

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์  
และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน  
Legal Measures for Conservation and Sustainable  
Use of Plant Genetic Resources

จิรประภา มากลิน<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

เมลล์ติดต่อ: mjiraprapa@hotmail.com

Jiraprapa Maglin<sup>2</sup>

Faculty of Law, Naresuan University, 99 Moo 9 Mueang, Phitsanulok 65000,

email: mjiraprapa@hotmail.com

### บทคัดย่อ

มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้นั้น ย่อมส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันได้ จากการศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ประเทศไทยควรดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมาเป็นกฎหมายใหม่ที่มีหลักการ แนวทางสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ 2) จัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อบริหารจัดการด้านความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชโดยให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

**คำสำคัญ:** มาตรการทางกฎหมาย, การอนุรักษ์, ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ

<sup>2</sup> Associate Professor, Lecturer



## Abstract

The legislative, administrative and policy measures regarding biological diversity, which is implemented appropriately and as far as possible in accordance with the principles of the Convention on Biological Diversity, will promote the conservation and sustainable use of plant genetic resources. It will also promote accessing, equitable using and fair benefit sharing of plant genetic resources.

The research found that Thai laws regarding the conservation and the sustainable use of plant genetic resources in Thailand still do not fulfill the purposes and the principles of conservation and sustainable use of plant genetic resources provided under the Convention on biological diversity. Therefore, in order to fulfil that purposes, there are two main recommendations for Thailand. Firstly, Enacting the national law on biological diversity, which contains appropriately and as far as possible the principles and guidelines in accordance with the principles of the Convention on Biological diversity. Secondly, a new organization should be established to administer the accessing, benefit sharing and the use of biological diversity including plant genetic resources under the national law.

**Keywords:** Legal Measures, Conservation, Sustainable Use of Plant Genetic Resources

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากปัญหาจำนวนประชากรในแต่ละประเทศทั่วโลกที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ หรือเพื่อการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนของแต่ละประเทศมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อเกิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การเจริญเติบโตของทรัพยากรเหล่านั้นไม่ทันต่อความต้องการในการใช้ประโยชน์ของประชากรในประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดหลักการและแนวคิดของการอนุรักษ์ (Conservation) และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use) เกิดขึ้น<sup>3</sup> แนวความคิดของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ทุกประเทศคำนึงถึงและให้ความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและมีผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเริ่มเกิดความกังวลใจว่าทรัพยากรภายในประเทศตนจะสูญพันธุ์ หรือมีใช้ไม่เพียงพอต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไป<sup>4</sup>

จากปัญหาต่าง ๆ ทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับรวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญหลายมิติอย่างเหมาะสม จนกล่าวได้ว่าการบัญญัติกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายภายในประเทศเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนนั้นมาตราบการทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายที่เกี่ยวข้องจะต้องสอดคล้องกับหลักการและแนวทางของอนุสัญญาฉบับนี้เหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาฉบับนี้จึงมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากร การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับหลักการ แนวทางและวัตถุประสงค์

<sup>3</sup> Montini, M., (2014), "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability," In Federico Lenzerini and Ana Filipa Vrdoljak (eds.), **International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature**, (Oxford: Hart), 272 – 282.; Raven, P., (2007), "The Epic of Evolution and the Problem of Biodiversity Loss," In McManis, C. (ed.), **The Epic of Evolution and the Problem of Biodiversity Loss**, (London: Earthscan), 27 – 33.

<sup>4</sup> Stoll, P. T., (2009), "Access to GRs and Benefit Sharing – Underlying Concepts and the Ideas of Justice," In Evanson, C. K. and Gerd, W., (eds.), **Genetic Resources, Traditional Knowledge & The Law**, (London: Earthscan), 8 – 15.



ของอนุสัญญาฉบับนี้เหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>5</sup>

ดังนั้น บทความวิจัยฉบับนี้ในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศจะกล่าวถึงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหลัก<sup>6</sup> นอกจากนั้น จะกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและอินเดียเพราะทั้ง 2 ประเทศเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมากคล้ายคลึงกับประเทศไทยและมีการบัญญัติกฎหมาย นโยบายและการบริหารจัดการที่ชัดเจนสอดคล้องกับหลักการแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมมากที่สุด จึงเป็นกฎหมายที่ควรนำมาศึกษา<sup>7</sup> ส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทยเฉพาะกฎหมายหลักที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับหัวข้อของบทความวิจัยฉบับนี้โดยตรงเท่านั้น<sup>8</sup> ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และเสนอแนะกรอบอันจะเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ที่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการที่สำคัญ ๆ ของกฎหมาย ตลอดจนทั้งลักษณะขององค์การรวมถึงการบริหารจัดการองค์กรและศึกษาสาระสำคัญต่าง ๆ ของกฎหมายและนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

2) เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทั้งหลักการสำคัญของกฎหมายรวมทั้งศึกษาถึงลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กรและเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและอินเดีย

<sup>5</sup> Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M., (2008), **Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State**, (London: Routledge), 53 – 61.; Rosendal, G. K., (2000), **The Convention on Biological Diversity and Developing Countries**, (Dordrecht: Kluwer Academic), 147 – 149.

<sup>6</sup> McGraw, D. M., (2002), “The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation,” In Prestre, P. G. L. (ed.), **Governing Global Biodiversity: The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity**, (Hampshire: Ashgate), 7 – 9.

<sup>7</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998. ; India Biological diversity Act, 2002.; Convention on Biological Diversity, 1992.

<sup>8</sup> กฎหมายภายในของประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนที่สำคัญและนำมากล่าวถึงในบทความวิจัยฉบับนี้คือ, พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.

3) เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักการอันสำคัญของกฎหมายและศึกษาถึงลักษณะขององค์กรรวมทั้งการบริหารจัดการองค์กร ทั้งศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

4) เพื่อศึกษาและทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและอินเดีย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยและศึกษากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทยที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

### 1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) ตำรา บทความ งานวิจัย กฎหมายและเอกสารต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ศึกษากฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายและทราบถึงหลักการที่สำคัญ ๆ ลักษณะขององค์กรรวมถึงการบริหารจัดการองค์กร ทั้งได้ทราบสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

2) ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทั้งหลักการสำคัญรวมทั้งทราบถึงลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กรและเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและอินเดีย

3) ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักการอันสำคัญของกฎหมายและทราบถึงลักษณะสำคัญขององค์กรรวมทั้งการบริหารจัดการองค์กร ทั้งได้ทราบสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

4) สามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทาง



ชีวภาพอันจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และกรใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

## 2. หลักการและแนวทางการอนุรักษ์และกรใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

โดยจะสรุปสาระสำคัญพอสังเขปแยกเป็นหัวข้อย่อย ๆ ดังนี้

### 2.1 ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ความสำคัญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “อนุสัญญาฯ”) คือ ต้องการส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันรวมถึงส่งเสริมการเข้าถึง หรือเข้าไปใช้ทรัพยากรพันธุกรรม การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมเหล่านั้นอย่างเหมาะสม<sup>9</sup> ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปในหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ ได้ดังต่อไปนี้

### 2.2 หลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการสำคัญประการหนึ่งตามอนุสัญญาฯ คือ หลักอธิปไตยถาวรของรัฐที่มีอยู่เหนือทรัพยากรของประเทศตน (Permanent Sovereignty over Natural Resources) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)<sup>10</sup> ที่ทำให้ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องมีมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย บริหารจัดการทรัพยากรในประเทศที่สอดคล้องกับหลักการ แนวทางตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1.; McShane, T. O. and Wells, M. P., (2004), “Integrated Conservation and Development?,” In McShane, T. O. and Wells, M. P. (eds.), **Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development**, (New York: Columbia University Press), 3 – 4.; Stoianoff, N. P., (2004), “An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources,” In Stoianoff, N. P. (ed.), **Accessing Biological Resources: Complying with the Convention on Biological Diversity**, (London: Kluwer Law International), 33 – 38.; McGraw, D. M., “The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation,” 8 – 12.

<sup>10</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 3 and 15.; Charter of the United Nation, 1945, Article 2.

<sup>11</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15.; Charter of the United Nation, 1945, Article 2.; Stoianoff, N. P., “ An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources,” 33 – 38.; McGraw, D. M., “The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation,” 8 – 12.

## 2.3 องค์การและการบริหารจัดการขององค์กร

องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรตามแนวทางของอนุสัญญาฯ ต้องมีศักยภาพในการประสานงานระหว่างองค์กร หน่วยงานทั้งภายในและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและต้องอาศัยความร่วมมือ<sup>12</sup> ดังนั้น จึงต้องมีองค์กรประสานงานกลางของรัฐ (National Focal Point) และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ (National Competent Authority) โดยตรงที่ต้องทำงานประสานงานกันและดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนรวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึง หรือการใช้ประโยชน์และแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และอย่างเหมาะสม<sup>13</sup>

## 2.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

### 2.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของอนุสัญญาฯ ที่ประเทศภาคีต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสม ดังนั้น ประเทศภาคีย่อมต้องกำหนดกฎหมาย

กฎ ระเบียบ นโยบายและบริหารจัดการการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศตนให้เหมาะสม โดยต้องไม่กำหนดเงื่อนไขให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน เกิดความเสียหายใดเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เช่น ต้องขออนุญาตก่อนเข้าถึงและการทำข้อตกลงร่วมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากร โดยการทำข้อตกลงอาจตกลงกันทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน (Monetary – benefits) และมีใช้ตัวเงิน (Non – monetary benefits)<sup>14</sup> รวมถึงการจัดการระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์<sup>15</sup> เป็นต้น

<sup>12</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 5.; Jaireth, H., (2004), "Human Rights Discourse, Indigenous Peoples, And Legal Evolution," In Stoianoff, N. P. (ed.), **Accessing Biological Resources: Complying with the Convention on Biological Diversity**, (London: Kluwer Law International), 187 – 196.

<sup>13</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 5 and 6 (a)(b).

<sup>14</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 6, 8, 9 and 11 – 16.;

<sup>15</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15, 16 and 19.; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, 2010, Articles 1, 5, 6, 12 and 14.; Bonn Guideline Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization, 2002, Objective.



### 2.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบาย

วิธีการด้านอื่น ๆ เช่น ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจ่ายค่าบริการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การสร้างแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ สังคม<sup>16</sup> ซึ่งอนุสัญญาฯ กำหนดหลักการ แนวทางไว้ด้วย<sup>17</sup> สิ่งสำคัญอีกประการคือ อนุสัญญาฯ ได้ให้ประเทศภาคีจัดตั้งกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Clearing – house mechanism: CHM) เพื่อส่งเสริมการถ่ายทอดข้อมูล ช่วยเหลือ สนับสนุนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี<sup>18</sup>

### 2.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีต้องมีมาตรการทางกฎหมาย การบริหาร หรือนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการ แนวทางตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมซึ่งเป็นการกำหนดกรอบไว้กว้าง ๆ มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยตรงถึงบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบายดังกล่าวและเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านั้นเกิดประสิทธิผลและประสิทธิผลตามที่ประเทศภาคีกำหนดไว้ ย่อมหมายความว่าแต่ละภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องกำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้อย่างเหมาะสมด้วย<sup>19</sup>

### 2.4.4 การติดตามและตรวจสอบ

อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศต้องเตือน ติดตาม ตรวจสอบ กิจกรรม การดำเนินการต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน<sup>20</sup> ทั้งต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการ ติดตาม ตรวจสอบ หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตน<sup>21</sup>

### 2.4.5 กองทุน

อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศพัฒนาต้องจัดหาทรัพยากรการเงิน (Financial resources) หรือเงินทุน (Funds) ให้ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ความหลากหลาย

<sup>16</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 6, 8, 9, 11, 12, and 13 – 15.

<sup>17</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14 (1)(a)(b)(c)(d)(e)(2), and 15 – 19.

<sup>18</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 18 (3).

<sup>19</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (7), 16 (3)(4)(5), 19 (1)(2)(3) and (4).

<sup>20</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 7, 7 (b), 8, 9 and 10.

<sup>21</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 10 (d).

ทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน<sup>22</sup> กำหนดให้ช่วยเหลือ สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนโดยตรง หรือทางอ้อม เช่น สนับสนุนการเงินเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม<sup>23</sup> จึงกล่าวได้โดยสรุปและเป็นข้อสังเกตว่าหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน โดยครอบคลุมทุกมิติไม่ว่าจะเป็นมิติด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ มิติด้านเศรษฐกิจ หรือเศรษฐศาสตร์ มิติทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติทางด้านกฎหมายซึ่งทุกมิติมีความสำคัญเชื่อมโยงสัมพันธ์กันได้อย่างเหมาะสม<sup>24</sup>

### 3. กฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียโดยแบ่งเป็นหัวข้อย่อยพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

#### 3.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประเทศคออสตาริกาเมื่อได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ก็ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>25</sup> ขึ้นมาเป็นกรอบ(Framework) เพื่อดำเนินการในมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างชัดเจนและเหมาะสมมากที่สุด<sup>26</sup> สำหรับประเทศอินเดียได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรชีวภาพมากโดยมองว่าสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชนพื้นเมือง<sup>27</sup> แต่การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรและกิจกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน<sup>28</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงบัญญัติ

<sup>22</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 20.

<sup>23</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 20 and 21.

<sup>24</sup> Rosendal, G. K., **The Convention on Biological Diversity and Developing Countries**, 17 – 19.; Bremner, J. B., (2004), “Biodiversity: Reason for the Scientific and Commercial Interest.” In Stoianoff, N. P. (ed.), **Accessing Biological Resources: Complying with Convention on Biological Diversity**, (London: Kluwer Law International), 7 – 15.

<sup>25</sup> Cabrera, J., Phillips, M. F. K. and Welch, F. P., (2011), **Biodiversity Legislation Study**, (Montreal: CISDL), 49 – 52.

<sup>26</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 1.; Dutfield, G., (2004), **Intellectual Property, Biogenetic Resources and Traditional Knowledge**, (London: Earthscan), 148 – 152.

<sup>27</sup> **India Biological Diversity Act**, 2002, Article 3.

<sup>28</sup> Dutfield, G., Intellectual Property, **Biogenetic Resources and Traditional Knowledge**, 166 – 167.



กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศขึ้นมาโดยมีหลักการและวัตถุประสงค์สอดคล้องกับหลักการ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุด<sup>29</sup>

### 3.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกามีหลักการสำคัญคือ กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีความชัดเจนต่อการพัฒนาประเทศ การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรมและให้ความสำคัญต่อชนพื้นเมือง ท้องถิ่นและคนในประเทศมาก<sup>30</sup> มีหลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Criterion of integration) ของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนากระบวนการ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและในหน่วยงานเดียวกัน มีการวางแผนงาน โครงการ กิจกรรมร่วมกัน<sup>31</sup> สำหรับกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียให้ความสำคัญหลักการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (Ex – situ conservation) และการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (In – situ conservation) ของความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>32</sup> รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเข้ามาใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>33</sup> เป็นต้น

### 3.3 องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อบริหารจัดการในเรื่องนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Ministry of Environment and Energy : MINAE) มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารระบบพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National System of Conservation Areas : SINAC) รวมทั้งคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Administration Committee : CONAGEBIO)<sup>34</sup> หน้าที่ของ SINAC และ CONAGEBIO เช่น บริหารจัดการในพื้นที่

<sup>29</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15. India Biological Diversity Act, 2002, Preamble.; Bhatti, S., (2004), "Discussion Paper New Forms of Sui Generis Protection Pelevant for the International Regime (GR and/or TK)," In Rojas, M. B. and Bernier, S. (eds.), **International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing**, (Cuernavaca: CONABIO), 199 – 205.; Tobin, B., (2004), "Customary law as the basis for Prior Informed Consent of Local and Indigenous Communities," In Rojas, M. B. and Bernier, S. (eds.), **International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing**, (Cuernavaca: CONABIO), 209 – 213.

<sup>30</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 9 and 10.

<sup>31</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 9 and 11.

<sup>32</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 36 (1).

<sup>33</sup> India Biological Diversity Rules, Rules 14 and 16.

<sup>34</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 13 – 18 and 22.

ป่าคุ้มครองแห่งชาติ (National wild protected areas)<sup>35</sup> สร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อม<sup>36</sup> อนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศ<sup>37</sup> ควบคุมกำกับนโยบาย กฎระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ประสานงานและดำเนินงานต่าง ๆ กับองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น<sup>38</sup> สำหรับประเทศอินเดียมีสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Authority : NBA) ที่รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศ<sup>39</sup> ให้คำปรึกษาด้านนโยบาย กำหนดและบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม<sup>40</sup> มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งรัฐ (State Biodiversity Boards) ทำหน้าที่ให้ปรึกษา บริหารจัดการ ควบคุม ดูแลการอนุมัติการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>41</sup> คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees : BMC) จะเป็นหน่วยงานประสานงานและบริหารจัดการส่วนที่ท้องถิ่นดำเนินงาน<sup>42</sup> อำนาจความสะดอกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย (Stakeholders) รวบรวมข้อมูลภูมิปัญญาชาวบ้าน จัดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชน<sup>43</sup> เป็นต้น

### 3.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

กฎหมายฉบับนี้ของประเทศคออสตาริกาได้กำหนดกฎ ระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมไว้<sup>44</sup> โดยสำนักงานวิชาการ (Technical Office) ของคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติจะมีอำนาจ หน้าที่ เช่น ดูแล ขั้นตอนการดำเนินการ การปฏิเสธ ตรวจสอบคำขอการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ ประสานงานกับส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวบรวม ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่าง ๆ<sup>45</sup> สำหรับวิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายมีมาตรการ กลไก

<sup>35</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 22 – 43.

<sup>36</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 44 – 48.

<sup>37</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 49 – 61.

<sup>38</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 15 and 62 – 113.

<sup>39</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 8.

<sup>40</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 18.

<sup>41</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Articles 22 – 23.

<sup>42</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 41 (1).

<sup>43</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 2 (g) and 21.; India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22 (9).

<sup>44</sup> Costa Rica Biodiversity Law No.7788, 1998, Article 4 paragraph 1, Article 6 paragraphs 1 and 2, Articles 62 and 69.

<sup>45</sup> Costa Rica Biodiversity Law No.7788, 1998, Articles 16, 17, 63 – 65 and 92 – 97.



ต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> ทั้งมีบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา<sup>47</sup> กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ การบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งให้ติดตาม ตรวจสอบ กิจกรรมต่าง ๆ ว่ามีความเหมาะสม หรือไม่<sup>48</sup> กำหนดให้มีกองทุนจากหลายแหล่งด้วยกัน<sup>49</sup> สำหรับกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เน้นไปที่บทบาทของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น (Indigenous and Local Communities) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและผลประโยชน์ชุมชน<sup>50</sup> นอกจากนี้ การเข้าถึงทรัพยากรผู้เข้าถึงทรัพยากรต้องได้รับหนังสือขอความยินยอมล่วงหน้า (Prior informed consent : PIC) ก่อนสำหรับกรณีกการเข้าถึงในเชิงพาณิชย์ทั้งต้องทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually agreed terms) ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จะพิจารณาเป็นกรณีไป (Case-by-case basis) โดยการแบ่งปันผลประโยชน์ต้องทำโดยปรึกษาหารือหรือประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกลุ่มคนในท้องถิ่นด้วย<sup>51</sup> มีการจดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>52</sup> สำหรับวิธีการ มาตรการหรือกลไกด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย กรณีมีการโต้แย้งกัน (Disputes) หรือไม่เห็นด้วยกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ การแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยทั่วไปจะใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาล หรือการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution : ADR)<sup>53</sup> กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นบทลงโทษทางอาญาและมีบทเพิ่มโทษกรณีทำซ้ำและต่อเนื่องไว้ด้วย<sup>54</sup> สำหรับการติดตามและตรวจสอบกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ เช่น ให้ติดตามแผนงาน นโยบายต่าง ๆ มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาโดยทันทีโดยให้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทั้งกำหนดให้ต้องทำรายงานเพื่อตรวจ

<sup>46</sup> Costa Rica Biodiversity Law No.7788, 1998, Articles 86 – 91, 92 – 97 and 98 – 104.

<sup>47</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 99, 110 and 111

<sup>48</sup> Costa Rica Biodiversity Law No.7788, 1998, Article 37.

<sup>49</sup> Costa Rica Biodiversity Law No.7788, 1998, Article 36.; General Rules for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 2003, Articles 19, 20, 37, 42, 43 and 76.

<sup>50</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 2 (a), 2 (g), 3, 5 – 7, 18 (4) and 21.; Singh, S. and Sharma A., **Ecodevelopment in India**, (New York: Columbia University Press), 290 -301.

<sup>51</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 41 (2)(3) and India Biological Diversity Rules, 2004, Rules 20 (5) and 22 (11).

<sup>52</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Article 36.

<sup>53</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Articles 50 – 53.

<sup>54</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Articles 55 – 58

สอบในทุกรายการให้เรียบร้อยทั้งหมด เป็นต้น<sup>55</sup> สำหรับกองทุนกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีกองทุนความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น (Local Biodiversity Fund) เป็นกองทุนการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยอาจได้เงินทุนจากหลายทางด้วยกัน เช่น เงินสนับสนุนจากรัฐบาลแห่งชาติหรือสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เพื่อให้ประโยชน์ในการอนุรักษ์และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน<sup>56</sup>

#### 4. กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน แต่ได้เลือกศึกษาเฉพาะที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชโดยตรงซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ดังนี้ คือ

##### 4.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติทั้ง 3 ฉบับเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาโดยมุ่งคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติของชาติเป็นสำคัญ เนื่องจากมีการตัดไม้ ทำลายป่าจนทำให้สภาพธรรมชาติถูกทำลายลงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>57</sup> สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นกฎหมายที่พยายามบัญญัติขึ้นมาให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ โดยมีเจตนารมณ์ต้องการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุง พัฒนาพันธุ์พืชใหม่ คุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ทั้งต้องการส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดการพัฒนาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน<sup>58</sup> ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาตินั้น เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาจากการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศที่มีกฎหมายหลายฉบับ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันและเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวในแต่ละหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันกับหลักการของ

<sup>55</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Articles 36 (1)(2) and 45 – 47.

<sup>56</sup> India Biological Diversity Act, 2002, Articles 26, 27, 29, 42 – 43, 44 (2) and 45 – 46.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, เจตนารมณ์.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, เจตนารมณ์.



อนุสัญญาฯ จึงได้กำหนดระเบียบดังกล่าวนี้ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>59</sup>

#### 4.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้บัญญัติถึงการทำไม้ เก็บของป่า การทำไม้หวงห้าม ค่าภาคหลวง การขออนุญาต ควบคุมการแปรรูปไม้ การแผ้วถางป่า<sup>60</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมีหลักการสำคัญคือ กำหนดเขต ควบคุมรักษาป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น บุคคลใดจะเข้าไปทำการใดต้องได้รับใบอนุญาต หรือขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่นั้น โดยมุ่งคุ้มครองทรัพยากรเป็นสำคัญ<sup>61</sup> สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชหลักการสำคัญคือ ต้องการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืช โดยมีการนำหลักการบางเรื่องตามอนุสัญญาฯ มาปรับใช้ในกฎหมายฉบับนี้ เช่น หลักการขออนุญาตก่อนเข้าถึงพันธุ์พืช การแบ่งปันผลประโยชน์<sup>62</sup> ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติได้นำหลักการของอนุสัญญาฯ มาประยุกต์ใช้หลายประการด้วยกันเช่น การขออนุญาตล่วงหน้าก่อนเข้าถึงทรัพยากร การทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ เป็นต้น<sup>63</sup>

#### 4.3 องค์การและการบริหารจัดการขององค์กร

พระราชบัญญัติป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติขึ้นอยู่กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้กำกับ ดูแล พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชขึ้นอยู่กับกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้กำกับ ดูแลเพื่อให้การบริหารจัดการต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>64</sup> และมีระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติ หรือ

<sup>59</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ.2554, ข้อ 4 – 15.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, เจตนารมณ์.

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 4, 14 และ 15.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4, 6, 9, 16 และ 19.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 3, 11, 12, 43, 52, 54 และ 61.

<sup>63</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4, 6, 11 และ 13.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, มาตรา 4.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 4 และ 5.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4, 5 และ 9.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 2, 4, 5, 30, 44, 54 และ 56.

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้<sup>65</sup>

#### 4.4 สารสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติกำหนดเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น หลักเกณฑ์ ข้อห้าม การอนุญาตในการเข้าไปใช้ทรัพยากรโดยไม่ปรากฏเรื่องของการส่งเสริมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรและไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรไว้ เช่น การขออนุญาตเข้าถึงหรือการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกำหนดไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรองกันได้ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย<sup>66</sup> สำหรับวิธีการ มาตรการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายกฎหมายทั้ง 5 ฉบับนี้ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติไม่ปรากฏว่ามีวิธีการ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายที่จะทำให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน<sup>67</sup> สำหรับบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช จะมีบทลงโทษทางอาญา หรือกำหนดให้ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งให้ออกนอกพื้นที่ เป็นต้น ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติเป็นระเบียบที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติเท่านั้น หรือกลับไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ต่อไป

<sup>65</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 3 และ 4.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584, มาตรา 11 – 13, 26, 29 และ 31.;พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14 - 20.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16, 18 และ 19.;พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 52 และ 53.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 3 – 13.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584.;พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 55.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ข้อ 4, 6 และ 8 – 16.



โดยไม่ปรากฏบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ใด ๆ ในระเบียบฉบับนี้โดยตรง ในกรณีที่มีได้ปฏิบัติ ตามระเบียบนี้<sup>68</sup> สำหรับการติดตามและตรวจสอบนั้นกฎหมายทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดการ ติดตาม ตรวจสอบในลักษณะเพื่อให้เป็นไปข้อห้าม หรือคำสั่งตามกฎหมายและตามระเบียบ เป็นการทั่วไปเท่านั้น ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นการติดตามและตรวจสอบเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน<sup>69</sup> ใน เรื่องของกองทุนพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ มีได้กำหนดเรื่องของกองทุน หรือเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้ สำหรับพระราชบัญญัติ คุ้มครองพันธุ์พืชได้กำหนดให้มีกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชไว้และให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลง แบ่งปันผลประโยชน์ตามมาตรา 52 ส่งเข้ากองทุนดังกล่าวเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการช่วยเหลือ และอุดหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ วิจัยและการพัฒนาพันธุ์พืช อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันผล ประโยชน์ในกรณีดังกล่าวนี้ยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บางประการ จึงกล่าวได้ว่าหาก ไม่สามารถแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อนำเงินส่งเข้ากองทุนได้ ย่อมส่งผลให้ไม่มีเงินรายได้เข้ากองทุนอย่างเพียงพอเพื่อใช้ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ พันธุ์พืช หรือพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้ ขณะเดียวกันก็ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการ กลไกใดที่จะ ช่วยส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการแสวงหาแหล่งเงินทุนจากที่ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้อย่างชัดเจน เว้นแต่เป็นเงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล<sup>70</sup>

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584, มาตรา 69 – 74 จัตวา.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 31 – 35.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24 – 29.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 63 – 69.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ข้อ 12 (12).

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584, มาตรา 31.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 10, 14, 15, 16 และ 19.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16, 18 และ 19.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 36.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 14 และ 15.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 52, 54, 55 และ 59.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4 – 15.; จีรประภา มากกลิ่น (2556). ปัญหา การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผล ประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตามมาตรา 52, (รายงานฉบับสมบูรณ์), (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัย นครสวรรค์), 60 - 67.

## 5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนแล้ว หรือไม่อย่างไร

### 5.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ย่อมมีพันธกรณีต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรทางกฎหมาย บริหารจัดการและกำหนดนโยบายเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสม เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน ส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน<sup>71</sup> จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาและอินเดียนั้นได้ดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรทางกฎหมาย บริหารจัดการ กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ ทั้งมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญานับนี้ได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมมากที่สุด<sup>72</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีความเป็นมาและวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ โดยมีได้มุ่งส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ แม้เป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาโดยพยายามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบกว้าง ๆ ให้องค์กร หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนโดยตรงได้ยึดถือปฏิบัติตามและดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1.

<sup>72</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 1.; India Biological Diversity Act, 2002, Preamble.; Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., (2007), "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," In McManis, C. (ed.), **Biodiversity & The Law**, (London: Earthscan), 168 – 173.; Gupta, A. K., (2007), "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How can Intellectual Property Rights Help Grass-roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?," In McManis, C. (ed.), **Biodiversity & The Law**, (London: Earthscan), 327 – 338.

<sup>73</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, วัตถุประสงค์.



## 5.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

เมื่อประเทศภาคีอนุสัญญาฯ มีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ<sup>74</sup> และมีพันธกรณีต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน ส่งเสริมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม<sup>75</sup> จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียมีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการสำคัญตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุด<sup>76</sup> ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยไม่มีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน<sup>77</sup>

## 5.3 องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร

องค์กรและการบริหารจัดการองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ ต้องมีศักยภาพที่จะสามารถทำงานประสานงานระหว่างองค์กร หน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ ต้องมีองค์กรกลาง (National Focal Point) ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กร หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (National Competent Authority) ได้โดยตรงทั้งต้องดำเนินการและประสานงานกันได้อย่างเป็นระบบกับองค์กร หน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ (Competent International Organisation) มีศักยภาพที่จะควบคุม ดูแลกฎหมาย นโยบาย แผนกลยุทธ์ของชาติ แผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน<sup>78</sup> กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียมีองค์กรและการบริหารจัดการที่ถือเป็นแบบอย่างที่ดีและมีศักยภาพมาก บริหารจัดการกฎหมาย บริหารจัดการและ ดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเป็นการบริหารจัดการในลักษณะ Top Down และ

<sup>74</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 3 and 15.

<sup>75</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 3 and 15.

<sup>76</sup> Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 1.; India Biological Diversity Act, 2002, Preamble.;

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584, มาตรา 11, 29 และ 31.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14, และ 15 - 20.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16, 18 และ 19.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 52, 54, 55 และ 59.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12.

<sup>78</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 3 - 7 and 15.

Bottom Up มีได้ฟังแต่คำสั่งจากองค์กรส่วนกลางเท่านั้น แต่จะกระจายอำนาจหน้าที่ให้ชุมชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน<sup>79</sup> ในขณะที่ประเทศไทยแม้พยายามจะกระจายอำนาจและให้มีการทำงานประสานงานกันระหว่างองค์กร หน่วยงานซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดี แต่ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการกลไกใดที่ส่งผลให้องค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้สามารถทำงานประสานงานกันได้อย่างเป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้<sup>80</sup>

#### 5.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนนั้นอนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีต้องส่งเสริมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นธรรมและเท่าเทียมกันรวมทั้งพิธีสารนาโงยาและแนวทางบอนน์ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาฯ ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญๆ ในเรื่องนี้ไว้เช่นนั้น<sup>81</sup> สำหรับกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาและอินเดียกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้กฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายที่เกี่ยวข้องส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันสอดคล้องกับหลักการ แนวทางตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุด<sup>82</sup> ในขณะที่ประเทศไทยได้พยายามนำหลักการเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติซึ่งถือเป็นสิ่งดี แต่เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้บางประการ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมาย

<sup>79</sup> Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 13 – 18, 22 – 25 and 29.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 8, 18, 19, 21, 22, 24 and 41.; Holley, C. and Lawson, A., (2005), "Implementing environmental Law and collaborative governance," In Martin, P. and Kennedy, A. (eds.), **Implementing Environmental Law**, (London: Edward Elgar Publishing), 238 – 243.

<sup>80</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.

<sup>81</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15, 16 and 19 – 21.; Oberthür, S. and Rosendal, G. K., (2014), "Global governance of genetic resources: Background and analytical framework," In Oberthür, S. and Rosendal, G. K. (eds.), **Global Governance of Genetic Resources: Access and benefit sharing after the Nagoya Protocol**, (London: Routledge), 1 – 8.

<sup>82</sup> Gámez, R., (2007), "The Link Between Biodiversity and Sustainable Development: Lessons From INBio's Bioprospecting Programme in Costa Rica," In McManis, C. (ed.), **Biodiversity & The Law**, (London: Earthscan), 77 – 87.; Kate, K. T. and Laird, S. A., (1999), **The commercial use of biodiversity: Access to genetic resources and benefit – sharing**, (London: Earthscan), 3 – 9.



ฉบับนี้เป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเมื่อนำหลักการการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวมาบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้<sup>83</sup> ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติหลักการบางส่วนพยายามกำหนดขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดีแต่เป็นการกำหนดเพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติเท่านั้น จึงไม่มีความชัดเจนที่จะสามารถส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนได้<sup>84</sup> สำหรับวิธีการ มาตรการ กลไกด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายตามหลักการของอนุสัญญา เช่น ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดระบบเก็บข้อมูลทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นระบบต้องมีอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>85</sup> กฎหมายว่าความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียได้กำหนดวิธีการ มาตรการเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับหลักการแนวทางตามอนุสัญญาอย่างเหมาะสมมากที่สุด<sup>86</sup> ในขณะที่กฎหมาย 5 ฉบับของประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีวิธีการ มาตรการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน<sup>87</sup> สำหรับส่วนของบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อนุสัญญา มิได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องมีมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนรวมถึงส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน แต่เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักการ แนวทาง วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา การกำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้จึงเป็นสิ่งที่จำต้องมี จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความ

<sup>83</sup> จีระประภา มากลิน, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตามมาตรา 52, (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร), (รายงานฉบับสมบูรณ์), 60 - 67.

<sup>84</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, วัตถุประสงค์.

<sup>85</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14.

<sup>86</sup> Gámez, R., "The Link Between Biodiversity and Sustainable Development: Lesson from INBio's Bioprospecting Programme in Costa Rica," 77 - 87.; Dutfield, G., **Intellectual Property, Biogenetic Resources and Traditional Knowledge**, 170 - 180. .

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.

หลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอस्टาริกาพบว่าได้กำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาไว้โดยตรงและมีบทกำหนดโทษในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ส่วนกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียกำหนดบทลงโทษไว้ เช่น บทลงโทษทางอาญาโดยมีบทเพิ่มโทษปรับกรณีทำผิดซ้ำและต่อเนื่อง เป็นต้น<sup>88</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้กรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและมีมาตรการตอบโต้บางประการ เช่น ไม่ออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดบทลงโทษได้อย่างชัดเจนในกรณีที่หน่วยงานราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้<sup>89</sup> ส่วนการติดตามและตรวจสอบเป็นมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ว่าประเทศภาคีต้องมีมาตรการ กลไกในการติดตาม ติดตาม ตรวจสอบกิจกรรม การดำเนินการต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนจึงไม่เพียงแต่เป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่นนั้นก็มีส่วนที่ดังกล่าวนี้เช่นกัน จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอस्टาริกาไม่เพียงแต่กำหนดให้มีการทบทวน ติดตาม ตรวจสอบความเหมาะสมและผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น แต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพด้วยว่ามีความเหมาะสม หรือไม่ ส่วนกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียกำหนดในเรื่องการติดตาม ตรวจสอบพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและให้ส่งเสริมการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชทั้งการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่และนอกถิ่นที่อยู่ ทั้งมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาพื้นที่ด้วยการช่วยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ และให้มีการทำรายงานประจำปีโดยต้องทำรายงานอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการ ทั้งต้องรายการตรวจสอบของทุกรายการให้ครบถ้วน ในขณะที่กฎหมายทั้ง 5 ฉบับของประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีมาตรการติดตาม ตรวจสอบไว้อย่างชัดเจนโดยตรง เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน แต่กฎหมาย

<sup>88</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (7), 16 (3) (4) (5), 19 (1) (2) (3) and (4).; Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 99, 110 and 111.; India **Biological Diversity Act**, 2002, Articles 55 – 58.

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584, มาตรา 69 – 74 จัดว่า; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 31 – 35.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24 – 29.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, 63 - 69.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12 (12).



ดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นข้อห้าม ข้อบังคับการอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต หรือ การให้ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานทั่วไปให้ถูกต้องครบถ้วน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการ แนวทาง ตามอนุสัญญาฯ<sup>90</sup> สำหรับเรื่องของกองทุนหลักการตามอนุสัญญาฯ ต้องการให้มีกองทุนเพื่อ ให้การสนับสนุนทางการเงิน หรือทางด้านอื่นซึ่งอาจเป็นการช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช อย่างยั่งยืน จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกา และอินเดียได้ให้ความสำคัญเรื่องของกองทุนซึ่งมีหลักการ แนวทางในการหาแหล่งเงินทุน จัดตั้งกองทุนเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและพันธุกรรม พืชอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน<sup>91</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลาย ทางชีวภาพแห่งชาติมีได้กำหนดเรื่องของกองทุนไว้แต่อย่างใด แต่ในพระราชบัญญัติคุ้มครอง พันธุ์พืชได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยให้นำเงินจากการแบ่งปันผลประโยชน์ ตามมาตรา 52 มาเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งยังเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้อยู่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ายังไม่มีมาตรการที่จะจัดวางระบบ มาตรการใดเพื่อแสวงหาแหล่งเงินทุน หรือกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน เว้นแต่ จะได้เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Article 7, 7 (b), 8 – 10 and 10 (d).; Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 37.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 36(1)(2) and 45 – 47.; พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2584, 31.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 10, 14 – 16 และ 19.; พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16, 18 และ 19.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 36.; ระเบียบ คณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้า ถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรายการชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 14 และ 15.

<sup>91</sup> Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 20 and 21.; Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 36.; General Rules for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 2003, Article 19, 20, 37, 42, 43 and 76.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 26, 27, 29, 42 – 43, 44 (2) and 45 – 46.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, มาตรา 52, 54, 55 และ 59.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรายการชีวภาพ พ.ศ. 2554.

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและประเทศอินเดีย กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย พอสรุปลสาระสำคัญได้ดังนี้คือ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน การดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ควรนำกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย

### 6.2 ข้อเสนอแนะ

1) กฎหมายฉบับใหม่สมควรมีศักดิ์อยู่ในระดับ “พระราชบัญญัติ” โดยให้มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจนและอาจใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ” ก็ได้ โดยกฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่ควบคุม กำกับ บริหารจัดการเพื่อให้กฎหมาย นโยบายรวมถึงกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ในเรื่องนี้และที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรืออยู่ในกรอบของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ให้มีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักการ แนวทางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้และสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯ โดยต้องให้ความสำคัญกับทุกมิติอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2) กฎหมายฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญหลัก ๆ ดังนี้อย่างชัดเจน คือ 2.1) หลักการสำคัญของกฎหมาย 2.2) องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร 2.3) สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายซึ่งควรมีสาระสำคัญแบ่งเป็นเรื่องสำคัญ ดังนี้ 2.3.1) การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ 2.3.2) วิธีการ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมาย และนโยบาย 2.3.3) บทลงโทษและมาตรการตอบโต้ 2.3.4) การติดตามและการตรวจสอบ 2.3.5) กองทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบ (Framework) ดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการ นโยบายในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้ครบถ้วนในหลักการสำคัญ

3) กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่ต้องมีบทบัญญัติให้ “ครอบคลุมหลักการสำคัญ ๆ ทุกเรื่อง” ของอนุสัญญาฯ แต่การดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะต้องส่งผลให้เกิดการส่งเสริม



พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบายที่เกี่ยวข้อง วิธีการ มาตรการและกลไกต่างๆ ต้องทำให้เกิดการดำเนินการได้จริงตามที่กำหนดไว้และต้องให้เป็นไปตามหลักการ แนวทางและวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้โดยมีเนื้อหาที่เชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสมและชัดเจน

4) กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดให้การบริหารจัดการในเรื่องนี้เน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง โดยต้องดำเนินการในลักษณะ Top – down และ bottom – up กล่าวคือไม่เพียงต่อรอคำสั่งจากหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การร่างกฎหมาย นโยบาย บริหารจัดการ การดำเนินการต่างๆ มีส่วนร่วมในการเตือน ติดตาม ตรวจสอบกิจกรรม โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากร รวมทั้งการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการคุ้มครองและให้สิทธิของคนในชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

5) กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดหลักการ แนวทาง มาตรการ กลไกต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยกฎหมายต้องกำหนด มาตรการ กลไก เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจ การถ่ายโอนเทคโนโลยี สร้างหลักประกันต่างๆ เพื่อให้ประชาชน หรือชุมชนมีความมั่นใจ ไม่ว่าจะหลักการป้องกัน เตือนภัยล่วงหน้าที่ทัน่วงที่ การประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน การพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน

6) กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยให้ความสำคัญในเรื่องของ แผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการ การรายงานผลการดำเนินงานที่ครบถ้วนถูกต้อง ทุกระยะเพื่อให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบ แก้ปัญหา ป้องกันผลกระทบต่างๆ อันอาจเกิดจาก แผนงาน โครงการ กิจกรรมดังกล่าวได้ทันทีและให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้อย่างถูกต้องครบถ้วนและชัดเจน

7) กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดระบบของการจดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลของทั้งประเทศได้อย่างถูกต้องและป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่มิชอบและการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวต้องเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายทั้งผู้เข้าถึงข้อมูลและผู้เป็นเจ้าของข้อมูลอันจะทำให้นักวิชาการ นักวิจัยรวมถึงประชาชน และชุมชนมีโอกาสได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการใช้ประโยชน์ความหลากหลาย

### ทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น

8) กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ต่างๆ และความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องมีต่อประชาชน หรือชุมชนในเรื่องของการให้ความรู้ที่ถูกต้อง การฝึกอบรม จัดระบบการศึกษา หรือให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชน ชุมชนมีสังคม เศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนที่ดีขึ้นซึ่งอาจเป็นการช่วยเหลือได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การสร้างจิตสำนึก การตระหนัก เอาใจใส่ต่อความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชน อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง



## บรรณานุกรม

- จิรประภา มากลิ่น. (2556). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตามมาตรา 52. (รายงานฉบับสมบูรณ์). พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- Bhatti, S. (2004). "Discussion Paper New Forms of Sui Generis Protection Pelevant for the International Regime (GR and/or TK)." In **International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing**, 199 – 205. Rojas, M. B. and Bernier, S. (eds.), Cuernavaca: CONABIO.
- Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M. (2008). **Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State**. London: Routledge.
- Bremner, J. B. (2004). "Biodiversity: Reason for the Scientific and Commercial Interest." In **Accessing Biological Resources: Complying with Convention on Biological Diversity**, 7 – 15. Stoianoff, N. P. (ed.). London: Kluwer Law International.
- Cabrera, J., Phillips, M. F. K. and Welch, F. P. (2011). **Biodiversity Legislation Study**. Montreal: CISDL.
- Dutfield, G. (2004). Intellectual Property, **Biogenetic Resources and Traditional Knowledge**. London: Earthscan.
- Gámez, R. (2007). "The Link Between Biodiversity and Sustainable Development: Lessons From INBio's Bioprospecting Programe in Costa Rica." In **Biodiversity & The Law**, 77 – 87. McManis, C. (ed.), London: Earthscan.
- Gupta, A. K. (2007). "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How can Intellectual Property Rights Help Grass-roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?." In **Biodiversity & The Law**, 327 – 338. McManis, C. (ed.), London: Earthscan.
- Holley, C. and Lawson, A. (2005). "Implementing environmental Law and collaborative governance." In **Implementing Environmental Law**, 238 – 243. Martin, P. and Kennedy, A. (eds.). London: Edward Elgar Publishing.

- Jaireth, H. (2004). "Human Rights Discourse, Indigenous Peoples, And Legal Evolution." In **Accessing Biological Resources: Complying with the Convention on Biological Diversity**, 187 – 196. Stoianoff, N. P. (ed.). London: Kluwer Law International.
- Kate, K. T. and Laird, S. A. (1999). **The commercial use of biodiversity: Access to genetic resources and benefit – sharing**. London: Earthscan.
- McGraw, D. M. (2002). "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation." In **Governing Global Biodiversity: The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity**, 7 – 9. Prestre, P. G. L. (ed.). Hampshire: Ashgate.
- McShane, T. O. and Wells, M. P. (2004). "Integrated Conservation and Development?." In **Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development**, 3 – 4. McShane, T. O. and Wells, M. P. (eds.). New York: Columbia University Press.
- Montini, M. (2014). "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability." In **International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature**, 272 – 282. Federico Lenzerini and Ana Filipa Vrdoljak (eds.). Oxford: Hart.
- Oberthür, S. and Rosendal, G. K. (2014). "Global governance of genetic resources: Background and analytical framework." In **Global Governance of Genetic Resources: Access and benefit sharing after the Nagoya Protocol**, 1 – 8. Oberthür, S. and Rosendal, G. K. (eds.), London: Routledge.
- Raven, P. (2007). "The Epic of Evolution and the Problem of Biodiversity Loss." In **The Epic of Evolution and the Problem of Biodiversity Loss**, 27 – 33. McManis, C. (ed.). London: Earthscan.
- Rosendal, G. K. (2000). **The Convention on Biological Diversity and Developing Countries**. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M. (2007). "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads." In **Biodiversity & The Law**, 168 – 173. McManis, C. (ed.), London: Earthscan.



- Stoianoff, N. P., (2004), “An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources.” In **Accessing Biological Resources: Complying with the Convention on Biological Diversity**, 33 – 38. Stoianoff, N. P. (ed.). London: Kluwer Law International.
- Stoll, P. T. (2009), “Access to GRs and Benefit Sharing – Underlying Concepts and the Ideas of Justice.” In **Genetic Resources, Traditional Knowledge & The Law**, 8 – 15. Evanson, C. K. and Gerd, W., (eds.), London: Earthscan.
- Tobin, B. (2004). “Customary law as the basis for Prior Informed Consent of Local and Indigenous Communities.” In **International Expert Workshop on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing**, 209 – 213. Rojas, M. B. and Bernier. S. (eds.). Cuernavaca: CONABIO.
- Singh, S. and Sharma, A. (2004). “Ecodevelopment in India.” In **Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development**, 290 -301. Thomas O. McShane and Michael P. Wells (eds.). New York: Columbia University Press.

### Translated Thai References

- Jiraprapa Maglin. (2013). **The Problems on Application of Plant Varieties Protection Act B.E. 2542: A Case study of access and benefit sharing deriving from utilization of plant genetic resources under Article 52.** (Full Research Report). Phitsanulok: Naresuan University Research Fund. [in Thai]