนังสือแสดงความจำนงนั้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องจัดเตรียมรายงานการประเมิน ตามภาคผนวก พร้อมความเห็นแจ้งต่อผู้ยื่น และหากเห็นว่าจะให้วางตลาดโดยมีเงื่อนไขหรือไม่สามารถวางตลาดต้องส่งรายงานให้กับคณะกรรมการ²⁴

เมื่อได้รับคำขออนุญาตเพื่อการวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาตและรายงานการประเมินเพื่อให้สาธารณชนทราบทันที หลังจากนั้นแล้วประชาชนอาจให้ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายใน 30 วัน และคณะกรรมการต้องส่งต่อความเห็นดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ทั้งนี้ ไม่ว่าในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้วางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือในกรณีที่คำขออนุญาตเพื่อวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมถูกปฏิเสธ ให้เปิดเผยรายงานการประเมินที่ทำการขึ้นประกอบการอนุญาตและเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ให้แก่สาธารณะ ทั้งนี้ ในการเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ระบุสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์และลักษณะการใช้ให้ชัดเจน²⁵

²³ จาก *Directive 2001/18/EC Article 10* อ้างถึงใน ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 70), โดยเศรษฐบุตร อธิธรรมวินิจ, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

²⁴ *สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย* (น. 780). เล่มเดิม.

²⁵ จาก *Directive 2001/18/EC Article 24* อ้างถึงใน ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 80-81), โดยเศรษฐบุตร อธิธรรมวินิจ, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

3.2 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในต่างประเทศ

การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในต่างประเทศในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์กับกฎหมายและองค์กรที่มีอยู่ในประเทศไทยที่นำมาใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยอนุโลม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดและผู้นำด้านเทคโนโลยี GMOs ของโลก ได้ทำการวิจัย ค้นคว้า และพัฒนาเทคโนโลยี GMOs มาอย่างต่อเนื่องทั้งในพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ โดยมุ่งเน้นประโยชน์ทางด้านอาหารและการแพทย์ เนื่องจากเทคโนโลยี GMOs มีศักยภาพที่จะปรับปรุงสิ่งมีชีวิตได้ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณตามที่ต้องการ เช่น การเพิ่มปริมาณผลผลิตของพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ การเพิ่มคุณค่าทางอาหาร การผลิตโปรตีนที่เป็นประโยชน์ทางการแพทย์ การพัฒนาวัคซีนและวิธีการรักษาโรคร้ายแรง²⁶ ดังนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ศึกษาถึงกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

นโยบายของสหรัฐอเมริกา ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมุ่งเน้นควบคุมความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์สุดท้าย โดยคำนึงถึงส่วนประกอบที่อยู่ในผลิตภัณฑ์สุดท้าย ไม่คำนึงถึงที่มาของส่วนประกอบที่ใช้ระหว่างการผลิต ตามสมมติฐานที่ว่าสารหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเทคโนโลยีดัดแปลงทางพันธุกรรมมีความเสี่ยงเทียบเท่ากับที่ได้จากสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ ดังนั้น หน่วยงานรัฐบาลจึงมุ่งเน้นการควบคุมความปลอดภัยในกระบวนการผลิตมากกว่า ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมเช่นเดียวกับผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตตาม

²⁶ จาก รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 1), โดยนรินทร์ เรืองพานิช, 30 ธันวาคม 2553, สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

ธรรมชาติ จึงไม่มีหน่วยงานใหม่จัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยเฉพาะ²⁷

กฎหมายในสหรัฐอเมริกาหลายฉบับที่ใช้ในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมซึ่งมีดังต่อไปนี้²⁸

(1) The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA) ภายใต้ EPA ควบคุมพืช GM ที่ผลิตสารพิษฆ่าแมลง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าพืช GM นี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดระดับปริมาณสารพิษฆ่าแมลงที่มีได้ในผลิตภัณฑ์อาหารที่ทำจากพืช GM²⁹

(2) The Toxic Substances Control Act (TSCA) ภายใต้ EPA

(3) The Federal Food, Drug and Cosmetics Act (FFDCA) ภายใต้ FDA

(4) The Plant Protection Act (PPA) ภายใต้ USDA

(5) The Virus Serum Toxin Act (VSTA) ภายใต้ USDA

(6) The Public Health Service Act (PHSA) ภายใต้ FDA

(7) The Dietary Supplement Health and Education Act (DSHEA) ภายใต้ FDA

(8) The Meat Inspection Act (MIA) ภายใต้ USDA

(9) The Poultry Products Inspections Act (PPIA) ภายใต้ USDA

(10) The Egg Products Inspection Act (EPIA) ภายใต้ USDA

(11) The National Environment Protection Act (NEPA)

(12) The Animal Health Protection Act (AHPA) ภายใต้ USDA

การควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเทคโนโลยีดัดแปลงพันธุกรรม สามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ³⁰

(1) การควบคุมสิ่งมีชีวิตที่ถูกดัดแปลงทางพันธุกรรม เช่น พืช สัตว์ และจุลินทรีย์

(2) การควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม เช่น อาหาร

และยารักษาโรค

²⁷ แหล่งเดิม. (น. 135).

²⁸ From *Regulation of the release of genetically modified organisms*, Retrieved April 2, 2015, from http://en.m.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_the_release_of_genetically_modified_organism.

²⁹ รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 137). เล่มเดิม.

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 137-138).

ในการควบคุมสิ่งเหล่านี้จะใช้กฎหมายและวิธีการควบคุมที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนในการพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยต้องระบุได้ว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนี้ กำลังอยู่ในขั้นตอนใด เช่น ขั้นตอนการทดลองในห้องปฏิบัติการ ขั้นตอนการทดสอบในแปลงทดสอบ หรืออยู่ในขั้นตอนที่พร้อมจะนำออกสู่ตลาดการค้า

(2) จุดมุ่งหมายในการนำไปใช้ ซึ่งต้องทราบว่าจะนำไปใช้เป็น Bioremediation หรือ Biocontrol นำไปใช้เป็นยารักษาโรคในมนุษย์หรือสัตว์ หรือนำไปใช้เป็นอาหารของมนุษย์ เป็นต้น

(3) ชนิดของสารที่ผลิตขึ้นมา โดยคำนึงว่าสารเหล่านี้จะเป็นอันตรายต่อพืชที่อยู่ตามธรรมชาติ หรือมีส่วนทางพันธุกรรมที่จะทำให้วัชพืชรุกรานต่อยาปราบศัตรูพืชหรือไม่ และสารเหล่านี้จะแพร่กระจายเป็นมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

(4) ชนิดของสิ่งมีชีวิต เช่น พืช สัตว์ หรือจุลินทรีย์

2) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

หน่วยงานหลักที่ควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม มี 3 หน่วยงาน ได้แก่

(1) กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (United States Department of Agriculture, USDA) ซึ่งตรวจสอบผลกระทบที่ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมีต่อการเกษตรและออกกฎระเบียบควบคุมการทดสอบภาคสนาม การนำเข้า และการขนส่งอาหารตัดแต่งพันธุกรรมข้ามรัฐ³¹

หน่วยงานย่อยภายใต้ USDA ประกอบด้วย³²

ก. The Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS)

ข. The Food Safety and Inspection Service (FSIS) ควบคุมผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ สัตว์ปีก และไข่

³¹ จาก ปัญหาในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์อาหารจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 93), โดยจักรกฤษณ์ เฉลิมโชคปรีชา, 2550, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³² รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 136). เล่มเดิม.

(2) องค์การอาหารและยาของสหรัฐฯ (The Food and Drug Administration, FDA) จะทำการประเมินความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารนั้นว่ามีความปลอดภัยต่อมนุษย์หรือสัตว์หรือไม่³³

หน่วยงานย่อยภายใต้ FDA ประกอบด้วย³⁴

- ก. The Center for Food Safety and Applied Nutrition (CFSAN)
- ข. The Center for Veterinary Medicine (CVM)
- ค. The Center for Drug Evaluation and Research (CDER)
- ง. The Center for Biologics Evaluation and Research (CBER)

(3) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐฯ (Environmental Protection Agency, EPA) จะตรวจสอบพันธุ์พืชทุกชนิดที่พัฒนาจากเทคโนโลยีชีวภาพซึ่งมีคุณสมบัติต่อต้านแมลงทำลายพืช ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะกำหนดให้มีการทดสอบค้นคว้าผลิตภัณฑ์นั้นจะได้รับอนุญาตให้นำออกสู่ตลาดได้³⁵

หน่วยงานย่อยภายใต้ EPA ประกอบด้วย³⁶ The Office of Pollution Prevention and Toxics

หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ควบคุมพืช GM ได้แก่ The Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) ภายใต้กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) ทำหน้าที่ควบคุมอันตรายจากพืช GM ที่มีความต้านทานต่อแมลงศัตรูพืช และ EPA ควบคุมการแพร่กระจายของสารฆ่าแมลงที่ได้จากพืช GM รวมถึงควบคุมพืช GM ที่ไม่ได้สร้างสารฆ่าแมลงภายใต้กฎหมาย TSCA³⁷

การควบคุมโดย The Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) จะทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยของการปลูกพืช GM ทั้งที่ใช้เป็นอาหารสำหรับมนุษย์และอาหารสัตว์ ซึ่งหน่วยงาน The Animal and Plant Health Inspection Service เป็น

³³ ปัญหาในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์อาหารจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (น. 93). เล่มเดิม.

³⁴ รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 136). เล่มเดิม.

³⁵ ปัญหาในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์อาหารจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (น. 93-94). เล่มเดิม.

³⁶ รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 136). เล่มเดิม.

³⁷ แหล่งเดิม. (น. 139).

หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมาย The Plant Protection Act (PPA) โดยควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม โดยเฉพาะพืชที่จะนำมาปลูกที่จะส่งผลกระทบต่อพืชทางการเกษตรและแมลง ในธรรมชาติและสิ่งแวดลอม พืช GM กลุ่มนี้ เรียกว่า “Regulated articles” หรือ “Regulated organisms” ซึ่ง The Animal and Plant Health Inspection Service จะควบคุมการนำเข้า การจัดการ การเคลื่อนย้าย และการปลูกในแปลงทดลอง แต่ทาง The Animal and Plant Health Inspection Service เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้พัฒนาพืช GM สามารถยื่นคำร้อง (Petition) แก่ The Animal and Plant Health Inspection Service เพื่อพิสูจน์ว่าพืช GM ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการเกษตร หรือสิ่งแวดลอม พืช GM หรือสิ่งมีชีวิตชนิดนั้น The Animal and Plant Health Inspection Service จะรับรองและจัดให้อยู่ในกลุ่ม “Deregulated organisms” ซึ่งสามารถใช้ในการผลิตเป็นการค้าได้ โดยไม่ต้องได้รับการควบคุมจาก The Animal and Plant Health Inspection Service อีกต่อไป ผู้ที่ยื่นคำร้องต้องเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางชีววิทยาของพืชชนิดนั้น ข้อมูลการทดลอง รายละเอียดทางพันธุกรรม และการแสดงออกทางสรีรวิทยา (Phenotype) ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงทางพันธุกรรม และรายงานผลการทดลองในแปลงทดลอง เป็นต้น

The Animal and Plant Health Inspection Service จะพิจารณาคำร้อง โดยพิจารณาว่าพืช GM ชนิดนั้น

- ก. ทำให้พืชชนิดอื่นเกิดโรคหรือไม่
- ข. ทำอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นที่อาศัยอยู่บริเวณนั้นหรือไม่
- ค. ทำให้วัชพืชชนิดอื่นต้านทานต่อยาปราบศัตรูพืชหรือไม่
- ง. ส่งผลกระทบต่อการจัดการ การเก็บรักษาผลผลิตหรือไม่
- จ. ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่

ภายหลังจากการพิจารณา The Animal and Plant Health Inspection Service จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ รวมถึงประกาศผลการพิจารณาแก่สาธารณะ และ The Animal and Plant Health Inspection Service ได้สร้างฐานข้อมูลพืช GM ที่ได้รับอนุญาตให้ทดลองปลูกในแปลงทดลองในประเทศสหรัฐฯ ซึ่งจะแสดงรายละเอียดการขอจดทะเบียนอนุญาตการนำพืช GM ออกสู่สิ่งแวดลอมของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการควบคุมและการขออนุญาตนำพืชดัดแปลงพันธุกรรมทดลองปลูกในแปลงทดลอง (Field trials) สามารถสืบค้นได้จาก Information System for Biotechnology (ISB) ภายใต้การควบคุมของ USDA ซึ่งเราสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาพืชดัดแปลงทางพันธุกรรมเชิงการค้าได้ในอนาคต

การควบคุมโดย EPA ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมายปี 1972 ที่ชื่อว่า The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA) หน่วยงาน EPA มีอำนาจในการควบคุมกระบวนการผลิต การขาย และการใช้ยาฆ่าแมลง เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สารฆ่าแมลงที่ถูกผลิตหรือใช้ในพืชทั้งที่ได้จากการปรับปรุงพันธุ์พืชแบบดั้งเดิม (Conventional breeding) และที่ได้จากการตัดแปลงทางพันธุกรรม จะถูกควบคุมโดย EPA สารฆ่าแมลงที่ผลิตได้จากพืช GM ทางหน่วยงาน EPA จะเรียกว่า Plant-incorporated protectants (PIPs) โดย EPA จะตรวจสอบการแสดงออกของโปรตีนที่เป็นสารพิษฆ่าแมลง (Pesticide) ที่สร้างจากยีนที่ถ่ายโอนมายังพืช GM ว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ แต่ในกรณีของพืชที่ต้านทานแมลง (Plant pests) จะถูกควบคุมโดย USDA-APHIS ความหมายของยาฆ่าแมลงตามกฎหมาย FIFRA คือ สารที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม หน่วยงาน EPA ควบคุม PIPs เพื่อความปลอดภัยต่อสภาพแวดล้อมและกำหนดระดับปริมาณที่ปลอดภัยในอาหาร (McHugen, 2006)

ก่อนที่พืช GM จะสามารถปลูกเป็นการค้าได้ หน่วยงาน EPA มีข้อกำหนดการควบคุมสารฆ่าแมลงผ่านกระบวนการ Notification และ Experimental Use Permits (EUPs) สำหรับการควบคุมสารฆ่าแมลงที่ได้จากพืช GM ที่ปลูกในพื้นที่ไม่มากหรือน้อยกว่า 10 เอเคอร์ ผู้ผลิตเพียงแต่ทำเรื่องแจ้ง หรือ Notification ถึง EPA ถ้าพื้นที่มีขนาดใหญ่แต่ไม่เกิน 5,000 เอเคอร์ ผู้ผลิตต้องยื่น EUP พร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับพืช GM เพื่อสนับสนุนในกระบวนการจดทะเบียน และถ้าพื้นที่ปลูกมากกว่า 5,000 เอเคอร์ ต้องยื่นขอจดทะเบียน (Full registration) เท่านั้น เมื่อพืช GM ได้รับการจดทะเบียนความปลอดภัยของสารฆ่าแมลงที่พืช GM สร้างขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ผลิตสามารถปลูกและขายพืช GM ชนิดนั้นได้ในประเทศสหรัฐฯ ซึ่งหน่วยงาน EPA จะตรวจสอบการจดทะเบียนนี้ทุก 15 ปี เพื่อให้มั่นใจว่าผลิตภัณฑ์ยังได้มาตรฐานตามข้อกำหนด อย่างไรก็ตาม พืช GM ที่พบว่ามีความเสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมสามารถขอยกเว้นการจดทะเบียนได้ในกรณีที่สารฆ่าแมลงเป็นส่วนประกอบในอาหารของมนุษย์ ต้องมีในปริมาณที่ไม่เกินมาตรฐาน ภายใต้กฎหมาย The Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FFDCA) ซึ่งแสดงถึงระดับความปลอดภัยของอาหาร จึงจะสามารถขอยกเว้นการจดทะเบียนได้ นอกจากนี้ FFDCA ยังให้อำนาจ EPA ในการยกเว้นสารฆ่าแมลงที่ไม่ต้องผ่านข้อกำหนดระดับปริมาณสารฆ่าแมลงในอาหาร ถ้า EPA เห็นว่าสารฆ่าแมลงชนิดนั้นไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

สำหรับการควบคุม PIPs นั้น ถ้า EPA ไม่ได้ระบุว่าสารพันธุกรรมหรือชิ้นส่วนดีเอ็นเอ นั้นเป็น PIPs สารพันธุกรรมนั้นจะเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของพืชและจะได้รับการยกเว้นตาม

กฎหมาย FIFRA ซึ่งรวมถึง PIPs ที่ได้จากการปรับปรุงพันธุ์แบบดั้งเดิม (Conventional breeding) ที่เกิดจากการผสมพันธุ์ระหว่างเกสรตัวผู้และเกสรตัวเมีย³⁸

3.2.2 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียยังไม่มี การปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการค้าและมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย³⁹ อย่างไรก็ตาม ประเทศมาเลเซียมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจะได้ศึกษาถึงกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศมาเลเซีย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศมาเลเซียมีกฎหมาย Malaysia Biosafety Act 2007 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ พืชและสัตว์ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพจากความเสี่ยงที่ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายนั้น⁴⁰

พระราชบัญญัตินี้ให้คำนิยามคำว่า “การดำเนินกิจกรรม” หมายความว่า การนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยจงใจหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตมีชีวิดดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม และคำว่า “การใช้ในสภาพควบคุม” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการวิจัยและการพัฒนา การผลิตหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือเก็บรักษาสสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือด้านอื่น ๆ เช่น การป้องกันการสัมผัสและผลกระทบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ออกสู่สิ่งแวดล้อม⁴¹

ผู้ใดจะดำเนินกิจกรรมหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ National Biosafety Board หากผู้ใดฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดและต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก⁴² โดยยื่นคำขออนุญาตดำเนินกิจกรรมหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต่อ Director General ตามแบบวิธีที่กำหนด⁴³ พร้อมกับ

³⁸ แหล่งเดิม. (น. 140-141).

³⁹ สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย (น 779). เล่มเดิม.

⁴⁰ แหล่งเดิม. (น. 781).

⁴¹ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 3.

⁴² Malaysia Biosafety Act 2007 Section 12.

⁴³ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 13.

(1) การประเมินความเสี่ยงและรายงานการบริหารความเสี่ยงตามแบบฟอร์มที่กำหนด โดยจะต้องประเมินความเสี่ยงและผลกระทบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมว่าจะมีผลต่อสุขภาพมนุษย์ พืชและสัตว์ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และเสนอมาตรการที่จะดำเนินการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงและผลกระทบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่จะมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ พืชและสัตว์ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ แม้ว่าจะประเมินความเสี่ยงและรายงานการบริหารความเสี่ยงส่งต่อผู้อนุมัติ ผู้อนุมัติจะต้องกำหนดมาตรการบริหารความเสี่ยงขั้นต่ำสุดต่อคณะกรรมการ National Biosafety Board เพื่อตัดสินใจ เมื่อคณะกรรมการ National Biosafety Board ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee แล้ว เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ National Biosafety Board ผู้อนุมัติจะดำเนินการปลดปล่อยนำเข้าหรือการดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการวิจัยและการพัฒนา การผลิตหรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับการผลิตหรือเก็บรักษาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติหรือรับทราบเป็นมติว่าการเพาะปลูกหรือการดำเนินการนำไปใช้กับการปลดปล่อย นำเข้าหรือการดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการวิจัยและการพัฒนา การผลิตหรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับการผลิตหรือเก็บรักษาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือด้านอื่น ๆ ที่มีขอบเขตในการบริหารความเสี่ยงของผู้อนุมัติ และดำเนินการตามที่คณะกรรมการ National Biosafety Board กำหนดมาตรการบริหารความเสี่ยงขั้นต่ำไว้ หากฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญามีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก⁴⁴

(2) วางแผนเพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉิน

(3) ข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่คณะกรรมการ National Biosafety Board กำหนดไว้
เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตแล้ว Director General ดำเนินการ ดังนี้⁴⁵

ก. ส่งคำขออนุญาตไปยัง Genetic Modification Advisory Committee เพื่อให้คำปรึกษาหารือหรือคำแนะนำ

ข. ส่งคำขอไปยังกรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ค. ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และ Director General จะกำหนดวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เว้นแต่เป็นข้อมูลลับทางธุรกิจ

⁴⁴ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 36.

⁴⁵ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 14.

เมื่อคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee ได้รับคำขออนุญาตที่ส่งมาแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาคำขอเพื่อแนะนำคณะกรรมการ National Biosafety Board ว่าจะอนุมัติหรือไม่ จะให้คณะกรรมการ National Biosafety Board กำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติตามก็ได้ และคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee จะขอข้อมูลหรือรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Director General เพื่อประกอบการพิจารณา หลังจากคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee พิจารณาคำขออนุญาตเสร็จแล้ว ก็จะให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการ National Biosafety Board⁴⁶

หลังจากได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee แล้ว คณะกรรมการ National Biosafety Board อาจขอให้ผู้ยื่นคำขอส่งข้อมูลหรือรายละเอียดเพิ่มเติม ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ เพื่อนำมาประกอบการแนะนำจากคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee ความคิดเห็นของกรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือความคิดเห็นของสาธารณชนว่าคณะกรรมการ National Biosafety Board จะอนุมัติ โดยออกใบอนุญาตให้หรือปฏิเสธคำขอนั้น หากว่าคณะกรรมการอนุญาตก็อาจจะกำหนดเวลาและเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นเป็นการสมควร โดยกำหนดเวลาและเงื่อนไขดังกล่าวคณะกรรมการอาจจะเปลี่ยนแปลงให้กับผู้ยื่นคำขออนุมัติได้ ต่อมาหากคณะกรรมการ National Biosafety Board ขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับอนุมัติฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเวลา เงื่อนไข หรือไม่ส่งข้อมูลเพิ่มเติมถือว่ากระทำความผิดอาญามีโทษปรับหรือจำคุก⁴⁷

2) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

กฎหมาย Malaysia Biosafety Act 2007 ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า National Biosafety Board (NBB) เพื่อควบคุมการปลดปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม การนำเข้า ส่งออก และการใช้ในสภาพควบคุมของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและการวางผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่ตลาด

คณะกรรมการ National Biosafety Board ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้⁴⁸

- (1) เลขานุการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน
- (2) ตัวแทนจากกระทรวงเกษตรและอุตสาหกรรม

⁴⁶ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 15.

⁴⁷ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 16.

⁴⁸ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 4.

- (3) ตัวแทนจากกระทรวงสาธารณสุข
- (4) ตัวแทนจากกระทรวงอุตสาหกรรมเพาะปลูกและสินค้าโภคภัณฑ์
- (5) ตัวแทนจากกระทรวงการค้าในประเทศและกิจการผู้บริโภค
- (6) ตัวแทนจากกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม
- (7) ตัวแทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม และ
- (8) ผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในสาขาวิชาหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้

ไม่เกิน 4 คน

คณะกรรมการ National Biosafety Board จะมี Director General ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการและปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการ National Biosafety Board มีอำนาจหน้าที่⁴⁹

- (1) พิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตและการแจ้งในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (2) ควบคุมการตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (3) ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา สนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและความปลอดภัยทางชีวภาพ
- (5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการหรือจัดการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศมาเลเซียเป็นภาคี นอกจากนี้คณะกรรมการ National Biosafety Board มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

ในการทำงานของคณะกรรมการ National Biosafety Board มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ให้การสนับสนุน ได้แก่ คณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee (GMAC) โดยประธานของคณะกรรมการต้องได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁴⁹ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 5.

และสิ่งแวดลอม และสมาชิกของคณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิทยาศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการ Genetic Modification Advisory Committee (GMAC) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการให้คำแนะนำและเป็นที่ยอมรับทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลทางเทคนิค และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือคณะกรรมการ National Biosafety Board เพื่อประกอบการตัดสินใจ⁵⁰ นอกจากนี้ยังมี Director General ที่ควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยขึ้นตรงต่อกรรมการ National Biosafety Board⁵¹

3.2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการค้าอย่างแพร่หลาย จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมบังคับใช้เป็น การเฉพาะ และมีองค์กรที่กำกับดูแลในการควบคุมเทคโนโลยีสารพันธุกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศออสเตรียมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ Gene Technology Act 2000⁵² ได้มีการรวบรวมและแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2014 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของมนุษย์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยจำแนกความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีตัดต่อสารพันธุกรรม และจัดการความเสี่ยงเหล่านั้นโดยการวางมาตรการทางกฎหมายและระเบียบดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม⁵³ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้ เมื่อมีความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงแล้ว ห้ามนำข้ออ้างที่ขาดความน่าเชื่อถือทางวิทยาศาสตร์มาเป็นเหตุผลในการหลีกเลี่ยงมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม และให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพสำหรับการใช้เทคโนโลยีตัดต่อสารพันธุกรรม และดำเนินการร่วมกับมลรัฐอื่นเกี่ยวกับแผนการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม⁵⁴

⁵⁰ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 6.

⁵¹ Malaysia Biosafety Act 2007 Section 8.

⁵² สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย (น. 781). เล่มเดิม.

⁵³ Gene Technology Act 2000 Section 3.

⁵⁴ Gene Technology Act 2000 Section 4.

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” หมายความว่า สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงโดยใช้เทคโนโลยีตัดต่อสารพันธุกรรม หรือสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการถ่ายทอดลักษณะเฉพาะจากสิ่งมีชีวิตหรือเป็นลักษณะที่เกิดขึ้น โดยเทคโนโลยีตัดต่อสารพันธุกรรม หรือกฎหมายและระเบียบประกาศให้สิ่งใดเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ยกเว้นมนุษย์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรม โดยมีการผสมพันธุ์หรือรวมตัวของเซลล์ หรือกฎหมายและระเบียบไม่ได้ประกาศว่าสิ่งใดเป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

กฎหมาย Gene Technology Act 2000 ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หมายความว่า การดำเนินการทดลอง การทำ การพัฒนา การผลิต การขยายพันธุ์ การผสมพันธุ์ การถ่ายโอน การใช้ การปลูก การนำเข้า การขนส่ง และการปลดปล่อยหรือทิ้งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมถึงการมีไว้ในครอบครอง การจัดหา หรือการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้น⁵⁵ หากผู้ใดฝ่าฝืนไปดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม แล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์หรือต่อสิ่งแวดล้อมถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดและถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่⁵⁶

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยได้รับอนุญาต
 - (2) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ
 - (3) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับการยกเว้น
 - (4) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้ขึ้นทะเบียน
- การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่ต้องขออนุญาต ได้แก่⁵⁷

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ การดำเนินการนี้กฎหมาย Gene Technology Act 2000 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบ ซึ่งได้แก่ Gene Technology Regulation 2001 โดยกำหนดการดำเนินการในกลุ่มนี้ พิจารณาหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ⁵⁸

ก. สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นสามารถอยู่รอดหรือขยายพันธุ์ โดยการกระทำของมนุษย์หรือไม่

⁵⁵ Gene Technology Act 2000 Section 10.

⁵⁶ Gene Technology Act 2000 Section 31.

⁵⁷ สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: สภากาชาดและมาตรการทางกฎหมาย (น. 782). เล่มเดิม.

⁵⁸ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 102-103). เล่มเดิม.

ข. การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมมีความเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมหรือไม่

ค. เงื่อนไขที่จะกำหนดเพื่อจัดการความเสี่ยงในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

นอกจากนี้เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ต้องไม่มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยจงใจ

(2) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับการยกเว้น เป็นการดำเนินการที่กำหนดไว้แน่นอนโดยคำนึงถึงกระบวนการ และสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ใช้ และมีข้อกำหนดว่าการดำเนินการนั้นต้องไม่มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม และการดำเนินการต้องเป็นไปตามมาตรฐานการทดลองทางวิทยาศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย⁵⁹

(3) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้ขึ้นทะเบียนสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว เป็นสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่มีความเสี่ยง เช่น ดอกไม้ดัดแปลงพันธุกรรมนั้นได้แสดงให้เห็นว่ามีความปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขใดที่จำเป็นในการจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากดอกไม้ นั้น ด้วยเหตุดังกล่าว ดอกไม้ดัดแปลงพันธุกรรมจึงได้รับการขึ้นทะเบียนและบุคคลต่าง ๆ มีสิทธิดำเนินการเกี่ยวกับดอกไม้ นั้นได้ เช่น การเพาะปลูก การใช้ เป็นต้น Regulator จึงจะขึ้นทะเบียน⁶⁰

การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยได้รับอนุญาต หมายถึง การดำเนินการอื่นที่ไม่ใช่กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับการยกเว้น การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้ขึ้นทะเบียน ซึ่งจะมีทั้งกรณีที่มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม และกรณีที่ไม่มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม⁶¹

การดำเนินการเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยจงใจ เป็นการกระทำที่ทำให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้รับการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมที่มีสภาพเปิด เช่น การปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในแปลงเพาะปลูกเพื่อทดลอง

⁵⁹ สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย (น. 782). เล่มเดิม.

⁶⁰ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 118). เล่มเดิม.

⁶¹ สิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย (น. 782). เล่มเดิม.

ภาคสนาม การปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการค้า⁶² จะเป็นการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยจงใจหรือไม่ ต้องพิจารณา ข้อจำกัด หรือการแพร่ระบาด หรือความคงทนของสิ่งแวดล้อมดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพแวดล้อม⁶³

ผู้ใดจะดำเนินการเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยจงใจจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Regulator โดย Regulator จะกำหนดขั้นตอนในการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม⁶⁴

2) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

หน่วยงานกำกับดูแลในการควบคุมเทคโนโลยีสารพันธุกรรม มีดังต่อไปนี้⁶⁵

(1) Office of the Gene Technology Regulator (OGTR)

สำนักงานนี้เป็นสำนักงานระดับชาติในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยระบุความเสี่ยงที่เกิดจากหรือเป็นผลมาจากเทคโนโลยีสารพันธุกรรมและการจัดการความเสี่ยงโดยควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

(2) Therapeutic Goods Administration (TGA)

หน่วยงานนี้บริหารจัดการออกกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศให้อยู่ในระดับชาติและสร้างความมั่นใจและคุณภาพความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพ

(3) Food Standards Australia New Zealand (FSANZ)

หน่วยงานนี้รับผิดชอบมาตรฐานอาหารของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ซึ่งห้ามการใช้ผลิตภัณฑ์และอาหารที่ผลิตโดยใช้เทคโนโลยีสารพันธุกรรม เว้นแต่จะมีการอนุญาตเฉพาะสำหรับการขายต่อไปได้ เมื่อมีการประเมินความปลอดภัยและมีบทบัญญัติกฎหมายให้มีการติดตามอาหารดัดแปลงพันธุกรรม

⁶² ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 112). เล่มเดิม.

⁶³ Gene Technology Act 2000 Section 11.

⁶⁴ Gene Technology Act 2000 Section 39.

⁶⁵ From *Governance Arrangements For the Gene Technology Regulator* . Retrieved April 1, 2015,

(4) Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority (APVMA)

หน่วยงานนี้ดำเนินการจดทะเบียน และควบคุมสารเคมีทางการเกษตรทั้งหมด (รวมทั้งที่มีการใช้พืชตัดแปลงพันธุกรรม) และผลิตภัณฑ์ของสัตว์แพทย์ การประเมินผลการพิจารณาของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์ (รวมทั้งยาฆ่าแมลงและการจัดการความต้านทานสารกำจัดวัชพืชและปัญหาเกี่ยวกับสารตกค้าง)

(5) National Industrial Chemicals Notification and Assessment Scheme

หน่วยงานนี้รับผิดชอบในการแจ้งเตือนในระดับชาติและโครงการประเมินเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน และสภาพแวดล้อมจากผลกระทบที่เป็นอันตรายของสารเคมีจากอุตสาหกรรม

(6) Department of Agriculture

หน่วยงานนี้ควบคุมการนำเข้าภายในประเทศของสัตว์ พืช และผลิตภัณฑ์ชีวภาพที่อาจก่อให้เกิดศัตรูพืช กักกัน และความเสี่ยงการเกิดโรค

หน่วยงาน Therapeutic Goods Administration (TGA), Food Standards Australia New Zealand (FSANZ), Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority (APVMA) และ Department of Agriculture เป็นหน่วยงานที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเทคโนโลยีสารพันธุกรรมที่ Regulator ต้องปรึกษาหารือเกี่ยวกับการใช้งานสำหรับการดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยเจตนา

กรมสาธารณสุขในรัฐบาลออสเตรเลียได้จัดตั้ง Office of the Gene Technology Regulator (OGTR)⁶⁶ เพื่อประสานงาน ส่งเสริมการบริหารงาน และด้านวิทยาศาสตร์ของ Regulator ซึ่ง Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) ประกอบด้วย⁶⁷

(1) สาขาการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ ปฏิบัติตามและการดำเนินการตรวจสอบองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมถึงรายงานภาวะฉุกเฉินที่เกิดจากการกระทำของสำนักงานเองและหน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่น เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย Gene Technology Act 2000

⁶⁶ From *Office of the Gene Technology Regulator*. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au>.

⁶⁷ From *Organisation structure Overview of structure of the Office of the Gene Technology Regulator and outlines the role and responsibilities of branches and sections*. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/ogtr-structure-1>

การตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม การดำเนินการทดลองภาคสนาม ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย Gene Technology Act 2000 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตและการจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนเงื่อนไข

การปฏิบัติตามกฎระเบียบและส่วนเลขาธิการ มีนโยบายในการดำเนินงาน ข้อมูลและการสนับสนุน การประสานงานของ Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) รวมถึงการประสานงานกับรัฐมนตรี มีสถานที่สำหรับติดต่อระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลออสเตรเลียและองค์กรระดับชาติและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและประสานงานโดยลงข้อมูลในระบบการควบคุมระหว่างประเทศ ให้บริการเลขาธิการของ Gene Technology Ethics and Community Consultative Committee (GTECCC) and Gene Technology Technical Advisory Committee (GTTAC)

(2) สาขาประเมินผล เตรียมความพร้อมและการบริหารความเสี่ยงในการดำเนินการปลดปล่อยโดยเจตนาของพืชดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม ให้คำปรึกษาแก่ Regulator ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงประชาชนในการพิจารณา และให้คำแนะนำทางเทคนิคในการรวบรวมข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับกระบวนการประเมินความเสี่ยงแก่ Regulator ส่วนอื่น ๆ ใน Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) รวมถึงผู้มีส่วนได้เสีย

การติดต่อประสานงานในการดำเนินการประเมินผล เตรียมความพร้อม ในกรณีที่ไม่ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยเจตนา ที่เรียกว่า “การดำเนินการในสภาพควบคุม” ให้คำแนะนำกับองค์กรที่ได้รับการรับรองและคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพของสถาบันต่าง ๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และตรวจสอบประเมินผลการใช้งานที่ได้รับการรับรองในระดับสูง

การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และบริหารจัดการ โครงการด้านวิทยาศาสตร์ที่มีผลต่อ Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) รวมถึงตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และการดำเนินการตามขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ อบรมพนักงาน วิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความเสี่ยง นอกจากนี้สนับสนุนจัดสัมมนาในระดับชาติ และลงข้อมูลในระบบการควบคุมระหว่างประเทศ โดยควบคุมที่ห้องสมุดของ Office of the Gene Technology Regulator (OGTR) และจัดฐานข้อมูลอ้างอิง

ในระหว่างพัฒนากฎหมาย Gene Technology Act 2000 ได้กำหนดให้มี Gene Technology Regulator ขึ้น เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนี้ อยู่ใน Office of the Gene

Technology Regulator (OGTR) โดยกฎหมายจัดตั้ง Regulator ให้มีฐานะเป็นอิสระตามกฎหมายในการบริหารงานระดับชาติ และกิจกรรมของ Regulator ควรเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแบบบูรณาการที่มีหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความรับผิดชอบและมีความรู้ความชำนาญ เพื่อการประสานงานและการพิจารณาตัดสินใจ และหลีกเลี่ยงการดำเนินการซ้ำซ้อน โดย Regulator ต้องปรึกษาหน่วยงานที่กำหนดในกฎกระทรวงในทุกการใช้งาน ใบอนุญาต การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยโดยเจตนาของสิ่งมีชีวิตออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมถึงความต้องการของหน่วยงานในการควบคุมผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ให้คำปรึกษาและแจ้ง Regulator เกี่ยวกับการจดทะเบียนของผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนของการดัดแปลงพันธุกรรม⁶⁸

ในระบบการบริหารงานด้านเทคโนโลยีสารพันธุกรรม Regulator มีความรับผิดชอบที่สำคัญในเรื่องการปกป้องสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของประชาชน และอนุรักษ์รักษาสีงแวดล้อม โดยระบุความเสี่ยงที่เกิดจากหรือเป็นผลมาจากเทคโนโลยีสารพันธุกรรม และการจัดการความเสี่ยงกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม⁶⁹ ซึ่งบทบาทและมีหน้าที่ Regulator มีดังต่อไปนี้⁷⁰

- (1) การอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้
- (2) ปรับปรุงหลักการร่างนโยบายและแนวทางการดำเนินงานตามที่สภารัฐมนตรี (Ministerial Council) ร้องขอ
- (3) ปรับปรุงระเบียบหรือข้อปฏิบัติ
- (4) จัดทำแนวทางปฏิบัติด้านเทคนิคและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (5) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (6) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

⁶⁸ From *Governance Arrangements For the Gene Technology Regulator*. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/governance-1>.

⁶⁹ From *About the Regulator*. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/about-regulator-1>

⁷⁰ Gene Technology Act 2000 Section 27.

(7) ให้คำปรึกษาแก่สภารัฐมนตรี (Ministerial Council) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ Regulator และ Gene Technology Technical Advisory Committee และประสิทธิภาพของกฎหมาย สำหรับการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งความเป็นไปได้เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(8) ดำเนินการหรือการทำวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงและความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

(9) ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยหน่วยงานที่กำกับดูแล

(10) ตรวจสอบแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

(11) รักษาความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบของเทคโนโลยีพันธุกรรมและหน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศและนอกประเทศ

(12) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้หรือตามกฎหมายอื่น ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย Gene Technology Act 2000 ฉบับนี้ กำหนดให้ Regulator มีอำนาจที่จะกระทำการใดได้ทุกประการเท่าที่จำเป็นตามที่ตนมีหน้าที่ที่จะกระทำได้⁷¹ ซึ่ง Regulator อาจมอบอำนาจของตนให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ และผู้ทำการแทนจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ Regulator ให้อำนาจไว้⁷² นอกจากนี้ Regulator มีดุลพินิจในการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของ Regulator เกี่ยวกับการอนุญาตหรือปฏิเสธคำขออนุญาตหรือเกี่ยวกับเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาล⁷³

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพประเทศหนึ่งในโลก รัฐบาลให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีชีวภาพเพราะเป็นเทคโนโลยีที่สำคัญสำหรับอนาคต และในปี ค.ศ.1989 รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ การทดลองภาคสนามครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่นมีขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1991 เป็นการทดลองพันธุวิศวกรรมภาคสนามมะเขือเทศที่ได้รับ

⁷¹ Gene Technology Act 2000 Section 28.

⁷² Gene Technology Act 2000 Section 29.

⁷³ Gene Technology Act 2000 Section 30.

การดัดแปลงพันธุกรรม⁷⁴ จึงได้มีกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมบังคับใช้เป็นการเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศญี่ปุ่นตรากฎหมาย Cartagena Act ในปี ค.ศ.2003 เพื่อให้เป็นไปตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยกฎหมายนี้จัดประเภทของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) สองประเภทตามการใช้งาน

แม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้ปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศ ส่วนใหญ่การปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมไม่ใช่เป็นการปลูกเชิงพาณิชย์ (ยกเว้นดอกไม้ประดับ) เพราะประชาชนยังกังวลและสงสัยเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชดัดแปลงพันธุกรรม อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการนำเข้าซึ่งอาหารที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม แต่จำเป็นต้องมีการติดฉลากให้ถูกต้อง

ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ (Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms) โดยอาศัยกฎหมาย Cartagena Act ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการของมนุษย์และเพื่อช่วยให้มีสุขภาพดีหรือให้การดำรงชีวิตสำหรับคนในปัจจุบันและในอนาคตมีสุขภาพที่ดี โดยมีมาตรการในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาการอย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ⁷⁵

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” หมายความว่า สิ่งมีชีวิตที่มีกรดนิวคลีอิกหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการใช้เทคโนโลยี

วัตถุประสงค์ของการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้กำหนดข้อจำกัดในการวิจัยการผลิตและการตลาดต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย Cartagena Act มีเจตนารมณ์ในการดำเนินการป้องกัน

⁷⁴ จาก “การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม,” โดยเศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ, 2547 (กันยายน-ธันวาคม), *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, (30), น.57. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁷⁵ Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms Article 1.

“การแพร่ระบาดของสิ่งมีชีวิตในอากาศ น้ำ ดิน อุปกรณ์หรือโครงสร้างอื่น ๆ” ที่สามารถป้องกันการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม การใช้งานประเภทที่ 2 และอาจมีข้อจำกัดการใช้งานประเภทนี้น้อยลง รวมถึงกิจกรรม การวิจัยในห้องปฏิบัติการด้วย

สำหรับการใช้งานประเภทที่ 2 หมายถึง การดำเนินการโดยประสงค์จะป้องกันการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามที่ระบุในคำสั่งของกระทรวงที่มีอำนาจ

กระทรวงที่มีอำนาจควบคุมการใช้งานสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอาจออกข้อบัญญัติกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้งานสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยผู้ใช้จะต้องใช้มาตรการในระหว่างระยะเวลาการใช้และขณะนี้ มี 2 มาตรการ คือ

(1) กำหนดมาตรการสำหรับใช้ในอุตสาหกรรม และ

(2) กำหนดมาตรการในเรื่องเกี่ยวกับการวิจัย และการพัฒนาสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

เพื่อเป็นการตรวจสอบให้มั่นใจว่ามาตรการที่กำหนดมีการปฏิบัติตามอย่างถูกต้องในเรื่องพื้นฐานการใช้งานประเภทที่ 2 ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม มีความพยายามที่จะตั้งคณะกรรมการที่จะพิจารณาการจัดการความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสถานที่ในการใช้งานตามลักษณะและรูปแบบของการใช้งาน เพื่อให้มาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความหลากหลายทางชีวภาพมีการดำเนินการอย่างเหมาะสม

ข้อจำกัดในการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม การใช้งานสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิด (การใช้งานประเภทที่ 1) ต้องได้รับอนุมัติเท่านั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาตัดสินใจว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อความหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงที่มีอำนาจ (ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และการใช้งานของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม) และกระทรวงสิ่งแวดล้อมร่วมกันจัดการใช้งานประเภทที่ 1 ซึ่งการใช้งานประเภทที่ 1 อยู่ในความดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม เพราะกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจว่าการใช้งานในระบบเปิดจะมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ การใช้งานประเภทที่ 1 ผู้ยื่นคำขออนุญาตต้องส่งรายงานการประเมินความเสี่ยงความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเมินขอบเขตของสิ่งมีชีวิตที่อาจมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หากมีพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ การประเมินผลกระทบการตรวจสอบผลกระทบที่เป็นไปได้ และสายพันธุ์จะได้รับผลกระทบ ในกรณีของพืช ความเป็นไปได้ของการแข่งขันของ

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมกับสายพันธุ์ป่าพื้นเมืองผสมข้ามพันธุ์กับพันธุ์ป่าพื้นเมืองและการผลิตของสารที่เป็นอันตรายต้องมีการตรวจสอบ⁷⁶

ผู้ใดมีความประสงค์ที่จะผลิตหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมการใช้งานประเภทที่ 1 จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้งานของแต่ละประเภทของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจ แต่ในกรณีดังกล่าวจะไม่นำไปใช้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีความเห็นว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นสิ่งมีชีวิตที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ⁷⁷ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องอนุมัติหลักเกณฑ์การใช้งานประเภทที่ 1 ของผู้ยื่นคำขอ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญว่าไม่มีความเสี่ยงที่รุนแรงต่อการอนุรักษ์สายพันธุ์หรือจำนวนของสัตว์ป่าหรือพืชหรือผลกระทบอื่น ๆ ในความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้งานประเภทที่ 1⁷⁸

การดำเนินมาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่เหมาะสม ของการใช้งานประเภทที่ 1 กับประเภทที่ 2 ผู้ใช้ต้องพยายามที่จะตั้งคณะกรรมการที่จะพิจารณาการจัดการความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสถานที่ของการใช้งานตามลักษณะและรูปแบบของการใช้งาน

ถ้าผู้ใช้งานประเภทที่ 1 ใช้งานไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์การใช้งานแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะสั่งให้ยกเลิกขั้นตอนการทำให้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือใช้มาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ⁷⁹

⁷⁶ From *Restriction on Genetically Modified Organisms: Japan*, by Sayuri Umede, Retrieved January 20, 2015, from <http://www.loc.gov./law/help/restriction-on-gmos/japan.pdf>.

⁷⁷ Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms Article 4 (1).

⁷⁸ Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms Article 4 (5).

⁷⁹ Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms Article 10.

2) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

หน่วยงานที่รับผิดชอบการใช้งาน คือ

(1) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF)) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในรัฐบาลญี่ปุ่นรับผิดชอบในการกำกับดูแลการเกษตร ป่าไม้ และการประมง หน้าที่หลักของกระทรวง คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์อาหาร การกำกับดูแลสินค้าโภคภัณฑ์และการขายอาหาร⁸⁰ รับผิดชอบในการดำเนินการปรับปรุงพืช พัฒนาวัคซีนสำหรับสัตว์ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁸¹ นอกจากนี้กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงเป็นกระทรวงที่สำคัญของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น มีส่วนร่วมอย่างชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและรักษาเสถียรภาพของชีวิตในการให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร ทำให้อากาศบริสุทธิ์และมีน้ำที่สะอาด และอนุรักษ์ทรัพยากรดิน เพื่อที่จะส่งเสริม พัฒนาสังคมทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของการพัฒนาชีวิต⁸²

(2) กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor ,and Welfare (MHLW)) ดำเนินการประเมินผลของอุปกรณ์ทางการแพทย์ให้ใหม่หรือมีการปรับปรุงทั้งหมด และดำเนินการเกี่ยวกับยาให้มีคุณภาพเป็นยาสามัญ มีอำนาจในดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่ามีการผลิตที่ดี หยุดการทดลองเกี่ยวกับคลินิกและตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะอนุมัติยาหรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ นอกเหนือจากการอนุมัติยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการแล้ว Ministry of Health, Labor ,and Welfare (MHLW) ยังต้องปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุปกรณ์ทางการแพทย์ และดำเนินการเพื่อส่งเสริมการทดลองทางคลินิก อบรมเจ้าหน้าที่โรงพยาบาล ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและอุปกรณ์ทางการแพทย์มีความ

⁸⁰ From *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Japan)*. Retrieved April 3, 2015, from [http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Agriculture,_Forestry_and_Fisheries_\(Japan\)](http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Agriculture,_Forestry_and_Fisheries_(Japan)).

⁸¹ From *Restriction on Genetically Modified Organisms: Japan*, by Sayuri Umede, Retrieved January 20, 2015, from <http://www.loc.gov/law/help/restriction-on-gmos/japan.pdf>.

⁸² From *The role of Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*. Retrieved April 3, 2015, from <http://www.maff.go.jp/e/>.

ปลอดภัย รวมถึงการสนับสนุนการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ⁸³ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบเกี่ยวกับไวรัสสำหรับบำบัดรักษาด้วยยีนและการประยุกต์ใช้ในทางการแพทย์⁸⁴

(3) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)) มีสำนักงานภายในกระทรวงหลายสำนักงาน เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักส่งเสริมการวิจัย เป็นต้น⁸⁵ กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รับผิดชอบในการทดลองยีนหรือรวมตัวของยีนในมหาวิทยาลัย⁸⁶

(4) กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) มีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายการค้า ความมั่นคงทางด้านพลังงาน การควบคุมการส่งออก⁸⁷ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม รับผิดชอบในการผลิตเอ็นไซม์ในอุตสาหกรรม⁸⁸

(5) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) จะดำเนินการเชิงรุกในมาตรการสนับสนุนรวมทั้งมาตรการในการสนับสนุนศูนย์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม UNEP ในฐานะองค์กรหลักสำหรับการถ่ายโอนเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มและเสริมสร้างระบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่จะตระหนักถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศ⁸⁹

(6) สำนักงานภาษีแห่งชาติ รับผิดชอบยีสต์ที่ใช้ในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

⁸³ From *Janpan's Ministry of Health, Labor, and Welfare (MHLW)*. Retrieved April 2, 2015, from <http://www.pacificbridgemedical.com/japan-ministry-of-health-labor-and-welfare-mhlw-->.

⁸⁴ From *Regulation of the release of genetically modified organisms*. Retrieved April 2, 2015, from http://en.m.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_the_release_of_genetically_modified_organism.

⁸⁵ From *Organization and function*, Retrieved April 3, 2015, from <http://www.mext.go.jp/english/Organization>.

⁸⁶ From *Restriction on Genetically Modified Organisms: Japan*, by Sayuri Umede. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.loc.gov./law/help/restriction-on-gmos/japan.pdf>.

⁸⁷ From *Ministry of Economy, Trade and Industry*. Retrieved April 1, 2015, from http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Economy,_Trade_and_Industry.

⁸⁸ From *Restriction on Genetically Modified Organisms: Japan*, by Sayuri Umede. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.loc.gov./law/help/restriction-on-gmos/japan.pdf>.

⁸⁹ From *Ministry of the Environment*, Retrieved April 3, 2015, from <http://www.env.go.jp/en/policy/plan/intro.htm/>

การอนุมัติสำหรับการใช้งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศ ญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะอนุมัติขั้นตอนสุดท้าย สำหรับการใช้งานของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทั้งหมด แต่พืชสำหรับการใช้งานเชิงพาณิชย์และการฉีดวัคซีนสัตว์ให้ขออนุมัติ โดยยื่นผ่านกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงก่อน เกี่ยวกับยื่นที่รักษาและการประยุกต์ใช้ในทางการแพทย์ให้ยื่นขออนุมัติที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการก่อน เกี่ยวกับการทดลองภาคสนามของพืชดัดแปลงพันธุกรรม และรีคอมมิแนนท์ ดีเอ็นเอ ที่ใช้สำหรับการวิจัยหรือเพื่อวิจัย เทคโนโลยีชีวภาพจะต้องขออนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา และเทคโนโลยีก่อน และเกี่ยวกับกระบวนการผลิตเอ็นไซม์ในอุตสาหกรรมให้ขออนุมัติจากกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม⁹⁰

3.3 กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพส่งผลให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะผลผลิตทางการเกษตรมีมากขึ้นและทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ในขณะเดียวกันอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและความหลากหลายทางชีวภาพในอนาคต จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁹¹

⁹⁰ From *Regulation of the release of genetically modified organisms*. Retrieved April 2, 2015, from http://en.m.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_the_release_of_genetically_modified_organism.

⁹¹ จาก *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม* (น. 13-21), โดยสิริพันธ์ พลรบ, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นฉบับที่สำคัญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ⁹² และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญใช้ในประเทศ⁹³ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนดังกล่าว และได้บัญญัติถึงสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ และในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ⁹⁴ โดยพิจารณาจากมาตรา 56 ซึ่งกำหนดว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธินี้เป็นสิทธิพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่ของรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น ทุกคนจึงสมควรมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาคุ้มครองมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ เพราะฉะนั้นความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา ซึ่งมาตรานี้มุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹⁵

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนสำคัญที่ประชาชนจะต้องทราบ คือ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้บัญญัติสิทธิในการรับรู้ข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 58 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่

⁹² แหล่งเดิม. (น. 13-21).

⁹³ จาก รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 92), โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹⁴ จาก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 40), โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

⁹⁵ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 94). เล่มเดิม.

กฎหมายบัญญัติ จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่รับรองในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะแก่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเมื่อเป็นข้อมูลสาธารณะแล้วประชาชนทุกคนย่อมรับทราบได้ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 59 นี้ จะเชื่อมโยงกับมาตรา 58 กล่าวคือ มาตรา 58 เป็นการให้สิทธิทั่วไปในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่มาตรา 59 ให้สิทธิเฉพาะบุคคลและชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมโดยตรง ซึ่งสมควรจะมีสิทธิร่วมรับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจของเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ทั้งนี้ จะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานเจ้าของโครงการลงไปได้⁹⁶

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ใน มาตรา 79 กำหนดว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการคุ้มครองและให้สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การของภาครัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ด้วย⁹⁷

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ยกเลิกโดยผลของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549⁹⁸ และต่อมาประชาชนชาวไทยได้ลงประชามติเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁹⁶ แหล่งเดิม. (น. 96-97).

⁹⁷ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น.46). เล่มเดิม.

⁹⁸ จาก ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 (อ้างใน เอกสารการสนชช.วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 13-22), โดย สิริพันธ์ พลรบ, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช).

2550 หลักการในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการรองรับต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในลักษณะที่มีการแยกบทบัญญัติให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้เช่นกัน โดยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน⁹⁹ และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง¹⁰⁰

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰¹ ซึ่งถือว่าเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ คือ ข้อมูลที่เป็นเรื่อง

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56.

เฉพาะเจาะจงของแต่ละหน่วยงานรวมทั้งข้อมูลที่ยังอยู่ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานนั้น ๆ เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่น และกำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ¹⁰² ถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต หรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่น ในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น การใช้สิทธิของประชาชนนี้จะกระทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ดำเนินโครงการ รัฐบาลและประชาชน¹⁰³

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰⁴ และได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57.

¹⁰³ อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์. (2553). รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. สืบค้น

1 มกราคม 2558, จาก www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep...aw13.pdf.

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73.

หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน¹⁰⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติโดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญ คือ รัฐต้องดำเนินการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสรุปได้ดังนี้¹⁰⁶

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ร่วมกันกับคณะ 27 คน ยึดอำนาจการปกครองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 มีทั้งหมด 48 มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพ มาตรา 4 บัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ เห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคตามประเพณีการปกครองต้องพิจารณา 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ดูบทบัญญัติ

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

รัฐธรรมนูญย้อนหลัง หรือกรณีที่สอง จุฬารัตนประเพณี เพราะฉะนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นยังได้รับความคุ้มครอง¹⁰⁷

3.3.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพโดยอนุโลม เนื่องจากกฎหมายที่บังคับอยู่นี้ไม่ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยเฉพาะ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศไม่ให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศไทย หรือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชมีอำนาจประกาศกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะเป็นสิ่งต้องห้าม¹⁰⁸ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ระบาดเข้ามาในประเทศไทยได้ และเมื่อได้กำหนดพืชชนิดใดเป็นสิ่งต้องห้ามแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า หรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชของเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สิ่งต้องห้ามนั้น หรือหนังสือสำคัญอย่างอื่นอันเป็นที่เชื่อถือได้สำหรับประเทศที่ไม่มีการออกใบรับรองปลอดศัตรูพืชกำกับมาด้วย

พระราชบัญญัติกักพืช ได้นิยามความหมายของ “พืช” นี้ หมายความว่า พันธุ์พืชทุกชนิด ทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่น รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ด เชื้อ และสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงตัวห้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ ไหม รังไหม ผีเสื้อ และจุลินทรีย์ด้วย และ “เชื้อพันธุ์พืช” หมายความว่า กลุ่มเซลล์ที่มีหน่วยพันธุกรรมหลากหลาย ซึ่งถ่ายทอดได้ที่รวมตัวกันเป็นชิ้นส่วนของพืชที่ยังมีชีวิตและขยายพันธุ์ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเมล็ดเนื้อเยื่อหรือส่วนหนึ่ง

¹⁰⁷ จาก คำบรรยายเนติบัญญัติสภา กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ 3) (น. 202), โคขบวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, 15 สิงหาคม 2557, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัญญัติสภาไทย.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

ส่วนใดของพืช และให้หมายความรวมถึงสารพันธุกรรม ซึ่งสามารถถ่ายทอดลักษณะที่สารพันธุกรรมนั้นควบคุมอยู่ได้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของ “พืช” และ “เชื้อพันธุ์พืช” แสดงให้เห็นว่า พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอยู่ในความหมายของพืชและเชื้อพันธุ์พืชตามที่พระราชบัญญัติกักพืชกำหนด

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 กำหนดให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 85 ชนิด จากทุกแหล่งเป็นสิ่งต้องห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่บุคคลใดนำเข้าหรือนำผ่านจะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร เพื่อการทดลองหรือวิจัยเท่านั้น¹⁰⁹ และได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการศึกษาทดลองวิจัยในราชอาณาจักรจะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมด้วยเอกสารแสดงวัตถุประสงค์ในการนำเข้าและข้อมูลทางวิชาการ¹¹⁰

2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน¹¹¹

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ให้นิยามความหมายของคำว่า “การตัดต่อสารพันธุกรรม” ไว้ว่า กระบวนการในการนำสารพันธุกรรมที่มีต้นกำเนิดจากสิ่งมีชีวิตทั้งที่เป็นสารพันธุกรรมธรรมชาติ สารพันธุกรรมที่ดัดแปลงจากธรรมชาติหรือสารพันธุกรรมที่สังเคราะห์

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

¹¹⁰ ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544.

¹¹¹ หมายเหตุ ทั่วยุทธศาสตร์คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.

ขึ้น ถ่ายเข้าไปรวมหรือร่วมอย่างถาวรกับสารพันธุกรรมเดิมของพืชทำให้มีลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนตามธรรมชาติ และคำว่า “สารพันธุกรรม” หมายความว่า สารเคมีที่ทำหน้าที่กำหนดลักษณะเฉพาะของสิ่งมีชีวิตโดยสามารถเป็นต้นแบบในการจำลองตนเองและถ่ายทอดไปยังรุ่นต่อไปได้¹¹²

พันธุ์พืชที่จะขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้¹¹³

(1) เป็นพันธุ์พืชที่ไม่มีการนำส่วนขยายพันธุ์มาใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการขายหรือจำหน่ายด้วยประการใดทั้งในหรือนอกราชอาณาจักรโดยนักปรับปรุงพันธุ์หรือด้วยความยินยอมของนักปรับปรุงพันธุ์เกินกว่าหนึ่งปีก่อนวันยื่นขอจดทะเบียน

(2) มีความแตกต่างจากพันธุ์พืชอื่นที่ปรากฏอยู่ในวันยื่นขอจดทะเบียน โดยความต่างนั้นเกี่ยวข้องกับลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูก การบริโภค เกษษกรรม การผลิต หรือการแปรรูป และให้หมายความรวมถึงมีความแตกต่างจากพันธุ์พืช ดังต่อไปนี้

ก. พันธุ์พืชที่ได้รับการจดทะเบียนคุ้มครองไว้แล้ว ไม่ว่าจะในหรือนอกราชอาณาจักรก่อนวันยื่นขอจดทะเบียน

ข. พันธุ์พืชที่มีการยื่นขอจดทะเบียนในราชอาณาจักรไว้แล้ว และได้รับการจดทะเบียนในเวลาต่อมา

แต่ห้ามมิให้จดทะเบียน พันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน

พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมสามารถจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนจากกรมวิชาการเกษตรหรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹⁴

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีหลักการและเหตุผล คือ เพื่อส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้นักปรับปรุงพันธุ์พืช วิจัย และพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ โดยอยู่ภายใต้หลักความปลอดภัยทางชีวภาพ และความมั่นคงทางอาหาร เพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์พันธุ์พืชพื้นเมือง และเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์พืชแก่ผู้ทรงสิทธิ เช่น ผู้ที่ปรับปรุงพันธุ์พืช หรือผู้ว่าจ้างให้ปรับปรุงพันธุ์พืชซึ่งพันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมสามารถจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม

¹¹² พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

¹¹³ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

¹¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนจากกรมวิชาการเกษตรหรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่ คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹⁵

3) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชสงวน และพืชต้องห้าม เพื่อให้การตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์พืชในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมล็ดพันธุ์ ควบคุมและการกำกับดูแลพืชสงวนและพืชต้องห้ามเป็นไปอย่างทั่วถึง¹¹⁶ โดยกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิด ชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม¹¹⁷ และปริมาณของเมล็ดควบคุมที่อนุญาตให้ นำเข้า¹¹⁸ ซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุม หมายความว่า เมล็ดพันธุ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ประกาศกำหนดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม¹¹⁹ และห้ามมิให้รวบรวมขาย นำเข้า ส่งออก หรือ นำผ่านได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมล็ดพันธุ์ควบคุมนี้จะต้องเก็บ ควบคุมไว้ในสถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต¹²⁰

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาจประกาศกำหนดชนิดพันธุ์ หรือเมล็ดพันธุ์ที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเป็นชนิดพันธุ์หรือเมล็ดพันธุ์ควบคุมได้ เมื่อได้มี การประกาศกำหนดเมล็ดพันธุ์ที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมตาม พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แล้ว เมล็ดพันธุ์ควบคุมดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจจะรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมล็ดพันธุ์ควบคุม นี้จะต้องเก็บควบคุมไว้ในสถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

¹¹⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการขอจดทะเบียน การพิจารณาคำขอจดทะเบียน การประกาศโฆษณา คำขอจดทะเบียนและแบบหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ พ.ศ. 2546 (อ้างใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น.13-51), โดยศิริพันธุ์ พลรบ, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช).

¹¹⁶ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 13 (7) แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 3 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹²⁰ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิด และชื่อของพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นพืชต้องห้าม¹²¹ และห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าซึ่งพืชต้องห้าม¹²² ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาจประกาศกำหนดให้พืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเป็นพืชต้องห้ามได้ เมื่อพันธุ์พืชใดเป็นสิ่งต้องห้ามแล้ว บุคคลใดก็ไม่อาจจะนำเข้าพืชต้องห้ามได้

4) พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าไปนอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร แทนพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและการค้ากับต่างประเทศ โดยให้รัฐบาลมีอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบการค้ากับต่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศและก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้น¹²³

โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้¹²⁴

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า หรือ
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า หรือ
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้ดังกล่าว
- (4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

¹²¹ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518. มาตรา 32 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535).

¹²² พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518. มาตรา 33 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535).

¹²³ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522.

¹²⁴ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5.

(5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย โดยการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง¹²⁵

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะต้องกระทำในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ

หากพิจารณาให้ได้ว่าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นสินค้า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นสินค้าต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า และต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า นอกจากนี้อาจกำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่เป็นพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศปลายทางที่ส่งสินค้าไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้าดังกล่าว และเมื่อได้มีประกาศกำหนดสินค้าที่เป็นพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ สามารถกำกับ ดูแลการนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิด เพื่อใช้เป็นอาหารสำเร็จรูป ข้าวโพด และถั่วเหลืองในรูปของเมล็ดที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารมนุษย์ อาหารสัตว์ หรือใช้เพื่อการแปรรูปในอุตสาหกรรมได้¹²⁶

¹²⁵ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 7.

¹²⁶ เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 13-53). เล่มเดิม.

5) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค ด้านคุณภาพอาหาร เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารที่ใช้ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน¹²⁷

โดยได้นิยามคำว่า “อาหาร” หมายถึง ของกินหรือเครื่องสำอางชีวิต ได้แก่¹²⁸

ก. วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่ม อม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด ๆ แต่ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทหรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยกรณั้ นั้น แล้วแต่กรณี

ข. วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมถึงวัตถุเจือปนอาหาร สี และเครื่องปรุงแต่ง กลิ่นรส

ดังนั้น เมื่อพิจารณานิยามดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงอาหารที่ผลิตหรือที่มีส่วนผสมของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จึงนำพระราชบัญญัติอาหารมาบังคับใช้กับอาหารที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้

โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้¹²⁹ และมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ดังต่อไปนี้¹³⁰

(1) กำหนดอาหารควบคุมเฉพาะ

(2) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารควบคุมเฉพาะตามชื่อ ประเภทชนิด หรือลักษณะของอาหารนั้น ๆ ที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย

(3) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารที่มีใช้เป็นอาหารตาม (1) และจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายด้วยหรือไม่ก็ได้

(4) กำหนดอัตราส่วนของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนผสมอาหารตามชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย รวมทั้งการใช้สีและเครื่องปรุงแต่ง กลิ่นรส

¹²⁷ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522.

¹²⁸ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

¹²⁹ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 5.

¹³⁰ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 6.

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้วัตถุเจือปนอาหาร การใช้วัตถุกันเสีย และวิธีป้องกันการเสีย การเจือสี หรือวัตถุอื่นในอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย

(6) กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะและการใช้ภาชนะบรรจุ ตลอดจนการห้ามใช้วัตถุใดเป็นภาชนะบรรจุอาหารด้วย

(7) กำหนดวิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิตและการเก็บรักษาอาหารเพื่อป้องกันมิให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้

(8) กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย

(9) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารรวมทั้งเอกสารอ้างอิง

(10) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่ายซึ่งต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก

ด้วยปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนว่า ในต่างประเทศบางประเทศมีการนำข้าวโพดตัดแต่งสารพันธุกรรม ครายโนนซ์ซี (Cry 9c DNA Sequence) หรือโปรตีนที่สร้างมาจากสารพันธุกรรมนี้ในผลิตภัณฑ์ข้าวโพด ซึ่งไม่ผ่านการประเมินความปลอดภัยสำหรับเป็นอาหารคนมาใช้เป็นอาหารคน และมีการตรวจพบสาร โปรตีนของจุลินทรีย์ที่ใช้ตัดแต่งพันธุกรรมข้าวโพด ดังนั้น เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 (8) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งหมด 3 ฉบับ กล่าวคือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 215) พ.ศ. 2544 เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 217) พ.ศ. 2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 215) พ.ศ. 2544 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 246) พ.ศ.2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 217) พ.ศ. 2544

6) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคมี 5 ประการ ดังนี้¹³¹

(1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอ

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยสมัครใจของผู้บริโภคและปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

(3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัยมีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้

(4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ

(5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ได้กำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก¹³² ในกรณีที่ปรากฏว่ามีสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องจากการใช้สินค้าหรือโดยสภาพของสินค้านั้น หรือมีสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น แต่สินค้านั้นดังกล่าวไม่เป็นสินค้าที่ควบคุม ให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่ผลิตเพื่อขาย และส่งหรือนำเข้าเพื่อขายก็อาจจะเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากก็ได้ นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่ไม่ได้ผลิตเพื่อขายโดยโรงงาน หรือไม่ได้ส่งหรือนำเข้าเพื่อขาย ก็อาจเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้ ถ้าผลิตภัณฑ์นั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ

¹³¹ จาก “ผลผูกพันคำพิพากษาของศาลตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 16), โดยสิริลักษณ์ คล้ายสำเนียง, 2554, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ ถ้าผลจากการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้าอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากหรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งห้ามผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้านั้น หรือให้จัดเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนหรือเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภค หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสินค้านั้น ไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคหรือเปลี่ยนแปลงสินค้าหรือลดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค หรือห้ามส่งหรือนำเข้ามาในประเทศจัดส่งสินค้านั้น กลับคืนออกนอกประเทศ หรือให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายสินค้านั้นดังกล่าว

ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า¹³³

ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผลิตภัณฑ์ที่ได้จากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ว่าผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้นเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคหรือไม่ จึงถือว่าพระราชบัญญัตินี้นำมาบังคับใช้กับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยอนุโลม¹³⁴

7) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ใช้จ่าย และควบคุมการผลิตยาแผนโบราณที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และควบคุมการขออนุญาต และควบคุมการผลิต การขาย การนำหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักรให้เข้มงวดยิ่งขึ้น¹³⁵

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ขาย หรือนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งยาแผนปัจจุบัน โดยนิยามความหมายคำว่า ยาแผนปัจจุบัน ไว้ว่า ยาที่มีมุ่งหมาย

¹³³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 36 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

¹³⁴ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 159). เล่มเดิม.

¹³⁵ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510.

สำหรับใช้ในการประกอบวิชาชีพ เวชกรรม การประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน หรือการบำบัดโรคสัตว์¹³⁶ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต¹³⁷ ทั้งนี้ ได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการผลิตยาแผนปัจจุบัน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตยา อีกทั้ง ยังมีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิตยาแผนปัจจุบันตามกฎหมายว่าด้วยยา พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นการประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผลิตยาแผนปัจจุบัน พ.ศ. 2546 ประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการผลิตยาแผนปัจจุบัน

ดังนั้น ยาในปัจจุบันอาจจะมีส่วนประกอบของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม พระราชบัญญัตินี้จึงนำมาใช้บังคับในเรื่องนี้ได้เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ช้ยา¹³⁸

8) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ กำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด¹³⁹

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้¹⁴⁰ และให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

กฎกระทรวงจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องที่หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องที่หนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตาม

¹³⁶ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 4.

¹³⁷ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 12.

¹³⁸ ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 160). เล่มเดิม.

¹³⁹ หมายเหตุ ทั่วยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

หลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁴¹

ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุขอาจนำมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพของประชาชนได้โดยอนุโลม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขอาจออกกฎกระทรวงเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแลพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนก็ได้¹⁴²

9) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁴³

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ คำว่า วัตถุอันตราย หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม อาจจะตีความรวมถึงพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมได้ เมื่อพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมถือว่าเป็นวัตถุอันตรายแล้ว ก็ถือว่าเป็นมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เนื่องจากคำว่า มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัย

¹⁴¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (2) และ วรรค 2.

¹⁴² ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (น. 161). เล่มเดิม.

¹⁴³ หมายเหตุ พ้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย¹⁴⁴

หากตีความให้คำว่า มลพิษ หมายความรวมถึง พืชที่ได้รับการติดต่อสารพิษอันตรายแล้ว เมื่อมีการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพิษอันตรายมีการแพร่ระบาดในท้องที่ใด ถือว่าท้องที่นั้นมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุมลด และขจัดมลพิษได้¹⁴⁵

นอกจากนี้ พืชที่ได้รับการติดต่อสารพิษอันตรายอาจถูกประกาศกำหนดให้เป็นมลพิษอื่น และของเสียอันตราย ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีที่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย¹⁴⁶

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อาจนำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของพืชที่ได้รับการติดต่อสารพิษอันตรายได้

10) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลวัตถุอันตรายบางชนิดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีคำนิยามศัพท์คำว่า วัตถุอันตราย¹⁴⁷ หมายความว่า วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาความหมายของวัตถุอันตรายดังกล่าวข้างต้นแล้ว พืชที่ได้รับการติดต่อสารพิษอันตรายอาจถือว่าเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังนั้นเมื่อพืชที่ได้รับการติดต่อสาร

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 59.

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 79

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 (10).

พันธุกรรมเป็นวัตถุดิบในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม¹⁴⁸ ได้กำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่เพื่อห้ามการครอบครอง การจำหน่าย หรือการใช้วัตถุดิบอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ได้แบ่งประเภทวัตถุดิบอันตรายออกเป็น 4 ชนิด ดังต่อไปนี้¹⁴⁹

(1) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(2) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(3) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาต

(5) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

11) พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องเพิ่มสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของภาครัฐบาลและภาคเอกชน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการเสริมสร้างองค์กรและกิจกรรมด้านวิจัยและพัฒนาเท่านั้น หากต้องเสริมสร้างสมรรถนะทางวิศวกรรมและสมรรถนะทางเทคโนโลยีอื่น ๆ ตลอดจนการบริการทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย จึงจะสามารถนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาการผลิต การบริการ และกิจกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม รวมทั้งช่วยให้ภาคการผลิตสามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องครอบคลุมกิจกรรมหลายประเภทและต้องอาศัยทุนจำนวนมากทั้งจากภาครัฐบาลและจากแหล่งทุนอื่นทั้งภายในและต่างประเทศด้วย การระดมทุนและการบริหารทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ต้องใช้ความชำนาญการพิเศษ ไม่อาจอาศัยองค์กรทาง

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติวัตถุดิบอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 16.

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติวัตถุดิบอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 18.

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูงโดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับปกติของราชการและรัฐวิสาหกิจ และเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสูงและสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกื้อหนุนองค์กรต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถประสานการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนให้บรรลุประโยชน์ร่วมสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในภาครัฐบาลและภาคเอกชนและการจัดตั้งกองทุนจะครอบคลุมถึงการจัดตั้งศูนย์แห่งชาติเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเฉพาะสาขา และการจัดตั้งองค์กรพิเศษอื่นเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเฉพาะด้านด้วย¹⁵⁰

พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ให้คำนิยามศัพท์ คำว่า การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หมายความว่า การดำเนินกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนความรู้และความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อยกระดับความสามารถทางการผลิตและบริการตลอดจนระดับฐานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยรวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถในการรับและถ่ายทอดเทคโนโลยีทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน และคำว่า การวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม หมายความว่า การศึกษาค้นคว้าที่มุ่งจะนำไปปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำมาซึ่งผลิตภัณฑ์ใหม่หรือกรรมวิธีใหม่ตลอดจนบริการหรือกิจกรรมใหม่ โดยรวมถึงการเผยแพร่และพัฒนาผลของการศึกษาค้นคว้าจนถึงขั้นการผลิตเชิงธุรกิจ¹⁵¹

ดังนั้น พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมก็เป็นผลผลิตที่ได้มาจากการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความปลอดภัยทางชีวภาพจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อมีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็จะส่งผลให้มีการทำการวิจัยและพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

¹⁵⁰ หมายเหตุ ท้าย พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534.

¹⁵¹ พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 มาตรา 3.

3.3.3 กฎที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2553¹⁵²

ประกาศกระทรวงดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 มาตรา 6 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชออกประกาศไว้ กล่าวคือ ให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จากทุกแหล่ง จำนวน 85 ชนิด เป็นสิ่งต้องห้าม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช ดังต่อไปนี้ สับประรด ถั่วฝักยาว ข้าวโพด เป็นต้น
- 2) ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในสกุล ดังต่อไปนี้ พืชสกุลแอกทินิเดีย พืชสกุลอโครสทิส เป็นต้น
- 3) ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในวงศ์ ดังต่อไปนี้ พืชวงศ์ออร์คิดาซีอี

อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจะอนุญาตให้นำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จำนวน 85 ชนิด เฉพาะเพื่อการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเท่านั้น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนดทั้งก่อนและระหว่างการทดลองวิจัย ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 ดังนี้¹⁵³

- 1) ผู้ใดประสงค์จะนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่เป็นสิ่งต้องห้ามมาศึกษาทดลองในราชอาณาจักรจะต้องยื่นคำขออนุญาตนำสิ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรต่อกรมวิชาการเกษตรที่กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร

¹⁵² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 60ง หน้า 62 วันที่ 17 พฤษภาคม 2553.

¹⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 43ง หน้า 11 วันที่ 17 พฤษภาคม 2544.

2) เงื่อนไขในการทดลอง

การศึกษาทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาทดลองในโรงเรือนและ/หรือห้องปฏิบัติการ

พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมซึ่งเป็นสิ่งต้องห้าม เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ โดยต้องทำการปลูกเพื่อตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety) ว่า จะไม่มีผลในทางลบต่อทรัพยากรชีวภาพ มนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม ภายในโรงเรือนที่ปิดมิดชิดอย่างน้อย 1 ฤดูปลูก หากผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีความปลอดภัยทางชีวภาพไม่น้อยกว่าเงื่อนไขที่กำหนด จึงอนุญาตให้ทำการทดลองในขั้นตอนต่อไปได้ หรือนำไปใช้เพื่อการวิจัยอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาทดลองในแปลงทดลอง

พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เมื่อผ่านการศึกษาทดลองในห้องปฏิบัติการและ/หรือในโรงเรือน และคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรอนุญาตให้ดำเนินการทดลองในขั้นตอนต่อไป จึงจะเริ่มการทดลองในแปลงทดลองได้ การทดลองในขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการไม่น้อยกว่า 1 ฤดูปลูก

ขั้นตอนที่ 3 การศึกษาทดลองในสภาพไร่

เมื่อได้ผ่านการทดลองในขั้นตอนที่ 1 และที่ 2 แล้ว หากผู้นำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม มีความประสงค์ที่จะนำพืชที่ได้ผ่านการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพ เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายแจก ต้องดำเนินการศึกษาทดลองในสภาพไร่ก่อน ซึ่งการทดลองในขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการไม่น้อยกว่า 2 ท้องที่ หรือ 2 ฤดูปลูก ทั้งนี้ การดำเนินงานทดลองจะเริ่มดำเนินงานจากขั้นตอนใดขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เสนอ เพื่อให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร พิจารณาตัดสินใจ

เมื่อกรมวิชาการเกษตรเห็นว่ามีความปลอดภัยทางชีวภาพเพียงพอ จึงจะดำเนินการทดลองตามวัตถุประสงค์อื่นได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการศึกษาทดลอง ตรวจสอบและมาตรการป้องกันและควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีความเข้มงวดและรัดกุมอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยทางชีวภาพในระหว่างการทดลองในขั้นตอนต่าง ๆ

3.3.4 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการวิจัยพัฒนาพืชตัดแปลงพันธุกรรมและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ ในปี พ.ศ. 2526 และได้จัดตั้งศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีและได้เริ่มพัฒนาความสามารถทุกทาง มีการส่งบุคลากรไปศึกษาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกและอนุญาตให้มีการทดสอบพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในแปลงทดลอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา

ต่อมาสมัชชาคนจนได้เสนอข้อเรียกร้องถึงแนวทางแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนในเรื่องความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีการเรียกร้องให้ยุติการวิจัยและพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ในการประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาคือข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจน ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจนได้นำเสนอโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่นา ส่งผลทำให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ยุติงานวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่นา และงานวิจัยพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทยต้องหยุดชะงักไปทั้งหมด

ต่อมาคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร สมาคมเทคโนโลยีชีวภาพสัมพันธ์ ผู้เชี่ยวชาญซึ่งคัดเลือกจากที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และจากการหารือร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นร่วมกันว่าสมควรเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้สามารถดำเนินงานทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้ครบทุกขั้นตอน โดยมีมาตรการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด¹⁵⁴

คณะกรรมการกถนกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เป็นประธานกรรมการ ในคราวประชุมครั้งที่ 31/2550 วันพุธที่ 28 พฤศจิกายน 2550 พิจารณาแล้ว มีมติ ดังนี้¹⁵⁵

เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปเตรียมความพร้อมในการจะขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกไปในระดับแปลงทดลองของทางราชการ โดย

¹⁵⁴ ชีระ สูตะบุตร. (2550). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 0915/7982 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550. สืบค้นเมษายน 2557, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/21492018.pdf.

¹⁵⁵ วิชัย วิทวัสการเวช. (2551). หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/195 ลงวันที่ 4 มกราคม 2551. สืบค้นพฤษภาคม 2557, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/21492015.pdf.

ให้ระบุพื้นที่และชนิดของพืชให้ชัดเจน รวมทั้งมาตรการในการควบคุมอย่างเข้มงวดพร้อมทั้งให้ไปศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ที่จะทำการทดลอง ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียและอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ก่อน ทั้งนี้ ในการศึกษาคควรมีการศึกษาโดยใช้กระบวนการแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้ข้อยุติเป็นความเห็นร่วมกัน แล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติในแต่ละพื้นที่ต่อไป

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นให้ขยายการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมออกสู่แปลงทดลองแบบเปิดโดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการวิจัยไปสู่ระดับไร่หรือนาได้ แต่ให้เฉพาะส่วนราชการและในแปลงทดลองของทางราชการ ทั้งนี้ ต้องนำเสนอแผนในการดำเนินงานโดยระบุสถานที่ ชนิดพืช และวิธีการแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

3.3.5 องค์การที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจหลักเกี่ยวกับพืช โดยศึกษาวิจัยและพัฒนาพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และปัจจัยการผลิต ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร บริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรองมาตรฐานสินค้าพืช รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตพืชเพื่อพัฒนาผลผลิตพืชให้มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภคตามมาตรฐานสากล และเพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดให้กรมวิชาการเกษตร มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁵⁶

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช กฎหมายว่าด้วยปุ๋ย กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัยและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพืช

¹⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 3 ก วันที่ 6 มกราคม 2555.

(3) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่อง ดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช การบริการ ส่งออกสินค้าเกษตร อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) ให้บริการวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ เกษตรกร และเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองคลัง
- (4) กองแผนงานและวิชาการ
- (5) ศูนย์สารสนเทศ
- (6) สถาบันวิจัยเกษตรวิศวกรรม
- (7) สถาบันวิจัยพืชไร่และพืชทดแทนพลังงาน
- (8) สถาบันวิจัยพืชสวน
- (9) สถาบันวิจัยยาง
- (10) สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร
- (11) สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช
- (12) สำนักวิจัยพัฒนาการอารักขาพืช
- (13) สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ
- (14) สำนักวิจัยพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร
- (15)-(22) สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1-8
- (23) สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร

2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบมาตรการและเงื่อนไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศและสนับสนุน

การพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁵⁷

(1) จัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(4) ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศ ในการดำเนินการร่วมด้านนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพเป็นกลุ่มงานด้านวิชาการ ปฏิบัติหน้าที่หลักในการประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศในการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และปฏิบัติงานตามแผนดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁵⁸

(1) ประสานการอนุรักษ์ตามพันธกรณี และประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และความตกลงระหว่างประเทศอื่นด้านทรัพยากรชีวภาพ ตลอดจนประสานการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณี

(2) ประสานการจัดทำแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพ

(3) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลและเครือข่ายความหลากหลายทางชีวภาพ และจัดทำรายงานสถานการณ์ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ

¹⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 92 ก วันที่ 28 กันยายน 2555.

¹⁵⁸ แหล่งเดิม.

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งเสนอแนะการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการหาแหล่งเงินทุน

(5) ศึกษา วิเคราะห์ และดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางความหลากหลายทางชีวภาพ

(6) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นส่วนราชการระดับกรม มีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์สุขภาพเหล่านั้นต้องมีคุณภาพมาตรฐานและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลวิชาการที่มีหลักฐาน เชื่อถือได้และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁵⁹

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือแพทย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) พัฒนาระบบและกลไก เพื่อให้มีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(3) เฝ้าระวังกำกับตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์สถานประกอบการ และการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์ตลอดจนมีการติดตามหรือเฝ้าระวังข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

¹⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สืบค้น 14 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.fda.moph.go.th/>.

(4) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) ส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคให้มีศักยภาพในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องเหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งเพื่อให้ผู้บริโภคนั้นมีการร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้

(6) พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายประชาคมสุขภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการวิจัยและการตรวจชันสูตรด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ เพื่อผลการสร้างเสริมที่ดีแก่ประชาชน และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศ ทำให้สามารถพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ รวมทั้งเพื่อการสนับสนุนกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของประชาชน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดให้ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶⁰

(1) กำหนดและพัฒนามาตรฐานของระบบและวิธีการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือเกี่ยวกับอาหาร ยา ยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารระเหย เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ รังสี และวัตถุอันตรายทางสาธารณสุข ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค

(2) ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพรและการชันสูตรโรคเพื่อควบคุมคุณภาพ ประสิทธิภาพและมาตรฐานให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นหลักฐานทางคดี

(4) ให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนการป้องกัน หรือการควบคุมโรคและภัยทางสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ และการบริการสุขภาพ

¹⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก วันที่ 9 ตุลาคม 2545.

(5) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค

(6) สนับสนุนและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ ดำเนินการรับรองคุณภาพทางห้องปฏิบัติการ ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

(7) พัฒนาระบบและกลไกการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

4) สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตน ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการซื้อขายและการทำสัญญากับผู้ประกอบการ รวมทั้งได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายจากการละเมิดตามกฎหมาย ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶¹

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอแนะการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง

(4) เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

5) กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการ ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ โดยกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ป้องกัน รักษาผลประโยชน์ทางการค้า และบริหารการส่งออกนำเข้าให้มี

¹⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 47 ก วันที่ 4 พฤษภาคม 2549.

ประสิทธิภาพสูงสุด ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยกำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶²

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าขาออก กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสินค้าขาออก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดระเบียบและบริหารการส่งออกและนำเข้าสินค้า

(3) ดำเนินมาตรการปกป้องและตอบโต้ทางการค้าเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้า

(4) เสนอแนะและดำเนินการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อกีดกันที่มีผลกระทบต่อ การส่งออกและนำเข้า

(5) ดำเนินการส่งเสริมและกำกับดูแลด้านคุณภาพและมาตรฐานสินค้าส่งออกและนำเข้าเพื่อประโยชน์ทางการค้า

(6) ดำเนินการพัฒนาการค้ารูปแบบใหม่เพื่อเสริมการค้าปกติ และทำการค้าตามนโยบายรัฐบาลและความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

(7) ดำเนินการให้ได้มาและรักษาซึ่งสิทธิประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า และดำเนินการด้านสิทธิประโยชน์ทางการค้า ภายใต้ความตกลงทางการค้า

6) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้จัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้¹⁶³

(1) บริหารกองทุนตามกฎหมาย ขอบังคับ และมติของคณะกรรมการ

(2) สืบค้น ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผน โครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ แล้วนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3) ดำเนินการวิจัย พัฒนาและดำเนินการด้านวิศวกรรม และสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรมของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา และส่งเสริมความร่วมมือ

¹⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 124 ก วันที่ 24 ธันวาคม 2556.

¹⁶³ พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 มาตรา 11.

ในกิจกรรมด้านนี้ระหว่างภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ตลอดจนนานาประเทศเพื่อพัฒนาประโยชน์เชิงพาณิชย์

(4) ดำเนินและสนับสนุนการให้บริการในการวิเคราะห์ทดสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ การสอบเทียบมาตรฐานและความถูกต้องของอุปกรณ์ การให้ข้อมูลและการให้คำปรึกษาทางเทคโนโลยี และสนับสนุนการให้บริการอื่น ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(5) สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือกและรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการโครงการลงทุนและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม และเพื่อถือโอกาสสร้างเสริมสมรรถนะทางเทคโนโลยีของประเทศ

(6) ดำเนินการและส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ รวมทั้งการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

(7) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานและตามที่คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง¹⁶⁴

(1) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน และขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีใด ๆ ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งหลักทรัพย์ต่าง ๆ ตลอดจนทรัพย์สินที่ผู้มอบหรืออุทิศให้

(2) รับค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินทางปัญญา ค่าตอบแทนการให้ใช้หรือการโอนสิทธิบัตร และค่าบริการในการให้บริการ รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(3) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการวิจัยพัฒนาและวิศวกรรม

(4) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(5) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 มาตรา 12.

(6) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินหรือการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อการวิจัยและพัฒนา และการบริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การกู้ยืมเงินหรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(7) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ¹⁶⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการสังเคราะห์การถ่ายทอด และการแพร่กระจายของเทคโนโลยี สนับสนุนให้เกิดการร่วมลงทุนในการจัดตั้งองค์กร และร่วมดำเนินการในกิจกรรมการวิจัย พัฒนา และวิศวกรรม พัฒนาขีดความสามารถทางพันธุวิศวกรรม และเทคโนโลยีชีวภาพของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรทางเทคโนโลยีและการสร้างความเข้าใจด้านเทคโนโลยีแก่สาธารณชน

ภารกิจหลักของศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ คือ การศึกษานโยบายด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และวิศวกรรม เสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีชีวภาพ พัฒนาบุคลากร และแพร่กระจายเทคโนโลยี เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การให้บริการทางเทคโนโลยี และการให้ความรู้ความเข้าใจทางเทคโนโลยีชีวภาพ¹⁶⁶

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 มาตรา 22.

¹⁶⁶ จาก มาตรการทางกฎหมายของไทยในการคุ้มครองผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากพืชตัดต่อสารพันธุกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 75-76), โดยพรรณพร โสรัดยาทร, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและแนวทางแก้ไข

การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาใช้บังคับโดยอนุโลม กฎหมายที่ใช้อยู่ยังไม่ครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดที่เกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จากการศึกษาพบว่า เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยเฉพาะ จึงได้นำกฎหมายที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้บังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

ปัจจุบัน การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมีหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมที่สังกัดในกระทรวงต่าง ๆ

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

ดังนั้น การที่มีหน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน ถือว่ามีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน ดังนี้

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

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

ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตน ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4) กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการ ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ โดยกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางการค้า และบริหารการค้าส่งออกนำเข้าให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

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

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ เพื่อผลการสร้างเสริมที่ดีแก่ประชาชน และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศ ทำให้สามารถพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ เพื่อการสนับสนุนกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของประชาชน

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ

ซึ่งเป็นกลุ่มงานด้านวิชาการในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ภายในกรม ซึ่งฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นเพียงกลุ่มงานด้านวิชาการเพื่อทำหน้าที่หลักในการดำเนินงานด้านวิชาการของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานขาดความคล่องตัว เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ต้องทำตามลำดับขั้นตอนของหน่วยงานผู้บังคับบัญชาระดับกรม การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดจนฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลายหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถประสานงานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพียงอย่างเดียวโดยตรงได้ ขาดความเป็นเอกภาพซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจของรัฐ

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

คดีระหว่าง มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) ผู้ฟ้องคดี กรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สืบเนื่องจากนักวิชาการของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขออนุญาตนำเข้าพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อทำการปลูกทดลองในห้องปฏิบัติการหรือในสภาพโรงเรือนที่มีขีดจำกัดที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 3 ต่อมานักวิจัยที่เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไร่หรือนา

โดยไม่มีสิ่งป้องกันแมลง นก หนู หรือลม ซึ่งเป็นพาหะ โดยในบริเวณใกล้เคียงมีการปลูกพืชพันธุ์ปกติ จึงเกิดการผสมข้ามพันธุ์ของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปยังพืชพันธุ์ปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ยับยั้งการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่ไม่มีหน่วยงานใดมีคำสั่งยับยั้งหรือยุติการทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการจำหน่ายจ่าย แจกเมล็ดพันธุ์และต้นกล้าที่มีการปนเปื้อนสารพันธุกรรมแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือต่อผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ให้ทำลายพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ให้ยุติการทดลองในพื้นที่ ให้สอบสวนสาเหตุการปนเปื้อนและแหล่งที่มีการปนเปื้อนทั่วประเทศพร้อมเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และเครือข่ายเกษตรกรจากทั่วประเทศได้เรียกร้องให้รัฐบาลยุติการทดลองปลูกพืชตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ว่า นายกรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตรวจสอบ หากมีการลักลอบปลูกให้ดำเนินการตามกฎหมาย และรายงานจากหนังสือพิมพ์มติชนว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยอมรับว่ามีการปนเปื้อนสารพันธุกรรมในแปลงเกษตร โดยอธิบดีกรมวิชาการเกษตรสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายพืชตัดต่อสารพันธุกรรม ตรวจสอบ และทำลายพืชตัดต่อสารพันธุกรรมที่ปลูกภายในสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ประกอบกับอธิบดีกรมวิชาการเกษตรรายงานต่อปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า จากการตรวจสอบพบพืชจากแปลงเกษตรกรมีการปนเปื้อนสารพันธุกรรม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และไม่มีดำเนินการตรวจสอบการปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายของพืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เกษตรกรแจ้งต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าไม่เคยได้รับการตรวจสอบพืชจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมพืชตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ให้เปิดเผยรายชื่อผลการตรวจสอบเกษตรกรที่ตรวจพบว่ามีพืชปนเปื้อนพืชตัดต่อสารพันธุกรรม วิธีการเก็บตัวอย่าง และวิธีการทำลาย และให้ดำเนินการตรวจสอบในแปลงเกษตรกรซ้ำทั้งหมด ตลอดจนให้เปิดเผยแผนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการควบคุมมิให้พืชตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และเพื่อขอทราบผลการทำลายพืชตัดต่อสารพันธุกรรม พร้อมทั้งความคืบหน้าในการตรวจสอบการหลุดรอดของพืชตัดต่อ

สารพันธุกรรมของคณะกรรมการการตรวจสอบการทุจริตของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องทั้งสองไม่ได้ชี้แจงใด ๆ¹

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีภารกิจของรัฐ ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจของรัฐในการพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาพธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะแจ้งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด และการทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐมีอาบปฏิบัติไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมี

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.384/2557.

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นปกครอง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับทฤษฎีภารกิจของรัฐ จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้ว่ารัฐจะต้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดแก่สภาวะแวดล้อมที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ จัดการให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ จัดทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น และดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งการจัดทำภารกิจของรัฐหรือจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้มีความเป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการที่จะคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีหน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน่วยงานเดียว

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

ดังนั้น ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนไม่ได้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน้าที่เดียว เมื่อเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง สาเหตุเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยตรง

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

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

เมื่อพิจารณากฎหมายที่บังคับใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าวแล้ว พบว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป และกฎหมายไม่ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไว้ในฉบับเดียวกัน เมื่อกฎหมายมีจำนวนหลายฉบับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและ

กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานนั้น

ดังนั้น การนำกฎหมายอื่นที่มีอยู่มาบังคับใช้เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่อาจจะแก้ไขปัญหาเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้ทั้งหมดและครอบคลุม เพราะในการบัญญัติกฎหมายในขณะนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยเฉพาะ ส่งผลทำให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทับซ้อนกัน ก่อให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพ

จากการศึกษาพบว่า การนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาบังคับใช้มีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเรื่องเดียวกันนั้น น่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้ แต่ในทางกลับกันการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีเมื่อเกิดความเสียหายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขึ้นหน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็มักจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่างกันไปไม่ใช่หน้าที่ของตน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง ส่งผลทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องเรียนทุกหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหรือฟ้องทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามา ดังต่อไปนี้

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

ข้ามสายพันธุ์ได้อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมจนไม่อาจควบคุมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องเป็นคดีนี้²

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

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

การที่ประเทศไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมีความซ้ำซ้อนกับรัฐ หรือสร้างความซ้ำซ้อนให้กับระบบราชการ และจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความ

² แหล่งเดิม.

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

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

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นนิติบุคคล เนื่องจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

รัฐจึงต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

4.2 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

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

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วมเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของตนที่ควรจะได้รับและคัดค้านการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์อันเกิดจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพันธุ์ โดยใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม แต่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมวิชาการเกษตร และแนวการทดลองเพื่อความปลอดภัยของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมิได้บัญญัติให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ด้านประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และข้อมูลพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปขาดความรู้ ขาดความเข้าใจ และขาดข้อมูลในเรื่องประโยชน์ของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 บัญญัติให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม โดยเริ่มตั้งแต่ไม่ได้กำหนดให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรประชาสัมพันธ์ ประกาศให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ให้ข้อมูลแก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแล้วนำความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และไม่ได้กำหนดให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรประกาศผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลให้แก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ตลอดจนจากการศึกษายังพบอีกว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในการควบคุม ติดตามตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของการดำเนินการ แผนการขั้นตอน วิธีการดำเนินการควบคุม กำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบ

ผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปและสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และนำไปพิจารณาประกอบการเสนอความคิดเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันจะนำไปสู่การพิจารณาคำขออนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาการแพร่ระบาดของการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่อาจเกิดขึ้น และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้อย่างแท้จริง

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

จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ส่งผลให้เกิดการต่อต้านและคัดค้านจากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษา ดังนี้

กรณีแรก เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2542 มูลนิธิชีววิถี และเครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกรายงานว่า พบการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่จังหวัดเลย ซึ่งถือเป็นการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมและแปลงของเกษตรกรเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และต่อมาได้รับการยืนยันจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่ามี การปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของภาคประชาชนต่อการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไร่หรือนา³ สมัชชาคนจนมีการเรียกร้องให้ยุติการวิจัยและพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจน ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหามาของสมัชชาคนจนได้

³ รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. (2557). *มะละกอจีเอ็มโอ: ศึกลับปีที่มือธูปไต่โดยทางอาหารเป็นเดิมพัน*. สืบค้น 19 มกราคม 2558, จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/51023/>.

นำเสนอโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา⁴

กรณีที่สอง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่าพบการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในสิ่งแวดล้อมและแปลงของเกษตรกร สาเหตุมาจากแปลงทดลองปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไร่หรือนา โดยไม่มีสิ่งป้องกันแมลง หรือลม ซึ่งเป็นพาหะ ของกรมวิชาการเกษตร ที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 3 ส่วนย่อยพืชสวน อำเภอท่าพระ จังหวัดขอนแก่น และทำหนังสือถึงอธิบดีกรมวิชาการเกษตรให้เปิดเผยรายชื่อผลการตรวจสอบเกษตรกรที่ตรวจพบว่ามีพืชปนเปื้อนพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม วิธีการเก็บตัวอย่างและวิธีการทำลาย และให้ดำเนินการตรวจสอบในแปลงเกษตรกรซ้ำทั้งหมดตลอดจนให้เปิดเผยแผนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการควบคุมมิให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่สิ่งแวดล้อม ขอทราบผลการทำลายพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมพร้อมทั้งความคืบหน้าในการตรวจสอบการหลุดรอดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ไม่ได้ชี้แจงใด ๆ อีกทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ยอมรับว่าเกิดการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมจริง พร้อมกับกล่าวหาว่า มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) เป็นผู้ทำให้เกิดการปนเปื้อนเสียเอง กรมวิชาการเกษตร ได้ฟ้องคดีอาญากับมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) ขอบัญกรุก ลักทรัพย์ และทำให้เสียทรัพย์ ศาลจังหวัดขอนแก่น พิพากษา ยกฟ้องมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) กรมวิชาการเกษตรยื่นอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2552 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 พิพากษายืน เนื่องจากการกระทำของมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) ในครั้งนั้นเป็นการแสดงออกที่มีความชอบธรรม เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมจากการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในอีกรูปแบบหนึ่ง และภายหลังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงออกมายอมรับการปนเปื้อนของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอย่างเป็นทางการ แต่กลับไม่มีการดำเนินการเพื่อสืบสวนหาสาเหตุการปนเปื้อน และดำเนินการผลักดันการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมสารพัดชนิด โดยไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางในการตรวจสอบความปลอดภัย และเมื่อไม่ได้รับการแก้ไขจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการการปนเปื้อนอย่างจริงจัง มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย) ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2549 เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมวิชาการเกษตร

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

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หยุดการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิดสภาพธรรมชาติในระดับไร่หรือนา⁵

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

⁵ รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. (2557). *มะละกอจีเอ็มโอ: ศักดิ์สิทธิ์ที่มีอริไปโดยทางอาหารเป็นเดิมพัน*. สืบค้น

การตัดสินใจที่ดีกว่า มีความชอบธรรมเพียงพอที่ประชาชนยอมรับโดยปริยาย และเป็นไปอย่างโปร่งใส

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

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

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องบริหารจัดการพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ข้อมูลพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพ รับรู้ในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจของอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม การดำเนินการ การควบคุม และการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้เกิดการต่อต้านคัดค้านและมีการ

ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองของกลุ่มอนุรักษ์อิสระในเรื่องการจัดการและการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และการคัดค้านของประชาชนที่ได้รับผลกระทบก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ และสามารถดำเนินการโดยบรรลุผลสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาศักยภาพในการตัดต่อพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการแข่งขันทางการค้าไปได้อย่างยั่งยืน

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

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

นอกจากนี้ยังมีมาตรการของฝ่ายบริหาร โดยมติคณะรัฐมนตรีมติแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา

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

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับเป็นแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ตลอดจนการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีนั้นไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตรับรองไว้

จากการศึกษาพบว่า สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) มีสถานะเป็นนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่เป็นงานทางบริหาร และต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาและประชาชน โดยทั่วไปในนโยบายที่กำหนดขึ้นในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี

2) มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง มติคณะรัฐมนตรีนี้จะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งระดับสูง

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พบว่า คณะรัฐมนตรีมีมติทั้งสองฉบับดังกล่าวเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ควบคุม และดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไรหรือนา เพื่อป้องกันมิให้มีการแพร่กระจายของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไปสู่แปลงเกษตรของเกษตรกรและสิ่งแวดล้อม โดยแยกพิจารณามติคณะรัฐมนตรีดังนี้ มติคณะรัฐมนตรีฉบับแรก เป็นการสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการดำเนินการ

ทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทุกชนิดในระดับไร่หรือนา ส่งผลให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษานักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ต้องยุติการดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาทุกชนิดไปด้วย และมติคณะรัฐมนตรีที่สองที่ห้ามบุคคลหรือหน่วยงานใดดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่บุคคลใดหรือหน่วยงานใดประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนา ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้แล้วตีความมติคณะรัฐมนตรีที่สอง เห็นได้ว่า กรณีให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปเตรียมความพร้อมในการจะขยายการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมให้ไปอยู่ในระดับแปลงทดลองของทางราชการ ซึ่งไม่ให้มีการเผยแพร่ออกไป ให้มีการทดลองได้เฉพาะ ส่วนราชการและในแปลงทดลองของส่วนราชการเท่านั้นอีกทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนแล้วนำเสนอแผนการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขแก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีผลบังคับให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม และยังมีผลบังคับกับหน่วยงานของทางราชการทุกหน่วยงาน สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษานักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไป ที่มีความประสงค์จะทำการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในงานบริหารกำหนดไว้ และขออนุญาตจากคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อไป

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กับหลักเกณฑ์การตรากฎ พบว่า การที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะฝ่ายบริหารออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จึงขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ เนื่องจากหลักเกณฑ์การตรากฎมี 3 ลักษณะ ดังนี้

1) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษหรือเรียกเก็บภาษีไม่ได้ เพราะการออกบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน แต่กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น สามารถออกได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน

2) กฎที่เป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท จะมีข้อความขัดแย้งหรือมีเนื้อหาเกินกว่าที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไม่ได้ เพราะกฎที่ออกมาโดยฝ่ายบริหารเป็นเพียงกฎหมายที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติเท่านั้น

3) กฎเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทเสมอทุกกรณี หรือกฎที่ออกมาบังคับใช้จากฝ่ายบริหารทุกเรื่องจะต้องมีการอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกเสมอ เพราะในอดีตเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการออกกฎเสมอ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจการออกบทกฎหมายที่ทับซ้อนกัน จึงไม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายที่มีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุดังกล่าวการออกกฎในปัจจุบัน กระทรวงที่ออกกฎจึงต้องระบุมাত্রาที่ให้อำนาจในการออกกฎไว้อย่างชัดเจนทุกครั้งว่ากระทรวงใช้อำนาจตามมาตราใดของกฎหมายแม่บทใดในการออกกฎหมายบังคับใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารออกมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับซึ่งมีสถานะเป็นกฎ โดยไม่ปรากฏมาตราใดในกฎหมายแม่บทให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการมีมติดังกล่าวได้ ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์การออกกฎนั้นจะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายที่มีสถานะสูงกว่าในการออกเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองนำมาบังคับใช้อันมีลักษณะเป็นกฎ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎดังกล่าว จึงเกิดปัญหาการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักการตรากฎดังกล่าว

การที่คณะรัฐมนตรีออกมติทั้งสองฉบับขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎนั้น การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎที่กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เตรียมแปลงทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับแปลงทดลองของทางราชการ และผู้มีความประสงค์จะขออนุญาตทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีแล้วขออนุญาตต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งผลของการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีปฏิเสธการขออนุญาตของสถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง และทำให้มีผลกระทบทางอ้อมให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาการทดลองวิจัย ผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพด้านการทดลองวิจัย ซึ่งได้แก่ สถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าตัดสินใจที่จะกระทำการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมน้อยลงหรือไม่ทำการศึกษาทดลองวิจัยเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอีกต่อไป ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ต่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันมีสาเหตุมาจากมติคณะรัฐมนตรีสั่งห้ามดำเนินการทดลองในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเองหรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเชิงพาณิชย์ หรือเพื่อทำการค้า ซึ่งเป็นการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศได้ในระดับสากล จึงถือว่าการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎที่ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์การตรากฎไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ

ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี
 อย่างเป็นธรรม จึงขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อเปรียบเทียบการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วย
 กฎหมาย และมีผลบังคับใช้ที่ไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการและ
 ประกอบอาชีพ กับหลักนิติรัฐและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่
 กล่าวมา มีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักนิติรัฐ มีสาระสำคัญ คือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎร
 กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจ
 ไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ บรรดากฎหมายทั้งหลาย
 ที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่
 ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมี
 ข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้า
 ไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมาย
 ดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของ
 ราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

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

ดังกล่าวให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม
 ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกฎหมายลำดับรองจะทำได้เพียงใดนั้นจะต้องเป็น
 เรื่องที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่
 เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้แล้ว และมาตรา 43 กำหนดว่า ห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบ
 กิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างไม่เป็นธรรมของบุคคล เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ
 ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของ
 ประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
 สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน
 ดังนั้น จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 เป็นหลักในการ
 ตรวจสอบอำนาจรัฐ

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง
 กฎหมาย เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
 ประชาชน กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่
 ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิ
 และเสรีภาพนั้นจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ
 ดังกล่าวจึงเป็นการแสดงถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณา
 จากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้น
 องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมอบ
 อำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัด
 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนด
 เองจะมอบอำนาจให้องค์กรออกกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจ
 ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้
 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ในการมีมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็น
 กฎ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ขัดต่อทฤษฎีการตรากฎ และการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อ
 ทฤษฎีการตรากฎมีผลไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของหน่วยงานราชการต่าง ๆ สถาบันการศึกษาหรือ
 สถาบันวิทยาศาสตร์ นักวิจัยอิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชตัดต่อสารพันธุกรรม หรือ
 ประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองวิจัยพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมใน
 ระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเองหรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมใน

เชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้า ถือว่าการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวข้างต้นที่เป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะเป็นกฎแต่การออกมามีได้อ้างอิงฐานอำนาจในการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 และจากการพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการออกกฎเพื่อควบคุม และดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของทางราชการได้ จึงถือว่าขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ ตลอดจนการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสถาบันทางวิทยาศาสตร์หรือสถาบันการศึกษา นักวิทยาศาสตร์อิสระ บริษัทเอกชน นักปรับปรุงพันธุ์พืชติดต่อสารพันธุกรรม หรือประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะดำเนินการทดลองพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมในระดับไร่หรือนาในแปลงทดลองของตนเอง หรือเพาะปลูกพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมเชิงพาณิชย์หรือเพื่อการค้าตัดสินใจที่จะกระทำการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมน้อยลงหรือไม่ทำการศึกษาทดลองวิจัยเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอีกต่อไป ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร การแข่งขันทางการค้า การลงทุน รวมถึงความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ซึ่งต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ชื่อว่า พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมไว้ให้ชัดเจนและเป็นระบบ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับซึ่งเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรี

ที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การตรากฎ และการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนจำกัดสิทธิ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งขัดต่อ หลักนิติรัฐ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ กฎหมาย Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (GMOs) มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศ และเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ใน กรณีการดำเนินการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม โดยจงใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้น จากการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ทดลอง วิจัย การสาธิต หรือการพัฒนาสายพันธุ์ ของสิ่งมีชีวิต และเมื่อการทดลองมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเป็นผลสำเร็จแล้วก็ อาจมีการทำการค้าโดยการขายผลิตภัณฑ์ดัดแปลงพันธุกรรมหรือแลกเปลี่ยนสิ่งมีชีวิตดัดแปลง พันธุกรรมระหว่างคู่ค้า

บุคคลใดมีความประสงค์จะปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยจงใจหรือหากมี การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในระบบนิเวศจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกภายในประเทศที่จะทำการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยแยก วิธีการขออนุญาตออกเป็น 2 วิธีการ คือ

1) วิธีการขออนุญาตโดยทั่วไปใช้ในกรณีที่บุคคลใดมีความประสงค์จะปลดปล่อย สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยจงใจ บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมเอกสารทางด้าน เทคนิคที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการประเมินความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยงด้าน สิ่งแวดล้อมและข้อสรุปที่จำเป็นต้องใช้ และตัวชี้วัดของวิธีการที่ใช้

2) วิธีการขออนุญาตเฉพาะใช้ในการที่บุคคลใดมีความประสงค์ที่จะปลดปล่อย สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในระบบนิเวศที่แน่นอน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะส่งข้อมูลพร้อมด้วย เหตุผลไปยังคณะกรรมการซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้รับข้อเสนอแล้วจะดำเนินการจัดให้มีข้อเสนอ ความคิดเห็นต่อสาธารณชน

ในระหว่างพิจารณาคำขออนุญาตต้องมีการดำเนินการไต่สวนสาธารณะหรือทำการ ปรึกษาหารือกับสาธารณหรือความเห็นของประชาชน ซึ่งการหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะอนุญาตให้มีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมออก สู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่การหารือและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนจะเป็นความลับ การหารือและการให้ ข้อมูลกับประชาชนนั้น รัฐสมาชิกต้องขอความเห็นจากประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ

ปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ในการทำเช่นนั้น รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดแผนสำหรับการขอความเห็น รวมถึงช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อที่จะให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ รัฐสมาชิกจะต้องจัดให้มีข้อมูลสาธารณชนในทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศของสาธารณชนนั้น และคณะกรรมการจัดให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและคณะกรรมการ

นอกจากนี้ การวางตลาดผู้ใดประสงค์ที่จะวางตลาดซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือผลิตภัณฑ์สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมกับข้อมูลหลักฐานรายงานการประเมินความเสี่ยงและเอกสารอื่น ๆ เมื่อได้รับคำขออนุญาตเพื่อการวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาตและรายงานการประเมินเพื่อให้สาธารณชนทราบทันที หลังจากนั้นประชาชนอาจให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ ตลอดจนไม่ว่าจะมีการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการวางตลาดผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมให้เปิดเผยรายงานการประเมินที่สร้างขึ้นประกอบการอนุญาตและเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ให้แก่สาธารณะ โดยในการเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ระบุสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นส่วนประกอบในผลิตภัณฑ์และลักษณะการใช้ให้ชัดเจน

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

ประเทศมาเลเซีย มีกฎหมาย Malaysia Biosafety Act 2007 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ พืชและสัตว์ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพจากความเสี่ยงที่ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอที่จะป้องกันความเสียหาย

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

กิจการผู้บริโภคร กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในสาขาวิชาหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิน 4 คน โดยมีผู้อำนวยการทั่วไปจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการและปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

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

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

ผู้ใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมได้ก็ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Director General พร้อมกับการประเมินความเสี่ยงและรายงานบริหารความ

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

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีการปลูกพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเป็นการค้าอย่างแพร่หลาย โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม คือ Gene Technology Act 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพร่างกายและความปลอดภัยของมนุษย์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

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

สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยหน่วยงานที่กำกับดูแล ตรวจสอบแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รักษาความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบของเทคโนโลยีพันธุกรรมและหน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศและนอกประเทศ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้หรือตามกฎหมายอื่น

ผู้ใดจะดำเนินการทดลอง การทำ การพัฒนา การผลิต การขยายพันธุ์ การผสมพันธุ์ การถ่ายโอน การใช้ การปลูก การขนส่ง และการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไม่ได้ เว้นแต่ การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมดังกล่าวได้รับอนุญาต หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์หรือต่อสิ่งแวดล้อมถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดและถูกลงโทษ

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

การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาตัดสินใจว่าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อความหลากหลายทางชีวภาพและผู้ใดมีความประสงค์ที่จะผลิตหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิดจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องอนุมัติหลักเกณฑ์การปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือในพื้นที่แบบเปิดของผู้ยื่นคำขอ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญว่าไม่มีความเสี่ยงที่รุนแรงต่อการอนุรักษ์สายพันธุ์ หรือจำนวนของสัตว์ป่า หรือพืชหรือ

ผลกระทบอื่น ๆ ในความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในภาคสนามหรือพื้นที่แบบเปิด

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

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

มาเลเซียยังมีเนื้อหาที่เน้นให้ประชาชนของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพร่างกาย และสิ่งแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน ถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป

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

ประชาชนอีกด้วย เมื่อประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมของหน่วยงานราชการหรือภาคเอกชนดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรและพัฒนาศักยภาพด้านการค้า เพื่อแข่งขันทางการค้าในระดับสากล

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม โดยกำหนดหลักการขั้นต่ำสุดดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ห้ามบุคคลใดดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

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

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม

2) เสนอให้มีการปรับปรุงหลักการร่างนโยบาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม จัดทำแนวทางปฏิบัติ

ด้านเทคนิค แนวทางการดำเนินงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อคณะรัฐมนตรี

3) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรมบุคคลกรในหน่วยงานราชการ หน่วยงานพัฒนาด้านวิจัยภาคเอกชน และประชาชน ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่สามารถสืบค้นได้ เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ

5) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

6) ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ขออนุญาต และประชาชน

8) ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของประเทศภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งการเจรจา การหารือ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และนำมาประสานการดำเนินงานในประเทศ

9) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ

ข้อ 5 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติส่งคำขอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ภายหลังจากการพิจารณาคำขออนุญาตต้องแจ้งให้ผู้นั้นคำขอทราบ รวมถึงประกาศผล และ

แสดงเหตุผลการพิจารณาแก่ประชาชน และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า

นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาต และรายงานการประเมินความเสี่ยง ให้ประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบทันที เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการตัดต่อพันธุกรรมพืชหรือสัตว์เป็นเทคโนโลยีหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นประโยชน์ในการนำมาใช้ในการพัฒนาความเป็นอยู่ และสวัสดิการที่ดีของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจโดยการตัดต่อสารพันธุกรรมมาใช้ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทางชีวภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการพัฒนาพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

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

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การที่ประเทศไทยนำกฎหมายอื่นที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มงานวิชาการในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกจากมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแล้วยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เรื่องอื่นภายในกรมอีกหลายหน้าที่ ทำให้การบริหารงานของราชการเกิดความไม่คล่องตัวและขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงยังมีภารกิจและอำนาจ

หน้าที่ด้านอื่นอีก ส่งผลทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สามารถคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้อย่างแท้จริง ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่ได้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมเพียงหน้าที่เดียว เมื่อเกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง สาเหตุเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยตรง

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

การนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาบังคับใช้ซึ่งมีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในเรื่องเดียวกันนั้น น่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม แต่ในทางกลับกันการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมหลายหน่วยงานนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีเมื่อเกิดความเสียหายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมขึ้นหน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็มักจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่างกันไปไม่ใช้หน้าที่ของตน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องเรียนทุกหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสาร

พันธุกรรมหรือฟองทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมและในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมโดยเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมทับซ้อนกัน นอกจากนี้ การที่กระทรวง กรม ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันทำให้มีความอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง โดยกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมวิชาการเกษตรมีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่ให้อำนาจหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช และการที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคลเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบโดยตรง เพราะหน่วยงานต่าง ๆ จะปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการแพร่ระบาดของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมได้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนหรือผู้มีส่วนที่ได้รับความเสียหายต้องร้องเรียนหรือฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นนิติบุคคล เนื่องจากการที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม รัฐจึงต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสุขภาพมนุษย์อันเกิดจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพันธุ์ โดยใช้

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

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

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ส่งผลให้ประชาชนเข้ามาคัดค้าน และฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม การคัดค้านของประชาชนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ตลอดจนมีผลกระทบต่อพัฒนาศักยภาพในการตัดต่อพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อการแข่งขันทางการค้าไปได้อย่างยั่งยืน

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

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

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

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกฎ และเป็นการออกกฎที่มีขอบด้วยกฎหมาย การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ส่งผล

กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร การแข่งขันทางการค้า การลงทุน และกระทบต่อความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมในประเทศไทย และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

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

ข้อ 1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ห้ามบุคคลใดดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ

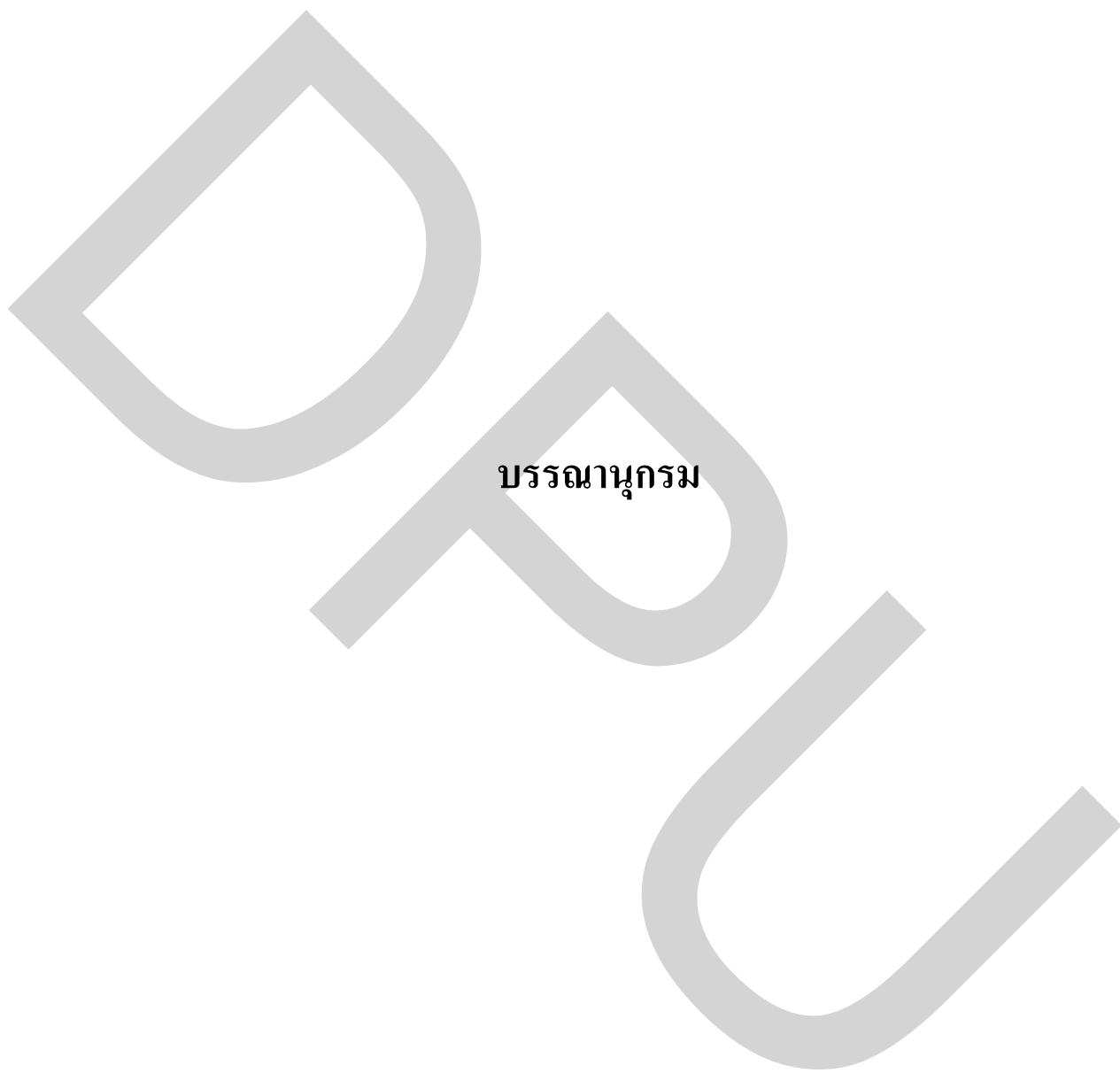
ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อธิบดีกรมวิชาการเกษตร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

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์ของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม
- 2) เสนอให้มีการปรับปรุงหลักการร่างนโยบาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม จัดทำแนวทางปฏิบัติด้านเทคนิค แนวทางการดำเนินงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมต่อคณะรัฐมนตรี
- 3) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรมบุคคลกรในหน่วยงานราชการ หน่วยงานพัฒนาด้านวิจัยภาคเอกชน และประชาชน ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง
- 4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมที่สามารถสืบค้นได้ เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ
- 5) ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม
- 6) ส่งเสริมให้มีเอกภาพในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม
- 7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เกิดจากพืชที่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ขออนุญาต และประชาชน
- 8) ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของประเทศภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งการเจรจา การหารือ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และนำมาประสานการดำเนินงานในประเทศ
- 9) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงหรือยินยอมตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ

ข้อ 5 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติส่งคำขอยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาคำขออนุญาตของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ภายหลังจากการพิจารณาคำขออนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ รวมถึงประกาศผล และแสดงเหตุผลการพิจารณาแก่ประชาชน และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า

นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ ต้องดำเนินการจัดทำสรุปคำขออนุญาต และรายงานการประเมินความเสี่ยง ให้ประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบทันที เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง แสดงความเห็นต่อคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตวางตลาดของผลิตภัณฑ์ที่สืบเนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม และให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับทางด้านธุรกิจการค้า



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). *หลักความเสมอภาค*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะจารย์คณะนิติศาสตร์. (2549). *เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพ. (2555). *แนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยมหิดล: ทองสุขพรินทร์.
- คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี. (2553). *ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.384/2557.
- จักรกฤษณ์ เฉลิมโชคปรีชา. (2550). *ปัญหาในการควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมและผลิตภัณฑ์อาหารจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เจมส์ แอล เครตัน. (2547). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา (MEDIA OF KNOWLEDGE).
- ชลธิชา ต๊ะทองด้วง. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- ณัฐพร อรุณทอง. (2556). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง.
- ณัฐ ชนภัทรจิรัฐ. (2556). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548: ศึกษาเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม: แนวคิดทฤษฎีและกระบวนการ เอกสารประกอบการศึกษาคูณของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธีระ สุธะบุตร. (2550). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ กษ 0915/7982 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550 เรื่อง การทดลองวิจัยพืชตัดแปลงพันธุกรรม. สืบค้นเมษายน 2557, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/21492018.pdf.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. สืบค้น 22 ธันวาคม 2557. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นรินทร์ เรืองพานิช. (2553). รายงานการสืบค้นข้อมูลความก้าวหน้าและสถานะทางเทคโนโลยีชีวภาพของสิ่งมีชีวิตตัดแปลงทางพันธุกรรม (GMOs) ในประเทศสหรัฐอเมริกา. สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประจำกรุงวอชิงตัน. ดี.ซี.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรพต ณ ป้อมเพชร. (2554). สถานภาพของประเทศไทยตามพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ. ข่าวสารเทคโนโลยีชีวภาพ AG-BIO.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2557). คำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาไทย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. สถาบันวิจัยและพัฒนาศักดิ์. (อค์สำเนา).

- ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา จำรัสศรี. (2555). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ไพบูล.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้ามขอยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553.
- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ที่แก้ไขแล้ว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรรณพร โสร้อยยาทร. (2549). *มาตรการทางกฎหมายของไทยในการคุ้มครองผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากพืชตัดต่อสารพันธุกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พสธร พันธุ์สุวรรณ. (2556). *ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และขนสัตว์และขนสัตว์นำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510.
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522.
- ภัทรารุช มกรเวส. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มธุรา สิริจันทร์รัตน์. *ข้อดีและข้อเสียของ GMOs*. สืบค้น 22 ธันวาคม 2557. จาก <http://digital.lib.kmutt.ac.th/magazine/issue4/articles/article2.html>.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.
- รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. (2557). *มะละกอจีเอ็มโอ: ศักดิ์สิทธิ์ที่มีมือชิปไปโดยทางอาหารเป็นเค็มพัน*. สืบค้น 19 มกราคม 2558, จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/51023/>.
- วรวจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วรวจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรวจน์ ภาศิริรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวจน์ ภาศิริรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวจน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- วรวจน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย วิทวัสการเวช. (2551). *หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/195 ลงวันที่ 4 มกราคม 2551*. สืบค้น พฤษภาคม 2557 เรื่อง การทดลองวิจัยพืชตัดแปลงพันธุกรรม. จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/21492015.pdf.
- เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ. (2547). *การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตตัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม*. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*.

- เศรษฐบุตร อิทธิธรรมวินิจ. (2549). *ความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: การนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับในประเทศไทย* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2554). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สร ปีนอักษรสกุล. (2548). *การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สิริพันธ์ พลรบ. (2552). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิริลักษณ์ คล้ายสำเนียง. (2554). *ผลผูกพันคำพิพากษาของศาลตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนทร สิริวัฒน์. (2556). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พุทธศักราช 2542 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2554). *สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม: สภาพการและมาตรการทางกฎหมาย*. วารสารนิติศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สืบค้น 14 ธันวาคม 2557. จาก <http://www.fda.moph.go.th/>.
- หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง *หลักความเสมอภาค*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2557. จาก <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/534234833259098>.
- หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง . *สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้น 11 ธ.ค.2557. จาก <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/576069133075661>.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ*. สืบค้น 29 ธันวาคม 2557. จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/cop-mop.html#>.

อรรถัย ก๊กผล. (2552). จากคู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อาจารย์ ถาวรมาศ. (2556). นโยบายว่าด้วยการตัดแต่งทางพันธุกรรมของสหภาพยุโรป.

สืบค้น 20 ธันวาคม 2557. จาก www.2.thaieurope.net/wp-content/.../EU-GMO-policy-Rev-by-SP-chula.pdf.

อัญชิสาวลิกชาติ. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติขี้อมูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2542 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 1 มกราคม

2558. จาก www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep...aw13.pdf.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบ การ

ชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาต่างประเทศ

Act on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity through Regulations on the Use of Living Modified Organisms.

About the Regulator. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/about-regulator-1>.

Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (GMOs).

Gene Technology Act 2000.

Governance Arrangements For the Gene Technology Regulator. Retrieved April 1, 2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/governance-1>.

Janpan's Ministry of Health, Labor, and Welfare (MHLW). Retrieved April 2, 2015, from

<http://www.pacificbridgemedical.com/japan-ministry-of-health-labor-and-welfare-mhlw-->.

Malaysia Biosafety Act 2007.

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Japan). Retrieved April 3, 2015, from

[http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Agriculture,_Forestry_and_Fisheries_\(Japan\)](http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Agriculture,_Forestry_and_Fisheries_(Japan)).

Ministry of Economy, Trade and Industry. Retrieved April 3, 2015, from

http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Economy,_Trade_and_Industry.

Ministry of the Environment. Retrieved April 2, 2015, from <http://www.env.go.jp/en/policy>

[/plan/intro.htm/](http://www.env.go.jp/en/policy/plan/intro.htm/).

Office of the Gene Technology Regulator. Retrieved April 1, 2015, from

<http://www.ogtr.gov.au/>.

Organization and function. Retrieved April 3, 2015, from <http://www.mext.go.jp/english/>

Organization.

Organisation structure Overview of structure of the Office of the Gene Technology Regulator and

outlines the role and responsibilities of branches and sections. Retrieved April 1,

2015, from <http://www.ogtr.gov.au/internet/ogtr/publishing.nsf/Content/ogtr-structure-1>.

Regulation of the release of genetically modified organisms. Retrieved April 2, 2015, from

http://en.m.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_the_release_of_genetically_modified_organism.

Sayuri Umede. *Restriction on Genetically Modified Organisms: Japan*. Retrieved January 20, 2015

from <http://www.loc.gov./law/help/restriction-on-gmos/japan.pdf>.

The role of Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. Retrieved April 3, 2015 from

<http://www.maff.go.jp/e/>.



ภาคผนวก



ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไข
ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๑๐)
พ.ศ. ๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกักพืชออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

๑.๑ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓

๑.๒ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“อาหารสำเร็จรูป” หมายความว่า อาหารที่ได้มาจากส่วนของพืช ซึ่งยังคงลักษณะเป็นพืชและได้ผ่านกระบวนการที่สามารถทำลายเชื้อโรคและศัตรูพืช

ข้อ ๓ ให้พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม จากทุกแหล่ง ตามท้ายประกาศนี้เป็นสิ่งต้องห้าม

ข้อ ๔ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้นำสิ่งต้องห้ามตามข้อ ๓ เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการทดลองหรือวิจัย ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตร กำหนดทั้งก่อนนำเข้าและระหว่างการทดลองวิจัย

ข้อ ๕ ข้อยกเว้นและเงื่อนไข

๕.๑ อาหารสำเร็จรูป

๕.๒ ข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ต้องมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชจากประเทศผู้ส่งออกกำกับมาด้วย

๕.๓ ถั่วเหลืองที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ หรืออาหารสำหรับมนุษย์หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ต้องมีใบรับรองปลอดศัตรูพืชจากประเทศผู้ส่งออกกำกับมาด้วย

ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สุภชัย โปธิ์สุ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รายชื่อพืชแนบท้าย ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
เรื่อง กำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้น
และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๓

๑. ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช ดังต่อไปนี้

ดิบประด	<i>Ananas comosus</i> (L.) Merr.
คื่นฉ่าย	<i>Apium graveolens</i> var. <i>dulce</i> (Mill.) D.C.
เชลเครต	<i>Arabidopsis thaliana</i> L.
ฮอส แรคิส	<i>Armoracia rusticana</i> P. Gaertner Meyer & Scherb.
หน่อไม้ฝรั่ง	<i>Asparagus officinalis</i> L.
เบลลาดอนนา	<i>Atropa belladonna</i> L.
ข้าวโอ๊ต	<i>Avena sativa</i> L.
ชูก้า บีท	<i>Beta vulgaris</i> L. subsp. <i>vulgaris</i>
มะละกอ	<i>Carica papaya</i> L.
ดอกคำฝอย	<i>Carthamus tinctorius</i> L.
พีแคน	<i>Carya illinoensis</i> (Wangenh.) K. Koch
ชิโครี่	<i>Cichorium intybus</i> L.
แตงโม	<i>Citrullus lanatus</i> (Thunb.) Matsum. & Nakai.
มะพร้าว	<i>Cocos nucifera</i> L.
แครอท	<i>Daucus carota</i> L.
คานซัน	<i>Dianthus caryophyllus</i> L.
ปาล์มน้ำมัน	<i>Elaeis guineensis</i> Jacq.
ถั่วเหลือง	<i>Glycine max</i> (L.) Merr.
ผักกาดหอม	<i>Lactuca sativa</i> L.
เลนทิล	<i>Lens culinaris</i> Medik.
สวิตกัม	<i>Liquidambar styraciflua</i> L.
มะเขือเทศ	<i>Lycopersicon esculentum</i> Miller.
มะม่วง	<i>Mangifera indica</i> L.
มันสำปะหลัง	<i>Manihot esculenta</i> Crantz.
อัลฟัลฟา	<i>Medicago sativa</i> L.

ยาสูบ	<i>Nicotiana tabacum</i> L.
มะกอก	<i>Olea europaea</i> subsp. <i>europaea</i> L.
ถั่วลันเตา	<i>Pisum sativum</i> L.
แบลคเคอเรน	<i>Ribes nigrum</i> L.
ปวยเล้ง	<i>Spinacia oleracea</i> L.
โกโก้	<i>Theobroma cacao</i> L.
ทอร์เนีย	<i>Torenia fournieri</i> Lind.
ข้าวโพด	<i>Zea mays</i> L.

๒. ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในสกุลดังต่อไปนี้

พืชสกุลแอคทิเนีย	<i>Actinidia</i> spp.
พืชสกุลอกรอสทิส	<i>Agrostis</i> spp.
พืชสกุลแอลลีียม	<i>Allium</i> spp.
พืชสกุลอะเมลแลนเซีย	<i>Amelanchier</i> spp.
พืชสกุลอราคิส	<i>Arachis</i> spp.
พืชสกุลบราสสิคา	<i>Brassica</i> spp.
พืชสกุลคามิลเลีย	<i>Camellia</i> spp.
พืชสกุลแคปซิกัม	<i>Capsicum</i> spp.
พืชสกุลคริสแซนธีมัม	<i>Chrysanthemum</i> spp.
พืชสกุลซิตรีส	<i>Citrus</i> spp.
พืชสกุลคอฟเฟีย	<i>Coffea</i> spp.
พืชสกุลคูคูมิส	<i>Cucumis</i> spp.
พืชสกุลคูเคอบิต้า	<i>Cucurbita</i> spp.
พืชสกุลเดนแดรันทิมา	<i>Dendranthema</i> spp.
พืชสกุลยูคาลิปตัส	<i>Eucalyptus</i> spp.
พืชสกุลฟอร์จูนีลลา	<i>Fortunella</i> spp.
พืชสกุลแฟร็กกาเรีย	<i>Fragaria</i> spp.
พืชสกุลเกลดิโอลัส	<i>Gladiolus</i> spp.
พืชสกุลกอสซิปเปียม	<i>Gossypium</i> spp.
พืชสกุลฮีแลนทัส	<i>Helianthus</i> spp.
พืชสกุลฮีเวีย	<i>Hevea</i> spp.

พืชสกุลสอร์เดียม	Hordeum spp.
พืชสกุลอิโปเมีย	Ipomoea spp.
พืชสกุลจูเกลนส์	Juglans spp.
พืชสกุลลินัม	Linum spp.
พืชสกุลลูพินัส	Lupinus spp.
พืชสกุลมาลัส	Malus spp.
พืชสกุลมูซา	Musa spp.
พืชสกุลโอไรซา	Oryza spp.
พืชสกุลปาปาเวอร์	Papaver spp.
พืชสกุลพิลาโกเนียม	Pelargonium spp.
พืชสกุลพิทูเนีย	Petunia spp.
พืชสกุลฟาซิโอลัส	Phaseolus spp.
พืชสกุลพีเซีย	Picea spp.
พืชสกุลพอนซิรัส	Poncirus spp.
พืชสกุลพอปุลัส	Populus spp.
พืชสกุลพรุณัส	Prunus spp.
พืชสกุลไพรัส	Pyrus spp.
พืชสกุลริซินัส	Ricinus spp.
พืชสกุลโรซา	Rosa spp.
พืชสกุลรูบัส	Rubus spp.
พืชสกุลซัคคารัม	Saccharum spp.
พืชสกุลโซลานัม	Solanum spp.
พืชสกุลซอร์กัม	Sorghum spp.
พืชสกุลสไตโลแซนเธส	Stylosanthes spp.
พืชสกุลไตรโฟเลียม	Trifolium spp.
พืชสกุลทริติคัม	Triticum spp.
พืชสกุลวัคซิเนียม	Vaccinium spp.
พืชสกุลวิกนา	Vigna spp.
พืชสกุลวิติส	Vitis spp.
พืชสกุลซอยเซีย	Zoysia spp.

๓. ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในวงศ์ดังต่อไปนี้

พืชวงศ์ออร์คิดาซีอี Orchidaceae



ประกาศกรมวิชาการเกษตร
เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติการขออนุญาต
นำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม
ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่แก้ไขแล้ว
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔^๑

โดยที่เป็นการสมควรให้มีการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่เป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗

ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมที่เป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาศึกษาทดลองในราชอาณาจักรจะต้องยื่นคำขออนุญาตนำสิ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร ตามแบบ พ.ก. ๑ ต่อกรมวิชาการเกษตร ที่กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ วัตถุประสงค์และเหตุผลในการนำเข้า

๒.๒ รายงานวิธีการและผลการทดลอง ตลอดจนระดับความปลอดภัยทางชีวภาพที่เคยดำเนินการมาก่อนและที่มีอยู่เดิม

๒.๓ ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับ

(๑) ชนิดพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมรวมทั้งชื่อทางพฤกษศาสตร์และสายพันธุ์

(๒) แหล่งหรือที่มาของสารพันธุกรรมที่ใช้ตัดต่อ

(๓) พาหะที่ใช้ในการถ่ายทอดสารพันธุกรรม

(๔) ขนาดและการเรียงลำดับเบส (sequence) หรือการปรับเปลี่ยนที่ใส่เข้าไป (modification introduced) และบทบาทเฉพาะของสารพันธุกรรมที่ใช้ตัดต่อ

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘/ตอนพิเศษ ๔๓ ง/หน้า ๑๑/๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔

(๕) ขั้นตอนหรือวิธีการที่ได้มาซึ่งพืชตัดต่อสารพันธุกรรม

(๖) วิธีการตรวจสอบพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม

๒.๔ เอกสารวิธีการศึกษาทดลองตามแนวทางการปฏิบัติในการศึกษาทดลองทางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตรสาขาพืชตามที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดและ/หรือรายละเอียดของการศึกษาทดลองเฉพาะพืชเพิ่มเติมตามที่กรมวิชาการเกษตรเห็นสมควร

๒.๕ รายละเอียดอื่น ๆ ตามที่กรมวิชาการเกษตรเห็นสมควร

ข้อ ๓ เงื่อนไขในการศึกษาทดลอง

๓.๑ การศึกษาทดลองพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต้องปฏิบัติตามแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมแนบท้ายประกาศนี้ และเมื่อกรมวิชาการเกษตรเห็นว่ามีความปลอดภัยทางชีวภาพเพียงพอ จึงจะดำเนินการทดลองตามวัตถุประสงค์อื่นได้

ข้อความในวรรคแรก ไม่รวมถึงการทดลองทางด้านประสิทธิภาพที่ทำการทดลองควบคู่กับการศึกษาทดลองทางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพภายใต้มาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด

๓.๒ ผู้รับผิดชอบในโครงการศึกษาทดลองจะต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสมและกรมวิชาการเกษตรเชื่อถือ

ข้อ ๔ ขั้นตอนการอนุญาตให้นำเข้า

๔.๑ ผ่านการตรวจสอบหลักฐานตามข้อ ๒ และเงื่อนไขตามข้อ ๓

๔.๒ ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพด้านการเกษตร กรมวิชาการเกษตร

ข้อ ๕ ผู้รับใบอนุญาตให้นำเข้าจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

๕.๑ ในการนำเข้าพืชซึ่งได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม ต้องมีใบรับรองปลอดศัตรูพืช (Phytosanitary Certificate) จากประเทศต้นทางกำกับมาด้วย

ในกรณีที่พืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมใช้จุลินทรีย์ในกระบวนการตัดต่อสารพันธุกรรม ใบรับรองปลอดศัตรูพืชต้องระบุในช่องคำอธิบายเพิ่มเติม (Additional Declaration) ด้วยว่า จุลินทรีย์ที่ใช้ในการตัดต่อสารพันธุกรรมได้หมดสภาพการเป็นเชื้อสาเหตุโรคพืชแล้ว หากหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการออกใบรับรองปลอดศัตรูพืชไม่สามารถให้การรับรองโดยระบุข้อความดังกล่าวลงในใบรับรองปลอดศัตรูพืชได้ ให้สถาบันที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับพืชตัดต่อสารพันธุกรรมนั้น ๆ เป็นผู้ออกหนังสือรับรอง

๕.๒ ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการนำเข้าสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

๕.๓ ต้องแจ้งกำหนดการนำเข้าพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรมต่อกรม วิชาการเกษตรก่อนการนำเข้า ๖๐ วัน

๕.๔ ต้องแจ้งชื่อด้านตรวจพืชที่นำเข้า ซึ่งสามารถนำเข้าได้ ๓ ด้าน เท่านั้น คือ ด้านตรวจพืชท่าเรือกรุงเทพฯ ด้านตรวจพืชท่าอากาศยานกรุงเทพฯ และด้านตรวจพืชไปรษณีย์ กลางกรุงเทพฯ

๕.๕ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทางวิชาการที่กรมวิชาการเกษตรกำหนด อย่างเคร่งครัด

ข้อ ๖ ในการศึกษาทดลองต้องดำเนินการ ดังนี้

๖.๑ ต้องดำเนินการภายใต้การดูแลของคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัย ทางชีวภาพภาคสนามของกรมวิชาการเกษตร และต้องรายงานความก้าวหน้าให้คณะทำงานดังกล่าว ทราบในระยะเวลาที่กำหนด

๖.๒ ต้องดำเนินการในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งสถานที่ดังกล่าวจะต้องผ่านการ ตรวจสอบจากคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามตามมาตรฐานที่ กรมวิชาการเกษตรกำหนดในเอกสารแนบท้ายประกาศ

๖.๓ เมื่อสิ้นสุดการทดลองจะต้องเสนอรายงานผลการศึกษาทดลองให้ กรมวิชาการเกษตรทราบ และดำเนินการทำลายพืช รวมทั้งซากของพืชดังกล่าวตามวิธีการ ที่คณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามกำหนด

ข้อ ๗ อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจะอนุญาตให้นำเข้าเฉพาะเพื่อการศึกษาทดลอง และวิจัยเท่านั้น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๔

ณรงค์ศักดิ์ เสนาณรงค์

รองอธิบดี รักษาราชการแทน

อธิบดีกรมวิชาการเกษตร

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สะอาด น้อยจันทิก

ปีการศึกษา 2545 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปีการศึกษา 2548 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 58

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ในพระบรมราชูปถัมภ์

นิติกรปฏิบัติการ ส่วนคดี

สำนักอำนวยการประจำศาลอุทธรณ์ ศาลยุติธรรม