

พิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ: ข้อพิจารณาต่อการเข้าร่วมของไทย

พิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เป็นพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to Convention on Biological Diversity) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน ซึ่งสิ่งมีชีวิตใดๆ ก็ตามที่ได้รับ การดัดแปลงทางพันธุกรรม (living modified organisms – LMOs) ซึ่งเป็นผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ที่อาจมีผลกระทบในทางลบต่อการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนกำหนดกระบวนการที่เหมาะสม สำหรับความตกลงในการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement)

มาตรา 1 ของพิธีสารได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ไว้ตามแนวทางการระมัดระวัง (Precautionary approach) ซึ่งระบุไว้ในหลักการที่ 15 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา กล่าวคือ สนับสนุนให้มีความแน่ใจในการป้องกันในระดับที่พอเพียง ในด้านความปลอดภัยในการเคลื่อนย้าย การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่ได้รับการดัดแปลงทางพันธุกรรม (LMOs) ซึ่งเป็นผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ที่อาจมีผลกระทบในทางลบต่อการอนุรักษ์ และต่อการ ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ และเน้นในเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนเป็นพิเศษ

สาระสำคัญของพิธีสารอยู่ในมาตรา 4, 5, 6, 7, 11 และ 18 ซึ่งอาจประมวลสรุปได้ดังนี้ พิธีสารมีขอบเขตให้ใช้บังคับกับการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน การเคลื่อนย้ายผ่าน การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงทางพันธุกรรมทุกชนิด ซึ่งอาจมีผลกระทบในทางลบต่อการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์

พิธีสารนี้จะไม่ใช้บังคับกับการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต่างๆ ที่เป็นเกสรตัวผู้สำหรับมนุษย์ บทบัญญัติของพิธีสารในส่วนของกระบวนการความตกลงในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า จะไม่ใช้กับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เคลื่อนย้ายผ่าน (in transit) และจะไม่ใช้กับการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ที่จะนำไปสู่การใช้ที่ได้รับการควบคุม (contained use) ซึ่งดำเนินการตามมาตรฐานของภาคีผู้นำเข้า

หลักการที่สำคัญที่สุดคือการระบุว่า การขาดความแน่นอนอันเนื่องมาจากความไม่เพียงพอของข้อมูลและความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลกระทบในทางลบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมชนิดใดชนิดหนึ่ง จะไม่เป็นการกีดกันภาคีในอันที่จะดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมชนิดนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พิธีสารรับรองสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะปฏิเสธการนำเข้าสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม โดยอาศัยหลัก “Precautionary principle” ซึ่งการจำกัดการนำเข้าอาจอาศัยเพียงเหตุเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดจากสินค้านำเข้า โดยไม่จำเป็นต้องใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ใดๆ เช่น ประเทศ X อาจห้ามนำเข้าปลาที่ได้รับการดัดแปลงทางพันธุกรรม โดยไม่ต้องอาศัยหลักฐานข้อพิสูจน์ถึงผลกระทบต่อผู้บริโภคและระบบนิเวศ หลักการ “Precautionary” ให้ความสำคัญกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยยิ่งกว่าการค้าขาย ซึ่งหลักการนี้ถูกคัดค้านจากสหรัฐซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมรายใหญ่ แต่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปและประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่

ส่วนต่อมาที่มีความสำคัญ และก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันทั้งเวทีภายในประเทศและระหว่างประเทศเสมอคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแล ขนส่ง บรรจุหีบห่อ และฉลาก โดยพิธีสารกำหนดเป็นกรอบไว้ว่า เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบต่อการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ประเทศภาคีจะต้องดำเนินมาตรการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยต้องจัดให้มีการดูแล บรรจุหีบห่อ และขนส่ง ภายใต้สภาพความปลอดภัย โดยคำนึงถึงกฎและมาตรฐานนานาชาติที่เกี่ยวข้อง เช่น สำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งมีเจตนาเพื่อการใช้โดยตรงเป็นอาหารคนหรืออาหารสัตว์ จะต้องมีฉลากอย่างชัดเจนว่า “อาจประกอบด้วย” (may contain) สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เป็นต้น

มีปัญหาว่าประเทศไทยควรเข้าร่วมในพิธีสารคาร์ตาเฮนาหรือไม่? แม้พิธีสารจะมีผลต่อไทย ด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับควบคุมการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนรัฐ แต่พิธีสารนี้ก็มิจุดอ่อนหลายประการดังนี้

- (1) ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในความตกลงระหว่างประเทศนี้ (สหรัฐปฏิเสธที่จะรับรองทั้งพิธีสารคาร์ตาเฮนาและอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ที่

- เป็นความตกลงหลักของพิธีสาร) เพราะแม้สหรัฐต้องการ
ผนวกเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน แต่หลักสิ่ง
แวดล้อมที่สหรัฐต้องการคือสิ่งที่กำหนดในกฎหมาย
ภายในของสหรัฐ มิใช่หลักการในความตกลงพหุภาคี การ
ไม่เข้าร่วมในพิธีสารนี้ของสหรัฐย่อมมีนัยสำคัญต่อความ
สำเร็จในการควบคุมการค้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม
- (2) หลักการในพิธีสารจะไม่ใช้กับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุ
กรรมทุกชนิด ที่ได้รับการยกเว้นคือ อาหารและ
ผลิตภัณฑ์แปรรูป ยาสำหรับใช้กับมนุษย์ สินค้าที่อยู่
ระหว่างเคลื่อนย้ายข้ามแดนเป็นการชั่วคราว สินค้าเพื่อ
ใช้ในการควบคุม และสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่
ประเทศสมาชิกรับรองความปลอดภัย ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่
เป็นสินค้าสำคัญที่ต้องการกฎเกณฑ์ควบคุมความ
ปลอดภัย
- (3) หลักการสำคัญสองประการในพิธีสารอันได้แก่ การบังคับ
คิดฉลาก และความรับผิดชอบของผู้จำหน่ายสินค้า ยังไม่มีข้อ
สรุปและคงต้องมีการเจรจากันต่อไป การที่สองเรื่องนี้เป็น
ประเด็นสำคัญเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของหลาย
ประเทศ การหาข้อสรุปจึงกระทำได้ยากยิ่ง การขาดหลัก
การสองเรื่องนี้ไป จะมีผลอย่างสำคัญต่อการกำกับ
ควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

การใช้หลัก “Precautionary” ทำให้พิธีสารซึ่งมีฐานะเป็นความตกลง
พหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEA) ขัดแย้งกับความตกลงขององค์การ
การค้าโลกอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น หากไทยซึ่งรับรองพิธีสารคาร์
ตาเฮนาห้ามนำเข้าฝ่ายดัดแปลงพันธุกรรม โดยอาศัยเหตุผลเพื่อ
ป้องกันความเสี่ยงตามหลัก “Precautionary” ไทยอาจถูกประเทศคู่
ค้าฟ้องร้องต่อองค์การการค้าโลกว่าการจำกัดการนำเข้าของไทย
ขัดกับหลักการค้าเสรีตามความตกลง SPS และความตกลง TBT
ขององค์การการค้าโลกได้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างความตกลง
พหุภาคีขององค์การการค้าโลกกับความตกลง MEAs ต่างๆ เป็น
ประเด็นสำคัญที่ยังไม่อาจหาข้อสรุปเป็นที่ยุติ ขณะนี้มีคดีที่สหรัฐ
ฟ้องสหภาพยุโรปที่ห้ามนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมของสหรัฐ
ซึ่งหากคณะกรรมการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกตัดสิน
ให้สหรัฐชนะคดี ก็จะมีผลกระทบต่อพิธีสารคาร์ตาเฮนาเป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศไทย การเข้าร่วมในพิธีสารคาร์ตาเฮนาคงมีเรื่องให้ขบคิดมากกว่าประเด็นว่า ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ใครเป็นผู้มีอำนาจให้สัตยาบัน (ซึ่งเป็นประเด็นหลักในกรณีอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ) การตัดสินใจเรื่องนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายด้านเทคโนโลยีชีวภาพของประเทศในระยะยาว

ว่าไปแล้ว พิธีสารนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับควบคุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เมื่อเข้าร่วมในพิธีสารคาร์ตาเฮนา ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพต่างๆ โดยเร็ว

จักรกฤษณ์ ควรวจน์

PAGE

PAGE 4