



มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้
ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

The Legal Measures for Conservation and Sustainable Use of
Plant Genetic Resources



โดย รองศาสตราจารย์จिरประภา มากลีน

ศ. จิตกรรณ ใจดี (พิมพ์)
พิมพ์ครั้งที่ ๑
เลขที่ ๑๑๑๑๖๗๔

๐๗
๕๖
.๗๕
๗๕๑๖๗
๒๕๕๙

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษา มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากร
พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

(The Legal Measures for Conservation and Sustainable Use of Plant Genetic Resources)



สัญญาเลขที่ R2558B130

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษา มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช
อย่างยั่งยืน

(The Legal Measures for Conservation and Sustainable Use of Plant Genetic Resources)



สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (สกว.)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จากปัญหาของจำนวนประชากรของโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเริ่มลดจำนวนลง เนื่องจากมีการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ หรือเพื่อการพัฒนาทางด้านต่างๆ ที่มีมากขึ้นตามลำดับ จนทำให้เกิดหลักการและแนวความคิดที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงทำให้มีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากร บริหารจัดการและกำหนดนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้วิจัยประสงค์ที่จะศึกษาถึงวัตถุประสงค์ ความเป็นมาและหลักการที่สำคัญของกฎหมาย ตลอดจนลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กร สาระสำคัญต่างๆ ของกฎหมายและนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ คอสตาริกาและอินเดียในฐานะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้อย่างเหมาะสมมากที่สุดและงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยว่ากฎหมายดังกล่าวนี้เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อผู้วิจัยจะสามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

จากผลการวิจัยพบว่ากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงทำให้มีอาจส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในประเทศไทยได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนในประเทศ ประเทศไทยจึงควรบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นเป็นกฎหมายใหม่ โดยมีองค์กรประสานงานเพื่อบริหารจัดการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้กฎหมายใหม่ฉบับนี้

(งานวิจัยฉบับนี้ได้ตีพิมพ์ลงในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยลัยนเรศวร ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคมถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวารสารในกลุ่มที่ 1 ของ TCI)

บทคัดย่อ

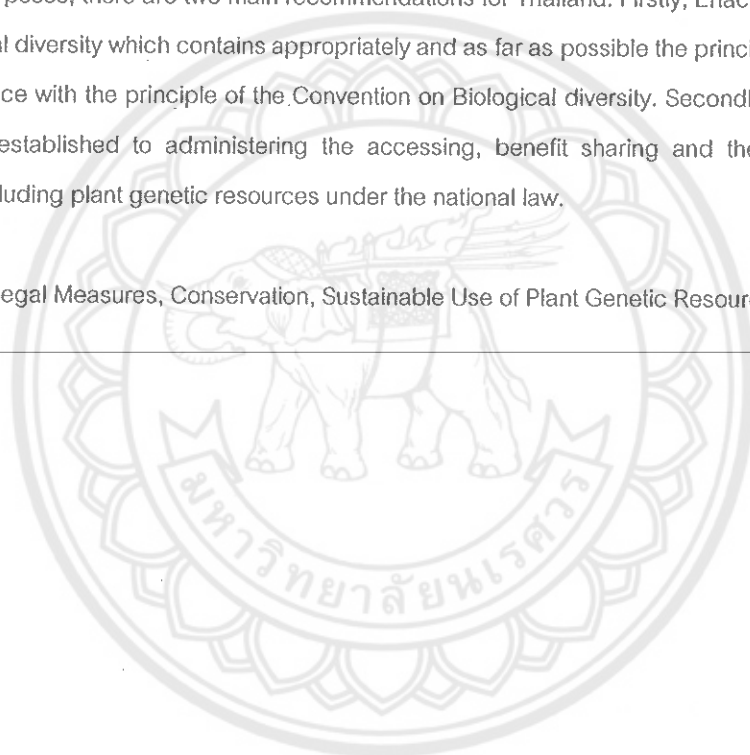
มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้นั้น ย่อมส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันได้ จากการศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวประเทศไทยควรดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมาเป็นกฎหมายใหม่ที่มีหลักการ แนวทางสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ 2) จัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อบริหารจัดการด้านความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชโดยให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การอนุรักษ์, ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

Abstract

The legislative, administrative and policy measures regarding biological diversity which is implemented appropriately and as far as possible in accordance with the principle of Convention on Biological Diversity will promote the conservation and sustainable use 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 not fulfill the purpose and the principle of conservation and sustainable use of ~~plant genetic resources provided under the Convention on biological diversity. Therefore, in order to~~ fulfill 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 principle of the Convention on Biological diversity. Secondly, new organization should be established to administering 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



สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	4
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำโครงการวิจัยนี้	5
บทที่ 2 การอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ	6
2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	6
2.1.1 ความเป็นมาของกฎหมาย	6
2.1.2 วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย	8
2.2 หลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ	9
2.3 องค์การและการบริหารจัดการขององค์กร	10
2.3.1 องค์กร	10
2.3.2 การบริหารจัดการขององค์กร	11
2.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย	12
2.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์	13
2.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบาย	18
2.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้	24
2.4.4 การติดตามและการตรวจสอบ	26
2.4.5 กองทุน	27
บทที่ 3 กฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ	30
3.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	31
3.1.1 ประเทศคอ스타ริกา	31
3.1.2 ประเทศอินเดีย	34

3.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย	36
3.2.1 ประเทศคอस्टาริกา	36
3.2.2 ประเทศอินเดีย	38
3.3 องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร	39
3.3.1 ประเทศคอस्टาริกา	39
3.3.2 ประเทศอินเดีย	42
3.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย	46
3.4.1 ประเทศคอस्टาริกา	46
3.4.2 ประเทศอินเดีย	55
บทที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย	63
4.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	63
4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้	63
4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ	63
4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ	64
4.1.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช	65
4.1.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ	65
4.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย	66
4.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้	66
4.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ	66
4.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ	67
4.2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช	67
4.2.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ	67
4.3 องค์กรและบริหารจัดการขององค์กร	68
4.3.1 พระราชบัญญัติป่าไม้	68
4.3.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ	68
4.3.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ	69
4.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช	69
4.3.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ	70
4.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย	71
4.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์	71
4.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบาย	75

4.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้	78
4.4.4 การติดตามและตรวจสอบ	82
4.4.5 กองทุน	86
บทที่ 5 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน	90
5.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	90
5.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย	94
5.3 องค์กรและบริหารจัดการขององค์กร	97
5.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย	100
5.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์	100
5.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย	104
5.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้	107
5.4.4 การติดตามและตรวจสอบ	108
5.4.5 กองทุน	110
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	113
6.1 บทสรุป	113
6.2 ข้อเสนอแนะ	113
บรรณานุกรม	116



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากปัญหาจำนวนประชากรในแต่ละประเทศทั่วโลกที่มีเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการดำรงอยู่ของชีวิต หรือการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนของแต่ละประเทศ มีสูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การเจริญเติบโตของทรัพยากรทั้งหลายเหล่านั้นไม่ทันต่อความต้องการในการใช้ประโยชน์ของประชากรในประเทศรวมทั้งจำนวนความหลากหลายทางชีวภาพก็ลดน้อยลงอันเนื่องมาจากภัยคุกคามของมนุษย์ เช่น การนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชมาใช้ประโยชน์ทางด้านอาหาร ยารักษาโรค หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ในเชิงธุรกิจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องของการอนุรักษ์ (Conservation) และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use) เกิดขึ้น¹ แนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นสิ่งที่กล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่ทุกประเทศคำนึงถึงและให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่จะมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เช่น ประเทศคอซตาริกา อินเดีย เอกวาดอร์ อินโดนีเซีย บราซิล โคลอมเบียและประเทศไทย เป็นต้น²

¹ Montini, M., (2014), "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability," In Lenzerini, F. and Ana Vrdoljak, F. (eds.), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, (Oxford: Hart), pp. 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), pp. 27 – 33. ; Fisher, D. E., "Legal and Paralegal Rules for Biodiversity Conservation: A sequence of Conceptual Linguistic, and Legal Challenges," In Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Lilit, K. (eds.), *Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide*, (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 94 – 12.

² 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), pp. 8 – 15.

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาความไม่เพียงพอต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพของแต่ละประเทศรวมถึงการสูญพันธุ์ของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้ประเด็นปัญหาในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาว่ากล่าวกันในเวทีระดับระหว่างประเทศกันอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน และเป็นผลทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาหลายฉบับด้วยกัน เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น³

สำหรับงานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะอนุสัญญาฉบับนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนและส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน⁴ และจากการที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ณ ริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ทำให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาฉบับนี้และมีพันธกรณี (Obligation) ที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์

³ Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M., (2008), *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State*, (London: Routledge), pp. 53 – 61. ; Rosendal, G. K., (2000), *The Convention on Biological Diversity and Developing Countries*, (Dordrecht: Kluwer Academic), pp. 147 – 149. ; 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), pp. 7 – 9. ; Virirchow, D., (2010), "Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: The Costs and Implications," In Dettlef Virchow (ed.), *Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: Theoretical Approaches and Empirical Studies*, (Bonn: Springer), pp. 3 – 11.

⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; 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), pp. 35 – 36.

(Implementation) กฎหมาย บริหารจัดการรวมทั้งกำหนดนโยบายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการ แนวทางตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมต่อไป⁵

โดยงานวิจัยฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงหลักการ แนวทางสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ เช่น พิธีสารนาโงยา หรือแนวทางบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมจะกล่าวถึงเพียงบางส่วนในฐานะเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ทราบว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นส่วนเสริมนี้ได้เน้นย้ำหลักการ แนวทางตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยในส่วนถัดไปจะศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวอและอินเดีย เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศในอนาคต นอกจากนี้ จะศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยบางฉบับที่มีความสำคัญมากเท่านั้นและในส่วนสุดท้ายผู้วิจัยจะนำข้อมูลทั้งหมดไปวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอันจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนต่อไป⁶

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการที่สำคัญๆของกฎหมาย ตลอดจนทั้งลักษณะขององค์การรวมถึงการบริหารจัดการองค์กรและศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

⁵ Oberthür, S. and Rosendal, G. K., (2014), "Global governance of genetic resources: Background and analytical framework," In Oberthür, S.N. and Rosendal, G. K. (eds.), Global Governance of Genetic Resources: Access and benefit sharing after the Nagoya Protocol, (London: Routledge), pp. 1 – 8. ; Stoianoff, N. P., "An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources," pp. 33 – 38.

⁶ *Ibid.*

1.2.2 เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทั้งหลักการสำคัญของกฎหมายรวมทั้งศึกษาถึงลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กรและเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกา และอินเดีย

1.2.3 เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักการอันสำคัญของกฎหมายและศึกษาถึงลักษณะขององค์กรรวมทั้งการบริหารจัดการองค์กร ทั้งศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาและทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอันจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1.3.1 ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization) หรือแนวทางบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization) เป็นต้น

1.3.2 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของต่างประเทศที่น่าสนใจและสมควรนำมาเป็นแนวทางหนึ่งในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยคือ กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกา และอินเดีย

1.3.3 ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์

ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตำรา บทความ งานวิจัย กฎหมายและเอกสารต่างๆ ทางกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของบางประเทศคอซตาริกาและอินเดีย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำโครงการวิจัยนี้

1.5.1 ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการที่สำคัญๆ ลักษณะของ องค์การรวมถึงการบริหารจัดการองค์กร ทั้งได้ทราบถึงสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายต่างๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

1.5.2 ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทั้งหลักการสำคัญรวมทั้งทราบ ถึงลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กร เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย ต่างๆ ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและอินเดีย

1.5.3 ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักการที่สำคัญของกฎหมายและทราบถึงลักษณะ ขององค์การรวมทั้งการบริหารจัดการองค์กร ทั้งได้ทราบสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายของ กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

1.5.4 สามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพอันจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช อย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

บทที่ 2

การอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วย ความหลากหลายทางชีวภาพ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะศึกษาถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักการที่สำคัญๆ ซึ่งรวมถึงลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการองค์กรและสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายต่างๆของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่ามีมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายต่างๆ ของอนุสัญญา มีกำหนดไว้อย่างไรบ้าง

2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2.1.1 ความเป็นมาของกฎหมาย

จากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมนุษย์ได้นำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาทางด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของโลก เช่น ชนิดพืช หรือสัตว์สูญพันธุ์เพิ่มมากขึ้น หรือระบบนิเวศถูกทำลายลงโดยไม่ได้รับการฟื้นฟู เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการนำทรัพยากรไปใช้เพิ่มมากขึ้นจึงเริ่มเกิดแนวความคิดของการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในการพัฒนาว่าสิ่งไหนบ้างที่จำเป็นต้องนำมาพัฒนา หรือใครควรเป็นผู้พัฒนาและจะพัฒนากันอย่างไร เหตุที่ต้องคำนึงถึงขอบเขตในเรื่องนี้ เนื่องจากการพัฒนาโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมและคุณค่าทางวัฒนธรรม การสูญพันธุ์ของพืช สัตว์ การก่อกมลพิษรวมถึงการที่มนุษย์ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องถูกทำลายจนหมดสิ้นไปอย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้สิ่งที่เกิดผลกระทบกับมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเลย ทั้งนี้ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ เรื่องของการสร้างจิตสำนึกและการให้ความรู้ที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติว่าจะต้องใช้กันอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องคำนึงถึงมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน⁷

⁷ Holdgate, M. (1999), The Green Web: A Union for World Conservation, (London: Earthscan), p. 1. ; Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Litic, K., (2008), Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide, (Cambridge: Cambridge University press), p. 26.

อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่าเมื่อมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวไปในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น การพัฒนาเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองชนิดของพืช สัตว์ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจก็มีมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่าเป็นการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น เมื่อมีการนำทรัพยากรพันธุกรรมมาใช้ผลิตผลิตภัณฑ์ทางด้านอาหาร หรือการเกษตรก็ให้นาเอาผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวมาแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เป็นต้น และจากการศึกษาพบว่าในศตวรรษที่ 19 ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวในเรื่องของการอนุรักษ์ (Conservation) เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาเหนือ โดยเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนชนิดของพืช หรือสัตว์ที่มีอยู่ได้ลดจำนวนลงมากอันมีสาเหตุมาจากการเข้าไปสำรวจทรัพยากรธรรมชาติทั่วโลกมีจำนวนมากจนนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของคนในสังคม หรือชุมชน โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้เปลี่ยนแนวความคิดที่คำนึงถึงแต่เรื่องของผลประโยชน์เป็นสำคัญมาเป็นการหาความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ของมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสมรวมทั้งการวางหลักการพื้นฐานเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน⁸

โดยจะเห็นได้จากการมีกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้อยู่หลายฉบับด้วยกันซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นความต้องการของภาครัฐที่จะแสวงหามาตรการ กลไกต่างๆ เพื่อนำมาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ โดยมีแนวโน้มในช่วงแรกคือ มุ่งคุ้มครองสิ่งเหล่านั้นในพื้นที่คุ้มครอง เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้มิให้ขาดแคลนและสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในเรื่องนี้คือ การให้ความน่าสนใจต่อกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ หรือการอนุรักษ์สัตว์ป่ารวมถึงผลของการผลิตผลิตภัณฑ์ต่างๆ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรทั้งหลายเหล่านั้น จนต่อมามีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ต่อไปนี้จะเรียกว่าอนุสัญญาฯ) ในปี 1992 ซึ่งกล่าวได้ว่าการนำหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ มาใช้นั้นถือเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านกฎหมายและก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมากในเรื่องของการตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นใกล้ตัวและการตระหนักถึงสิ่งที่ต้องทำ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดที่สำคัญๆ เกี่ยวกับ

⁸ Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Litic, K., Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide, pp. 26 – 28.

ความหลากหลายทางชีวภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายของระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์และ
ทรัพยากรพันธุกรรม⁹

2.1.2 วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ สังกัดได้ว่าเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์
ไว้กว้างๆ กล่าวคือไม่เพียงแต่มีเจตนารมณ์ต้องการให้เกิดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแต่ยังรวมไปถึงต้องการให้เกิดการแบ่งปัน
ผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันซึ่งหมายรวมถึง
การเข้าถึง หรือเข้าไปใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร
พันธุกรรมอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ที่มีอยู่เหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีเหล่านั้น
รวมทั้งการระดมทุนเพื่อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย ดังปรากฏอยู่ใน ข้อ 1 ของ
อนุสัญญาฯ คือ

“The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions,
are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and
equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by
appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking
into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.”¹⁰

เมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ กล่าวได้ว่าการจะอนุรักษ์และ การใช้ประโยชน์
ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนนั้น จำต้องส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึง และใช้ทรัพยากร
อย่างเหมาะสมโดยต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม
อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เช่น เมื่อเข้ามาใช้พันธุกรรมพืชในประเทศเจ้าของทรัพยากร ผู้เข้ามา
ใช้ทรัพยากรจำต้องถ่ายทอดเทคโนโลยี องค์ความรู้และผลการวิจัยให้กับนักวิจัยในประเทศเจ้าของ
ทรัพยากร เป็นต้น ทั้งนี้ หมายความว่าประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องคำนึงถึงมาตรการ กลไกต่างๆ
ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย นโยบายๆ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรม

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; Tucker, L. and Farrier, D., (2004), “Conserving
Biodiversity via Access to Bioresources: A Natural Section?,” In Stoianoff, N. P. (ed.), *Accessing Biological Resources:
Complying with the Convention on Biological Diversity*, (London: Kluwer Law International), pp. 167 – 170.

ของประเทศที่ต้องเฝ้าระวังความสะดวกรวดเร็วต่อการใช้และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันต่อผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทั้งหลายด้วย เช่น กฎหมายและการดำเนินการต้องไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องมีความชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา¹¹ เป็นต้น

2.2 หลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการสำคัญตามอนุสัญญาฯ ประการหนึ่งคือ หลักอธิปไตยถาวรของรัฐที่มีอยู่เหนือทรัพยากรของประเทศตน (Permanent Sovereignty over Natural Resources) หลักดังกล่าวนี้เป็นหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)¹² หลักการนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 15 ของอนุสัญญาฯ คือ

"Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources, the authority to determine access to genetic resources rests with the national governments and is subject to national legislation..."¹³

หลักการนี้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้อำนาจรัฐ หรือประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมาย นโยบายภายในประเทศเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรในประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายที่ต้องการ ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการ หรือการดำเนินการดังกล่าวรวมทั้งกิจกรรมทั้งหลายต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่นที่อยู่นอกอาณาเขตของประเทศตนด้วย ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายภายใต้กรอบ (Framework) ของอนุสัญญาฯ นี้เป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญและเป็นพันธกรณี (Obligation) ที่บรรดาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องไปดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสม เช่น กฎหมายและนโยบายต้องส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึง หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม¹⁴ เป็นต้น

¹¹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; Kate, K. T. and Laird, S. A., (1999), The commercial use of biodiversity: Access to genetic resources and benefit – sharing, (London: Earthscan), pp. 3 – 9.

¹² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15. ; Charter of the United Nation, 1945, Article 2.

¹³ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15.

¹⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 3, 15, 16 and 19. ; Beyerlin, U. and Marauhn, T., (2011), International Environmental Law, (Oxford: Hart Publishing Ltd), pp. 21 – 22.

2.3 องค์การและการบริหารจัดการขององค์กร

2.3.1 องค์การ

การดำเนินการขององค์กรในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน ตามอนุสัญญาฯ นั้นกล่าวได้ว่าองค์กรดังกล่าวต้องสามารถทำงานประสานงานกันได้ในระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานทั้งภายในและต่างประเทศได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความจำเป็นที่การดำเนินงานในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่จะต้องเกี่ยวพัน หรือต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ตัวอย่าง เช่น บรรดาประเทศภาคีอาจต้องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของอีกประเทศหนึ่งที่เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศภาคีที่เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมต้องให้ความร่วมมือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งการดำเนินการต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น ดังปรากฏอยู่ใน ข้อ 5 ของอนุสัญญาดังกล่าว ดังนี้ คือ

"Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, cooperate with other Contracting Parties, directly or, where appropriate, through competent international organizations, in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biological diversity."¹⁵

จึงกล่าวได้ว่าความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรประสานงานกลางของรัฐ (National Focal Point) และ (National Competent Authority) ที่ต้องมีอำนาจ หน้าที่และศักยภาพในการประสานงานและดำเนินการด้านต่างๆ เหล่านี้ได้เป็นอย่างดีเป็นระบบกับองค์กร หน่วยงานที่มีอำนาจระหว่างประเทศ (Competent international organization) รวมทั้งองค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งหมายรวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึง หรือการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ เท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสมด้วย¹⁶

¹⁵ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 5.

¹⁶ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 5, 15, 15 (7), 16 (1)(4) and 19 (1). ; Hotley, 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), pp. 238 – 243. ; Stoianoff, N. P., "An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources," pp. 35 – 37.

นอกจากนั้น ไม่เพียงแต่ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรประสานงานและดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีศักยภาพดังกล่าวแล้ว การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนนั้น จำต้องคำนึงต่อการบริหารจัดการที่เป็นระบบด้วยเช่นกัน โดยจะกล่าวถึงการบริหารจัดการขององค์กรในหัวข้อถัดไป

2.3.2 การบริหารจัดการขององค์กร

มาตรการโดยทั่วไปเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งหมายรวมถึงพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนนั้น จำต้องอาศัยมาตรการหลายด้านด้วยกัน อาทิ เช่น การพัฒนากลยุทธ์ของชาติในเรื่องนี้ แผน หรือโครงการต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนก็ต้องมีอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง หรือมีการปรับเปลี่ยน เพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของโครงการ แผนงาน หรือกลยุทธ์ทั้งหลายนี้ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทั้งหลายที่กำหนดขึ้นมาในอนุสัญญาฉบับนี้เป็นสิ่งที่สำคัญที่ภาคีอนุสัญญาต้องคำนึงถึง ดังปรากฏอยู่ใน ข้อ 6 (เอ) (บี) ของอนุสัญญาฯ นี้ ซึ่งกำหนดไว้ว่า¹⁷

"Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities:

(a) Develop national strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity or adapt for this purpose existing strategies, plans or programmes which shall reflect, inter alia, the measures set out in this Convention relevant to the Contracting Party concerned; and (b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies."¹⁸

นอกจากนั้น เป็นการย้ำให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องประสานงานกันระหว่างองค์กร หน่วยงานต่างๆ นักวิทยาศาสตร์ หรือองค์กรอื่นๆ เช่น ประสานงานเรื่องการขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชระหว่างกระทรวง หรือกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึง หรือใช้ทรัพยากร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้แผนการดำเนินงาน โครงการ กิจกรรมและนโยบายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมต่างๆ เช่น กำหนดนโยบายกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และอย่าง

¹⁷ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 6 (a).

¹⁸ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 6 (a) (b).

เหมาะสม ดังนั้น จะเห็นว่าผู้ที่กำหนดนโยบายก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญด้วยเช่นกันขณะเดียวกัน กฎหมายก็ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานต่างๆ เช่น กฎหมายกำหนดให้การบริหารจัดการ ต้องทำการตัดสินใจร่วมกัน หรือให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากสิ่งสำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นต้น¹⁹

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการตามอนุสัญญาฯ สำคัญ ของกฎหมายและนโยบายต้องมีเรื่องสำคัญๆ คือ เรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ วิธีการ มาตรการ กลไกด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย บทลงโทษและมาตรการตอบโต้ การเตือนและการติดตามรวมทั้งเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่าง ยั่งยืนซึ่งจะกล่าวตามลำดับดังนี้

2.4 สำคัญของกฎหมายและนโยบาย

จากการศึกษาหลักการต่างๆ ในอนุสัญญาฯ รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืช เช่น พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการ เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและ แนวทางบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ ทรัพยากรพันธุกรรม พบว่าทั้งในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งพิธีสารนาโง ยา หรือแนวทางบอนน์ ได้กำหนดหลักการสำคัญต่างๆ เช่น กฎหมายของประเทศภาคีต้องกำหนด หลักเกณฑ์การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม หรือการ องค์กรประสานงานกลาง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน เป็นต้น²⁰ ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 6 (b). ; Holley, C. and Lawson, A., "Implementing environmental Law and collaborative governance," pp. 238 – 243.

²⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization, 2010, Articles 1, 5, 6, 8, 9, 13 and 17. ; Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising Out of Their Utilization, 2002, Articles 11, 13, 14, 16, 22 and 33.

2.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และกล่าวได้ว่าการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสมนั้น จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนด้วยอีกทางหนึ่ง เช่น การมีมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ หรือนโยบายที่แน่นอน ชัดเจน โปร่งใส ติดตาม ตรวจสอบได้ การขอความยินยอมล่วงหน้าก่อนเข้าถึงทรัพยากร กำหนดให้มีการทำข้อตกลงร่วมกัน เป็นต้น²¹

หลักการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งทำให้ประเทศภาคีอนุสัญญานี้ต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าวนี้ เช่น ตามข้อ 15 (1) (2) (5) ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“(1) Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources, the authority to determine access to genetic resources rests with the national governments and is subject to national legislation.

(2) Each Contracting Party shall endeavour to create conditions to facilitate access to genetic resources for environmentally sound uses by other Contracting Parties and not to impose restrictions that run counter to the objectives of this Convention.....

(5) Access to genetic resources shall be subject to prior informed consent of the Contracting Party providing such resources, unless otherwise determined by that Party.”²²

ประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหลายต่างยอมรับหลักการในเรื่องของสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Sovereign rights of States over their natural

²¹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization, 2010, Articles 1, 5, 6, 8 and 9. ; Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising Out of Their Utilization, 2002, Articles 11, 16, 22 and 33.

²² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15, 15 (1)(2) and (5).

resources) ซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายในประเทศนั้นด้วย ดังนั้น ประเทศภาคีย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายต่างๆ ในเรื่องของการเข้าถึง หรือการเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ หรือพันธุกรรมพืชในประเทศตนได้ ขณะเดียวกันยอมหมายความว่าประเทศภาคีอื่นที่จะเข้ามาใช้ทรัพยากรของประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมพืชดังกล่าวยอมต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายของประเทศเจ้าของทรัพยากรนั้นด้วย²³

นอกจากนั้น หลักการตามอนุสัญญาฉบับนี้ยังกำหนดไว้ด้วยว่าแต่ละภาคีต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ทั้งนี้ การเข้าไปใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวโดยประเทศภาคีอื่นต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมและการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้จะต้องไม่วางข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ กล่าวคือการวางเงื่อนไขใดๆ ต้องไม่เป็นอุปสรรค หรือขัดขวางการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ทั้งต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เช่น กฎหมายต้องไม่กำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่ยุ่งยากซับซ้อนในการยื่นขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช แต่กฎหมายต้องกำหนดเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่ยั่งยืน เช่น ต้องกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อนำผลประโยชน์นั้นไปใช้ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งผลประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้ก็เป็นมาตรการทางเศรษฐกิจในการกระตุ้น หรือทำให้เกิดแรงจูงใจกับชนพื้นเมือง ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติให้มีส่วนร่วมและช่วยกันอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้ยั่งยืนได้อีกทางหนึ่ง²⁴

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม หรือพันธุกรรมพืชนั้นจำเป็นต้องขอความยินยอมล่วงหน้า (Prior informed consent) ต่อประเทศเจ้าของทรัพยากรดังกล่าวก่อนเข้าถึงทรัพยากร เว้นแต่จะตกลงกันได้เป็นอย่างอื่น เช่น สามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้เลยโดยไม่

²³ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 (1).

²⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 and 15 (2). ; Revéret, Jean – Pierre and Webster, A., (2002), "Economics and Biodiversity Management," In Prestre, P. G. L. (ed.), *Governing Global Biodiversity*, (Hampshire: Ashgate), pp. 233 – 245.

ต้องขออนุญาตก่อนเข้าถึงทรัพยากรหากเข้ามาทำวิจัยพันธุกรรมที่ร่วมกันในประเทศเจ้าของทรัพยากร เป็นต้น²⁵ สำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญา ได้กำหนดให้บรรดาประเทศภาคีเมื่อได้รับอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมแล้วต้องทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually agreed terms) ตามข้อ 15 (4) ของอนุสัญญา

“ (4) Access, where granted, shall be on mutually agreed terms and subject to the provisions of this Article.”²⁶

การทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญาเป็นข้อสังเกตว่ามุ่งเน้นทั้งในรูปที่เป็นตัวเงิน (Monetary benefits) และที่ไม่ใช่ในรูปของตัวเงิน (Non – monetary benefits) ทั้งนี้ การทำข้อตกลงดังกล่าวนี้ต้องอาศัยมาตรการ กลไกต่างๆ เข้ามาช่วยดำเนินการในเรื่องนี้ เช่น มาตรการทางกฎหมาย มาตรการการบริหารจัดการและนโยบายที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมและเอื้อให้เกิดการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางของรัฐที่มีศักยภาพเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือและสร้างความมั่นใจในการทำข้อตกลงร่วมกันและทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย เป็นต้น เพราะการทำข้อตกลงดังกล่าวนี้มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายซึ่งรวมถึงคนในชุมชน หรือในพื้นที่ที่เป็นผู้ดูแล รักษาทรัพยากรในท้องถิ่น หรือพื้นที่นั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เช่น ทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อนำเงินที่ได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพีชมาทำกิจกรรม หรือโครงการต่างๆ เพื่อปลูกพืชทดแทนเพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรในพื้นที่อย่างยั่งยืนต่อไป²⁷

จะสังเกตได้ว่ามาตรการทางด้านกฎหมาย นโยบายและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพีชนั้นในอนุสัญญา ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าแต่ละภาคีต้องดำเนินการทางด้านกฎหมายการบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ในประเทศให้เหมาะสม เช่น ต้องมีมาตรการทางกฎหมาย

²⁵ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 (5).

²⁶ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 (4).

²⁷ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (4) (7), 16, 19, 20 and 21. ; 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), pp. 3 – 7.

และมาตรการบริหารจัดการรวมทั้งนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ ผลการวิจัยและการพัฒนาต่างๆ ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชระหว่างกันเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นต้น หลักการนี้ปรากฏอยู่ใน ข้อ 15 (7) ของอนุสัญญาฯ ดังนี้ คือ

" Each Contracting Party shall take legislative, administrative or policy measures, as appropriate, and in accordance with Articles 16 and 19 and, where necessary, through the financial mechanism established by Articles 20 and 21 with the aim of sharing in a fair and equitable way the results of research and development and the benefits arising from the commercial and other utilization of genetic resources with the Contracting Party providing such resources. Such sharing shall be upon mutually agreed terms."²⁸

หลักการตาม ข้อ 15 นี้มีความชัดเจนว่าบรรดาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องมีมาตรการทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ หรือนโยบายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนโดยต้องสอดคล้องกับหลักการในข้อ 16 และข้อ 19 ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสม เช่น มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายรัฐดังกล่าว ต้องชัดเจนและเอื้อให้เกิดการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากร ส่งเสริมให้มีกิจกรรม โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ เป็นต้น และกรณีจำเป็นให้ใช้กลไกทางการเงิน ตาม ข้อ 20 และ 21 เข้ามาช่วยเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนดังกล่าวได้ด้วย ตัวอย่าง หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ใน ข้อ 16 (3) (4) และ (5) ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ คือ

(3) Each Contracting Party shall take legislative, administrative or policy measures, as appropriate, with the aim that Contracting Parties, in particular those that are developing countries, which provide genetic resources are provided access to and transfer of technology which makes use of those resources, on mutually agreed terms, including technology protected by patents and other intellectual property rights, where necessary, through the provisions of Articles 20 and 21 and in accordance with international law and consistent with paragraphs 4 and 5 below.

²⁸ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 (7).

(4) Each Contracting Party shall take legislative, administrative or policy measures, as appropriate, with the aim that the private sector facilitates access to, joint development and transfer of technology.....for the benefit of both governmental institutions and the private sector of developing countries....

(5) The Contracting Parties, recognizing that patents and other intellectual property rights may have an influence on the implementation of this Convention, shall cooperate in this regard subject to national legislation and international law in order to ensure that such rights are supportive of and do not run counter to its objectives."²⁹

เมื่อพิจารณาจาก ข้อ 16 (3) และ (4) กล่าวได้ว่าแต่ละภาคีอนุสัญญาฯ ต้องดำเนินการ มาตรการทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ หรือนโยบายในประเทศตนให้เหมาะสม ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ต้องมีขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเข้าถึง การได้รับและการถ่ายทอด เทคโนโลยี การพัฒนาร่วมกัน โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทั้งหลายเหล่านั้นต้องเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่เป็นผู้จัดหาทรัพยากรดังกล่าวด้วย โดยให้ทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually agreed terms) อย่างเป็นธรรมซึ่งอาจทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงิน (Monetary benefits) และที่ไม่ใช่ ตัวเงิน (Non - Monetary benefits) เช่น การตกลงทำวิจัยร่วมกัน หรือ ประเทศภาคี ผู้เข้ามาใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอาจตกลงให้เงินสนับสนุนโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากร หรือ ส่งเสริมกิจกรรมการปลูกป่าทดแทน การถ่ายทอดความรู้และ เทคโนโลยี เป็นต้น³⁰

จะสังเกตว่า ข้อ 16 (4) ได้ย้ำหลักการที่ว่ามาตรการดังกล่าวต้องให้ทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ ต้องมีความร่วมมือกัน เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสถาบันต่างๆ หรือหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศที่กำลัง พัฒนาทั้งหลาย³¹

²⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 16 (3)(4) and (5). ; Saxena, S., Chandak, V., Ghosh, S. B., Sinha, R., Jain, N. and Gupta, A. K., (2010), "Costs of Conservation of Agrobiodiversity in India," In Virchow, D. (ed.), Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: Theoretical Approaches and Empirical Studies, (Bonn: Springer), pp. 137 - 144.

³⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (4) (7), 16, 19, 20 and 21.

³¹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 16 (4).

นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งหลักการ ตาม ข้อ 16 (5) กล่าวได้ว่าในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช รวมทั้งการเข้าถึงและการแบ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชดังกล่าวนั้นบางกรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิบัตรและกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินการในมาตรการต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางด้านกฎหมายของประเทศภาคีทั้งหลายจะต้องดำเนินการให้เป็นระบบสอดคล้องกัน โดยกฎหมายภายในประเทศ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช หรือกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าว ต้องบัญญัติขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความลักษณะสำคัญของกฎหมายเหล่านั้นด้วย เช่น การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิก็จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม ดังนั้น การดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันอย่างเหมาะสมและมีความชัดเจนอย่างเป็นระบบ กล่าวคือกฎหมายการบริหารจัดการและนโยบายต่างๆ แต่ละองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกัน ไม่ซ้ำซ้อนขัดแย้งกัน³²

อย่างไรก็ตาม แม้ต้องมีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงรวมถึงการบริหารจัดการและนโยบายต่างๆ ดังกล่าวแล้ว วิธีการ มาตรการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายของประเทศก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวในเรื่องนี้สามารถส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนก่อเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสม ซึ่งขอนำวิธีการ มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายมากส่วนในหัวข้อถัดไปซึ่งเป็นไปตามหลักการตามอนุสัญญาฯ ดังนี้ คือ

2.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนอกจากจะต้องมีมาตรการทางด้านกฎหมายโดยตรงรวมถึงการบริหารจัดการและนโยบายของประเทศเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนแล้ว วิธีการ มาตรการ หรือกลไกทางด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและ

³² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 16 (5). ; Curci, J. (2010), The Protection of Biodiversity and Traditional Knowledge in International Law of Intellectual Property, (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 50 – 63.

นโยบายก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกำหนดไว้เช่นกัน เช่น ระบบการประเมินผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม การจัดการข้อมูลทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ระหว่างกัน การจ่ายค่าบริการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การกระตุ้นเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมที่ชอย่างยั่งยืน มาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การให้การศึกษา และสร้างความตระหนักแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พันธุกรรมที่ชอย่างยั่งยืน เป็นต้น เป็นสิ่งที่ประเทศภาคีสัญญาฯ ต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้³³ จะสังเกตได้ว่าอนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ เช่น กรณี ตาม ข้อ 14 (1) (เอ) ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

"(1) Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall:

(a) Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures;..."³⁴

จากการศึกษาหลักการดังกล่าวนี้ตามอนุสัญญาฯ กล่าวได้ว่าแต่ละภาคี หรือประเทศภาคีทั้งหลายไม่เพียงแต่จะต้องกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม หรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการและกลไกอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายเพื่อป้องกันมิให้มีการเข้ามาใช้ทรัพยากรดังกล่าวภายในประเทศตนและส่งผลกระทบต่อ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสมด้วย เช่น กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น³⁵

³³ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14 and 15.

³⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14 and 14 (1)(a).

³⁵ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14 (1)(a)(b)(c)(d)(e) and (2). ; Gumley, W. (2015), "Has environment impact assessment (EIA) lost credibility? Recent concerns from Australia and Canada," In Martin, P. and Kennedy, A. (eds.), Implementing Environmental Law, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.), pp. 91 – 111.

มาตรการทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นกล่าวได้เป็นมาตรการเสริมเพื่อการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้มนุษย์สามารถมีชีวิตรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและอยู่ได้อย่างมีความสุข³⁶

อย่างไรก็ตาม มาตรการและกลไกต่างๆ นั้นต้องกำหนดขึ้นมาโดยไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ³⁷ เช่น ตาม ข้อ 17 และ 18 เป็นต้น กรณีตาม ข้อ 17 (1) (2) กำหนดไว้ว่า

" (1) The Contracting Parties shall facilitate the exchange of information, from all publicly available sources, relevant to the conservation and sustainable use of biological diversity, taking into account the special needs of developing countries.

(2) Such exchange of information shall include exchange of results of technical, scientific and socio-economic research, as well as information on training and surveying programmes, specialized knowledge, indigenous and traditional knowledge.... It shall also, where feasible, include repatriation of information."³⁸

เมื่อศึกษาหลักการข้างต้นนี้แล้วจึงกล่าวได้ว่าประเทศภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ จำต้องเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งหลายที่มีอยู่ภายในประเทศ เช่น ข้อมูลแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชต่างๆ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น เพื่อให้ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชสามารถทราบและค้นคว้าหาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและความหลากหลายทางชีวภาพภายในประเทศภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศกำลังพัฒนา³⁹ ดังนั้น การจัดการฐานข้อมูลดังกล่าวจึงต้องมีดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย ขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อคุ้มครองและควบคุมการใช้ข้อมูลดังกล่าวอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้เป็นเจ้าของข้อมูลและผู้ที่ใช้ข้อมูลอย่างเหมาะสมด้วย

³⁶ Ibid.

³⁷ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15 (2).

³⁸ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 17 (1) and (2).

³⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 17 (1).

นอกจากนั้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งหลายนั้น รวมไปถึงผลการวิจัยทางเทคโนโลยี ทางวิทยาศาสตร์ การวิจัยทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งข้อมูลโปรแกรมการฝึกอบรม ฝึกงาน หรือการสำรวจต่างๆ ความรู้เฉพาะด้าน ความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาของชนพื้นเมืองต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหลายอย่างยั่งยืน เช่น ข้อมูลการสำรวจพื้นที่เพื่อปลูกพืชทดแทน ข้อมูลผลการวิจัยพันธุ์พืชหายาก เป็นต้น ก็เป็นสิ่งอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน⁴⁰

จึงเป็นข้อสังเกตด้วยว่าในอนุสัญญาฯยังกำหนดในเรื่องของความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ภาคีอนุสัญญาฯ ต้องส่งเสริมและทำความร่วมมือระหว่างภาคีอนุสัญญาฯ ดังปรากฏ เช่น ในข้อ 18 (1) (2) (3) (4) และ (5) ดังนี้ คือ

" (1) The Contracting Parties shall promote international technical and scientific cooperation in the field of conservation and sustainable use of biological diversity, where necessary, through the appropriate international and national institutions.

(2) Each Contracting Party shall promote technical and scientific cooperation with other Contracting Parties, in particular developing countries, in implementing this Convention, inter alia, through the development and implementation of national policies. In promoting such cooperation, special attention should be given to the development and strengthening of national capabilities, by means of human resources development and institution building.

(3) The Conference of the Parties...shall determine how to establish a clearing-house mechanism to promote and facilitate technical and scientific cooperation.

(4) The Contracting Parties shall, in accordance with national legislation and policies, encourage and develop methods of cooperation for the development and use of technologies, including indigenous and traditional technologies, in pursuance of the objectives of this Convention. For this purpose, the Contracting Parties shall also promote cooperation in the training of personnel and exchange of experts.

⁴⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 17 (2).

(5) The Contracting Parties shall, subject to mutual agreement, promote the establishment of joint research programmes and joint ventures for the development of technologies relevant to the objectives of this Convention."⁴¹

จากหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ข้อ 18 กล่าวได้ว่าประเทศภาคีต้องส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีด้วยกันทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านวิทยาศาสตร์ เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี ถ่ายทอดความรู้ หรือ ผลการวิจัยต่างๆ ระหว่างกัน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน โดยให้ดำเนินการผ่านทางสถาบัน หรือองค์กรต่างๆ ทั้งภายในประเทศภาคีเองและระหว่างประเทศตามที่จำเป็นและเหมาะสม⁴²

นอกจากนั้น ยังเน้นย้ำว่าแต่ละภาคีต้องให้การส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการทางวิทยาศาสตร์แก่ภาคีอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภาคีซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ ต้องกำหนดกฎหมายและนโยบายของประเทศต้องชัดเจนและสอดคล้องกันเพื่อให้เกิดการส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือดังกล่าว การส่งเสริมความร่วมมือต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการพัฒนาและการเสริมสร้างหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเข้มแข็ง เช่น พัฒนา เสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือศักยภาพให้แก่ชุมชนในการดูแลรักษาและบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชในชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสามารถพึ่งพาตนเองได้ เป็นต้น โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ด้วย กล่าวคือไม่เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนด้วย เช่น การให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ และนโยบาย รวมถึงบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยตนเองและสามารถสร้างความเข้มแข็งในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลาย หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนในชุมชนของตนเองได้ด้วยการร่วมมือกันปลูกป่าทดแทนอย่างต่อเนื่องและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งต้องคำนึงถึงกิจกรรม โครงการต่างๆ ที่ทำให้มีระบบนิเวศที่ยั่งยืนด้วย เป็นต้น⁴³

⁴¹ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 18 (1) (2) (3) (4) and (5).

⁴² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 18 (1).

⁴³ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 18 (2) (4) and (5). ; Montini, M., "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability," pp. 271 – 282.

อนุสัญญาต้องการให้ประเทศภาคีจัดตั้งกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Clearing – house mechanism: CHM) ซึ่งเป็นกลไกเพื่อถ่ายทอดสิ่งต่าง ๆ เช่น ข้อมูลแหล่งทรัพยากร องค์ความรู้ ต่างๆ ที่จะมีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งอาจหมายถึงการถ่ายทอดข้อมูลทางวิชาการ ทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคและเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น⁴⁴

จากการศึกษาหลักการ แนวทางต่างๆ ตามอนุสัญญา กล่าวได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางในการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมาย การบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายต่างๆ ในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ประเทศภาคี อนุสัญญา ได้มีกรอบ (Framework) กว้างๆ เพื่อการดำเนินการในมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายเรื่องนี้ให้ไปในทิศทางเดียวกัน ขณะเดียวกันก็เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักการและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ จะสังเกตได้ในเบื้องต้นว่า หลักการต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับทุกมิติไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ ของคนในชุมชน หรือผู้ที่ดูแล รักษาทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อให้มีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการ ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ได้ให้ความสำคัญกับมิติทางด้าน เศรษฐกิจ หรือเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือส่งเสริมให้เข้าถึง หรือเข้าไปใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น หรือพื้นที่ ต่างๆ โดยต้องแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม กันซึ่งเป็นหลักการแนวคิดที่ดี ที่ทำให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือชุมชนต่าง เกิดการ ร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนต่อไปและในอนุสัญญา นี้ได้ให้ ให้ความสำคัญกับมิติทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นย้ำให้ องค์กร หน่วยงาน ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน ประสานงานกัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งอนุสัญญา นี้ก็ได้ให้ความสำคัญกับ มิติทางด้านกฎหมายไว้ด้วย กล่าวคือมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนโยบายและการ ดำเนินการในเรื่องนี้ภายในประเทศภาคี จำต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้การ ดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรอบกฎหมายดังกล่าวและเพื่อให้สอดคล้องกับ หลักการตามอนุสัญญา อย่างเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เป็นกรอบ (Framework) เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับอนุสัญญา นี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนทัศน์ หรือ แม่แบบของการสร้างกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ (Paradigm for creating new environmental legislation) ที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบเดิมที่กฎหมาย การบริหาร

⁴⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 18 (3).

จัดการและนโยบายดำเนินการแยกส่วนออกจากกันโดยมิได้ให้ความสำคัญกับมิติทุกมิติอย่างเหมาะสมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น⁴⁵

จากมาตรการต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น การบัญญัติกฎหมาย นโยบายเพื่อบริหารจัดการ หรือดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม หรือดำเนินการตามหลักเกณฑ์ หรือนโยบายดังกล่าว กฎหมายภายในประเทศภาคี จำต้องกำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ต่อการฝ่าฝืน หรือไม่ดำเนินการดังกล่าวอย่างเหมาะสมได้ด้วย⁴⁶ ซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

2.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนนั้น ดังที่กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้นว่าประเทศภาคีทั้งหลายจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมาย การบริหาร หรือนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการ แนวทาง ตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้เท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่าเป็นการกำหนดกรอบไว้กว้างๆ ให้กับแต่ละภาคีอนุสัญญาฯ ที่มีพันธกรณีต้องไปดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าว⁴⁷ ดังที่ปรากฏ เช่น ข้อ 16 (3) ดังนี้ คือ

(3) Each Contracting Party shall take legislative, administrative or policy measures, as appropriate, with the aim that Contracting Parties, in particular those that are developing countries, which provide genetic resources are provided access to and transfer of technology which makes use of those resources, on mutually agreed terms.....⁴⁸

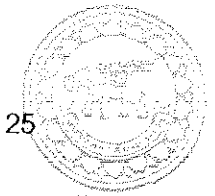
จากการศึกษาหลักการต่างๆ ตามอนุสัญญาฯ รวมทั้งหลักการตาม ข้อ 16 ดังที่กล่าวมาแล้วและ ข้อ 16 (3) นี้กล่าวได้ว่าแต่ละภาคี หรือประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องมีมาตรการ

⁴⁵ Montini, M., "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability," pp. 271 – 282. ;

⁴⁶ Pink, G. and Bartel, R., (2015), "Regulator networks: collaborative agency approaches to the implementation and enforcement of environmental law," In Martin, P. and Kennedy, A. (eds.), *Implementing Environmental Law*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited), pp. 308 – 332.

⁴⁷ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (7), 16 (3)(4)(5) and 19 (1)(2).

⁴⁸ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 16, 16 (3)(4) and (5).



ทางด้านกฎหมาย บริหารจัดการและนโยบายภายในประเทศ เพื่อเชื้ออำนาจความสะดวกต่อการเข้าถึง หรือส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือรวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาและเป็นประเทศที่จัดหาทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าวให้กับประเทศผู้ใช้ทรัพยากร เช่น ทำการวิจัยร่วมกัน สนับสนุนงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ร่วมมือกันทำกิจกรรมปลูกป่าทดแทน เป็นต้น ทั้งนี้โดยต้องทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually agreed terms) ขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าว เช่น มาตรการทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืช สัตว์ เป็นต้น ต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการส่งเสริม การอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืช สัตว์อย่างยั่งยืนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ ด้วย⁴⁹

อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่ามาตรการทางด้านกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในหลักการของอนุสัญญาฯ มิได้บัญญัติหลักการ หรือหลักเกณฑ์ใดไว้อย่างชัดเจนถึงบทกำหนดโทษ และมาตรการตอบโต้ในกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ นี้ ดังนั้น ย่อมหมายความว่าแต่ละภาคี หรือประเทศภาคีทั้งหลายจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือบัญญัติกฎหมายภายในของตน เพื่อให้บริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรม หรือความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งสามารถกำหนดบทลงโทษ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้ได้ เช่น กำหนดโทษจำคุกและปรับ หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเสริม มาตรการทางด้านกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นได้ เช่น กำหนดอัตราภาษี ให้ต่ำลงสำหรับกรณีมีผู้นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้พัฒนาการวิจัย หรือเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากร พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ เท่าที่เป็นไปได้และอย่างเหมาะสมต่อไป⁵⁰ นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้กำหนดเรื่องของการเตือน การติดตาม ตรวจสอบไว้ด้วย ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

⁴⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 16, 16 (3)(4) and (5).

⁵⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 15 (7), 16 (3)(4)(5) and 19 (1)(2). ; Orlando, E., (2014), "Public and Private in the International Law of Environmental Liability," In Lenzerini, F. and Ana Vrdoljok F. (eds.), International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature (Oxford: Hart Publishing), pp. 395 -- 419.

2.4.4 การติดตามและการตรวจสอบ

จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาฯได้กำหนดให้แต่ละภาคีต้องการติดตาม ตรวจสอบ กิจกรรม โครงการและการดำเนินการต่างๆ เช่น ติดตาม ตรวจสอบการเก็บตัวอย่างพันธุกรรมพืช หรือส่วนต่างๆของความหลากหลายทางชีวภาพ ติดตาม ตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ หรือกิจกรรมฟื้นฟูระบบนิเวศเสื่อมโทรม ส่งเสริมให้บำรุงชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามจนใกล้จะสูญพันธุ์ ป้องกัน ควบคุม ฟื้นฟู รักษา ระบบนิเวศ การจัดการพื้นที่คุ้มครอง หรือจัดการพื้นที่ ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากร พันธุกรรมอย่างยั่งยืนมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม ดังปรากฏอยู่ในข้อ 7, 8, 9 และ 10 เช่น กรณีตาม ข้อ 7 ดังนี้ คือ

"Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, in particular for the purposes of Articles 8 to 10:

(a)

(b) Monitor, through sampling and other techniques, the components of biological diversity identified pursuant to subparagraph (a) above, paying particular attention to those requiring urgent conservation measures and those which offer the greatest potential for sustainable use;..."⁵¹

นอกจากนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้แต่ละภาคีสันับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หรือแก้ไขปัญหาต่างๆในพื้นที่ตน เช่น การทำกิจกรรมเพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่เสื่อมโทรม หรือกรณีที่ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ตนถูกทำลาย หรือลดน้อยลง เป็นต้น โดยได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ เช่น ตาม ข้อ 10 (ด) ซึ่งกำหนดไว้ว่า

"Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(d) Support local populations to develop and implement remedial action in degraded areas where biological diversity has been reduced; and..."⁵²

⁵¹ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 7, 7 (b), 8, 9 and 10.

⁵² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 10 (d).

การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในชุมชน หรือในพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ไม่เพียงแต่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ตนให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่านั้น แต่จำต้องดูแล บำรุง หรือรักษาให้ทรัพยากรดังกล่าวให้มีอยู่และสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนต่อไปด้วย⁵³ ดังนั้น มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายต้องมีมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชน หรือท้องถิ่นนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและรับผิดชอบต่อการดำเนินการต่างๆ ในชุมชนของตนด้วย กล่าวคือไม่เฉพาะหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะคนในชุมชนที่ดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าวต้องได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ ติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการต่างๆ เช่น ติดตาม ตรวจสอบกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย กิจกรรม โครงการและการดำเนินการต่างๆ ที่ได้ทำในพื้นที่ของตนเองได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้⁵⁴

นอกจากนั้น อนุสัญญาฯ ยังได้กำหนดในเรื่องของกองทุน หรือเงินทุนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าวในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนไว้ด้วยซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

2.4.5 กองทุน

จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาฯ กำหนดว่าประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศพัฒนาต้องจัดหาทรัพยากรการเงิน (Financial resources) หรือเงินทุน (Funds) ให้ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อดำเนินการต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน ดังปรากฏใน ข้อ 20 และ 21 เช่น กรณีตาม ข้อ 20 (2) กำหนดไว้ดังนี้ คือ

⁵³ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 10 (d).

⁵⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 7, 8, 9 and 10. ; Mahop, M. T., (2010), Intellectual Property, Community Rights and Human Rights: The biological and genetic resources of developing countries, (London: Routledge), pp. 106 – 116.

"(2) The developed country Parties shall provide new and additional financial resources to enable developing country Parties to meet the agreed full incremental costs to them of implementing measures which fulfil the obligations of this Convention...."⁵⁵

จะเห็นได้ว่าทรัพยากรการเงิน หรือกลไกทางการเงินตามอนุสัญญา ได้กำหนดไว้เป็นการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการดำเนินงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ไว้กว้างๆ ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนโดยทางอ้อมแก่ประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา เช่น สนับสนุนด้านการเงินเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือเพื่อลดความยากจนของประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น⁵⁶ หรืออาจเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาโดยตรง เช่น ส่งเสริมกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น กล่าวได้ว่าการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรม หรือความหลากหลายทางชีวภาพนั้น จำต้องให้การส่งเสริม สนับสนุนทางด้านอื่นๆ ประกอบด้วยไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมและความเป็นอยู่ของคนในสังคม หรือชุมชนนั้นๆ ด้วย⁵⁷ เช่น นำเงินมาเป็นทุนส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจให้เป็นผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าที่ได้มาตรฐานและทำรายได้ที่ดีให้กับเกษตรกร เป็นต้น เหตุผลของการช่วยเหลือทางการเงินดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าสามารถช่วยเหลือได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ ทั้งนี้ เพราะเมื่อเกษตรกร ชุมชนสามารถอยู่ดีกินดี หรือสามารถสร้างความเข้มแข็งในชุมชนจากรายได้ หรือผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่น เกษตรกร หรือคนในชุมชนนั้นๆ ย่อมร่วมมือและช่วยกันรักษา พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพภายในท้องถิ่นของตนให้มีความยั่งยืนต่อไปได้

จากการศึกษาหลักการ แนวทางตามอนุสัญญา มาแล้วนั้น จึงกล่าวได้ในเบื้องต้นว่า อนุสัญญา ได้กำหนดกรอบ (Framework) เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการอนุรักษ์ ทรัพยากร ภูมิปัญญา บริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ไว้ได้อย่างเหมาะสมและชัดเจน โดยให้ความสำคัญกับทุกมิติไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ มิติทางด้านเศรษฐกิจ หรือ เศรษฐศาสตร์ มิติทางด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมิติทางด้าน

⁵⁵ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 20.

⁵⁶ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 20 and 21.

⁵⁷ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 20, 21 and 21 (4).

กฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น⁵⁸ สำหรับในบทถัดไปจะศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวอและอินเดีย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายของทั้ง 2 ประเทศนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นกฎหมายที่มีหลักการและวัตถุประสงค์ที่ได้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้อย่างเหมาะสมมากที่สุด จึงเห็นควรนำมาศึกษา โดยจะกล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 ต่อไป



⁵⁸ Rosendal, G. K., *The Convention on Biological Diversity and Developing Countries*, (London: Kluwer Academic Publishers), pp. 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), pp.7 – 15.

กฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เมื่อประเทศใดได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ย่อมทำให้บรรดาประเทศเหล่านั้นมีพันธกรณี (Obligation) ที่ต้องดำเนินการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมายภายใน นโยบายและบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรม เช่น พันธุกรรมพืช สัตว์ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เช่น ให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศผู้ใช้ทรัพยากรกับผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมจากพันธกรณีดังกล่าวทำให้หลายประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา ดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย นโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศตนให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญา อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศคออสตาริกาและอินเดีย ด้วยเหตุนี้ ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้นำกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียมาศึกษาและด้วยเหตุผลที่มาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายต่างๆ ในเรื่องนี้ของทั้ง 2 ประเทศสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา อย่างเหมาะสมมากที่สุดและมีความชัดเจน^{๕๙} ทั้งนี้ โดยผู้วิจัยจะศึกษาถึงความ เป็นมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทั้งหลักการสำคัญๆ ของกฎหมายรวมทั้งลักษณะขององค์กร การบริหารจัดการขององค์กร เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายต่างๆ ของกฎหมาย ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของทั้ง 2 ประเทศโดยจะแยกศึกษาเรียงตามลำดับหัวข้อย่อย ดังต่อไปนี้ คือ

^{๕๙} Brandon, K. and Herron, M. O. (2004), "Parks, Projects, and Policies: A Review of Three Costa Rican ICDPs," 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), pp. 154 – 176. ; Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., (2007), "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," In McManis, C. (ed.), *Biodiversity & The Law*, (London: Earthscan), pp. 165 – 173.

3.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

3.1.1 ประเทศคอสตาริกา

คอสตาริกาเป็นหนึ่งในยี่สิบประเทศของโลกที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก หรือที่เรียกว่า " Megadiverse countries " และเป็นที่ยอมรับกันเป็นอย่างดีว่าประเทศนี้มีความพยายามในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ดังนั้น เมื่อประเทศคอสตาริกาได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพก็มีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพภายในประเทศ ซึ่งหมายรวมถึงการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมรวมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมด้วย⁶⁰

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาเป็นกฎหมายที่วางกรอบ (Framework) กว้างๆ ไร้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของอนุสัญญา และเป็นกฎหมายที่มีความแปลกใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน (Novel) จนกล่าวได้ว่าผู้บัญญัติกฎหมายมีความสามารถในการจินตนาการ หรือคาดเดาเหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีเหตุมีผลว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นหรือเป็นไปได้ในอนาคต (Visionary)⁶¹ การวางกรอบกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายต้องการให้การดำเนินการมาตรการทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายต่างๆ ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยมาตรการทางด้านกล่าวนั้นมีความสอดคล้องกันเป็นไปในทิศทางเดียวกันและการบริหารจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มีการทำงานในลักษณะที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันประสานงานกันได้ หรือมีความร่วมมือในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายร่วมกัน กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อคุณค่าของสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติรวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ โดยนำหลักการ วัตถุประสงค์และแนวความคิดตามอนุสัญญา มาปรับใช้กับกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างเหมาะสมมากที่สุด เช่น การพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมอย่าง

⁶⁰ Cabrera, J., Phillips, M. F. K. and Welch, F. P., (2011), *Biodiversity Legislation Study*, (Montreal: CISDL), p. 49 – 52. ; Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," p. 168.

⁶¹ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 1. ; Medaglia, J. C., Perron-Welch, F., Keenan A., Wandel, A. and Ruka, P., (2011), *Crafting Visionary Biodiversity Laws: Costa Rica's Biodiversity Law 1998*, (Montreal: CISDL), p. 5.

ยั่งยืน การแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช⁶² นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อระบบของการมีส่วนร่วมโดยมีสภาวะดับภูมิภาคและท้องถิ่นในพื้นที่อนุรักษ์แต่ละพื้นที่ไว้ด้วยโดยได้รวมตัวกันเลือกสมาชิกมาจำนวน 5 คนของแต่ละกลุ่มจากเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographical area) ทำให้เกิดการยอมรับกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและหลักปฏิบัติร่วมกัน เช่น สิทธิของเกษตรกรและสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนที่เป็นระบบเฉพาะ (*Sui generis*) ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จะกล่าวถึงกรณีการได้รับสิทธิบัตรจากสิ่งมีชีวิต หรือการประดิษฐ์ คิดค้นที่ทำให้ได้รับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) ไว้ด้วย⁶³

สิ่งที่นี้เป็นเป้าหมายทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ คอสตาริกาฉบับนี้คือ ต้องการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืนและต้องการทำให้เกิดความมั่นใจกับผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Stakeholders) ว่าเขาเหล่านั้นจะได้รับความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันจากการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น⁶⁴ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์และหลักการต่างๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ต่างๆ ที่ต้องดำเนินการในเรื่องนี้ไว้หลายด้านด้วยกัน เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการด้านทรัพยากรของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม⁶⁵ เป็นต้น

สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ คอสตาริกา คือ มุ่งส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมกัน จะสังเกตได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่กว้างๆ เช่น การผสมผสานทั้งการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของส่วนประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพในการพัฒนา ส่งเสริมนโยบายต่างๆ ทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและทางด้านสิ่งแวดล้อม

⁶² Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 8 – 11. ; Medaglia, J. C.,(2007), " The Role of the National Biodiversity Institute in the Use of Biodiversity for Sustainable Development – Forming Bioprospecting partnerships," In Kamau, E. C. and Winter, G. (eds.), Genetic Resources, Traditional Knowledge & The Law: Solutions for Access & Benefit Sharing, (London: Earthscan), pp. 243 – 245.

⁶³ Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," pp. 165 – 173.

⁶⁴ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 1 and 10.

⁶⁵ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 8.

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของทุกภาคส่วนของสังคมในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวกับระบบนิเวศรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในการดำเนินกิจการของสังคม เศรษฐกิจและความสามารถรักษาวัฒนธรรมได้อย่างยั่งยืน การสนับสนุนทางด้านการศึกษาและการตระหนักรู้ต่อสาธารณชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ วางกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเข้าถึงและกระจายผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกันและมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง ปรับปรุงการบริหารจัดการส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กระจายยอมรับและจัดการเรื่องค่าตอบแทนสำหรับความรู้ การดำเนินการและการประดิษฐ์คิดค้นของชนพื้นเมืองและชุมชนในท้องถิ่นในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับระบบนิเวศในส่วนประกอบต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ ยอมรับเรื่องสิทธิที่ได้รับจากการให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวกับส่วนประกอบต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ สร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนในฐานะที่สามารถรับประกันต่อสังคม เศรษฐกิจและทางด้านวัฒนธรรมให้อยู่อย่างยั่งยืนได้ ไม่จำกัดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการพัฒนาทางด้านการวิจัยและเทคโนโลยี ส่งเสริมการเข้าถึงต่อส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพและรวมถึงการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีด้วย สนับสนุนความร่วมมือทั้งในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาคเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องของการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่แนวเขตแดนที่ติดต่อกัน ส่งเสริมการรับเอาเรื่องของการสร้างแรงจูงใจและการให้รางวัล หรือสิ่งตอบแทนกรณีการให้บริการทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน สร้างระบบการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทำให้เกิดการประสานงานกันจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีระหว่างภาคเอกชน ประชาชนและรัฐไปจนถึงการรับประกันการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้⁶⁶

จากการศึกษาความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาทำให้กล่าวได้ในเบื้องต้นว่ากฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินการทั้งทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายได้ครอบคลุมในทุก

⁶⁶ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 10. ; Brandon, K. and Herron, M. O. "Parks, Projects, and Policies: A Review of Three Costa Rican ICDPs," pp. 154 – 176.

มิติไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ มิติทางด้านเศรษฐกิจ หรือเศรษฐศาสตร์ มิติทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมิติทางด้านกฎหมาย

3.1.2 ประเทศอินเดีย

ทรัพยากรชีวภาพมีบทบาทสำคัญมากต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของคนทั่วไปในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชนพื้นเมืองและคนในชุมชน ประเทศอินเดียซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศทั้งหลายของโลกที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก (Mega - biodiversity countries of world) และมีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมาก แต่จากปัญหาของการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวที่มีเพิ่มจำนวนมากขึ้นรวมทั้งกิจกรรม หรือโครงการต่างๆ ทั้งหลายเหล่านั้น ก็มิได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ ประเทศอินเดียจึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพภายในประเทศ⁶⁷

นอกจากนั้น ความพยายามหลายประการที่ดำเนินการกันมาอย่างต่อเนื่องของประชาคมระหว่างประเทศ (International community) ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้อย่างไม่เหมาะสม ประเทศอินเดียจึงมีเป้าหมายที่จะนำภาระหน้าที่เหล่านี้มาปฏิบัติเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศอย่างยั่งยืน⁶⁸

จากการศึกษาพบว่าประเทศอินเดียมีการดำเนินการส่วนใหญ่บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แผนปฏิบัติการสัตว์ป่าแห่งชาติ (National Wildlife Action Plan : NWAP) (2002 – 2016) นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy : NEP) แผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Action Plan : NBAP) และแผนปฏิบัติการการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแห่งชาติ (National Action Plan on Climate Change : NAPCC) เป็นต้น ซึ่งแผนงาน นโยบายและการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2002 นี้⁶⁹

⁶⁷ India's Fourth National Report to the Convention on Biological Diversity, 2009, pp. 1 – 25.

⁶⁸ Dufield, G., (2004), Intellectual Property, Biogenetic Resources and Traditional Knowledge, (London: Earthscan), pp.165 -186.

⁶⁹ India Biological diversity Act, 2002, Preamble. ; India's Fourth National Report to the Convention on Biological Diversity, 2009 , pp. 55 – 58.

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียได้บัญญัติขึ้นมาในปี ค.ศ. 2002 แต่มีข้อสังเกตว่ากระบวนการให้คำปรึกษามีความเข้มงวดและครอบคลุมหลายๆ เรื่อง นั้น ได้เริ่มดำเนินการกันมาตั้งแต่ ค.ศ. 1994⁷⁰ สำหรับในส่วนของหลักเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ทางด้าน ความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 2004 ก็อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงโครงสร้างขององค์กรสำคัญๆ ก็ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยความ หลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้เช่นกัน โดยได้กำหนดให้สำนักความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Authority: NBA) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการความหลากหลายทาง ชีวภาพและมีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐ (State Biodiversity Board: SBB)

คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees : BMC) นอกจากนั้น สิ่งที่น่าสนใจของกฎหมายฉบับนี้อีกประการหนึ่งคือ มีมาตรการกลไกต่างๆ ใน การบริหารจัดการฐานข้อมูลเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาชาวบ้านรวมถึง กำหนดในเรื่องของการลงทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพ และฐานข้อมูล ทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้เกิด การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพรวมทั้งพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนซึ่งฐานข้อมูลเหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิจัย นักปรับปรุงพันธุ์พืช นักวิชาการ ชนพื้นเมือง หรือคนในชุมชนที่ต้องการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าว ขณะเดียวกัน จะควบคุมเพื่อมิให้เกิดการใช้ข้อมูลโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย⁷¹

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ อินเดียนั้นกล่าวได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา กล่าวคือกฎหมายฉบับนี้มุ่งให้ความสำคัญ อย่างมากและเป็นอันดับแรกเลยคือ เรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึง ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น (Traditional knowledge) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ มั่นใจถึงเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรที่ต้องมีอย่างเท่าเทียมกันและ เป็นธรรม รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนซึ่ง สอดคล้องกับ

⁷⁰ India 's Third National Report to the Convention on Biological Diversity, 2005, pp. 2 – 40.

⁷¹ India 's Fifth National Report to the Convention on Biological Diversity, 2014, pp. xiii – xvi and 43 – 46. ;

Mahop, M. T., Intellectual Property, Community Rights and Human Rights: The biological and genetic resources of developing countries, pp. 68 – 72.

หลักการ ข้อ 15 ของอนุสัญญาฯ⁷² และประการสำคัญต่อมาจากการศึกษาพบว่าในส่วนของโครงสร้างหลักที่เป็นส่วนสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้ยึดหลักการสำคัญ 3 ประการคือ ให้การส่งเสริมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการเข้าถึงรวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม โดยสังเกตได้จากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ไว้อย่างเป็นระบบ เช่น ให้นิยามหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีกฎหมาย นโยบายที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมที่ขออย่างยั่งยืน กำหนดให้ประชาชนต้องเข้ามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และจะสังเกตได้ว่ากฎหมายการบริหารจัดการรวมถึงนโยบาย แผน กลยุทธ์และการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้กรอบ (Framework) ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างชัดเจนและอย่างเหมาะสมมากที่สุด⁷³

3.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

3.2.1 ประเทศคอสตาริกา

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาได้กำหนดหลักการสำคัญๆ หลายประการด้วยกัน เช่น หลักการที่ยอมรับถึงสิทธิของการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตทั้งหลายหรือส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งที่มีความสำคัญก่อให้เกิดประโยชน์ หรือมูลค่าในทางเศรษฐกิจได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านความเป็นอยู่ของประชาชนรวมถึงชนพื้นเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งถือเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้เลยที่ต้องคำนึงถึง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของชนพื้นเมือง ท้องถิ่น หรือคนในประเทศของตนเป็นสำคัญต้องให้ความเคารพ หรือยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความหลากหลายของ

⁷² Convention on Biological Diversity, 1992, Article 15.; India 's Fifth National Report to the Convention on Biological Diversity, 2014, pp. 43 – 46. ; 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: Intellectual Property, Biotechnology & Traditional Knowledge, (London: Earthscan), pp. 327 – 342.

⁷³ India Biological diversity Act, 2002, Preamble and Article 36. ; Mahop, M. T., Intellectual Property, Community Rights and Human Rights: The biological and genetic resources of developing countries, pp. 89 – 90 and 106 – 114 .

ธรรมเนียมปฏิบัติและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญา องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับส่วนต่างๆของความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ อีกทั้งกำหนดให้รัฐและเอกชนทั้งหลายจะต้องทำให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าทุกภาคส่วนของสังคมจะได้รับประโยชน์นั้นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะทั้งโอกาสความเป็นไปได้ที่จะได้รับประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งประโยชน์อันจะเกิดขึ้นในอนาคตที่คนรุ่นต่อไปจะต้องได้รับประโยชน์นั้นด้วยเช่นกัน⁷⁴ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการสำหรับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มากยิ่งขึ้น เช่น การให้ความสำคัญต่อการป้องกันภัยล่วงหน้า การรุกราน สิ่งที่เป็นสาเหตุของการสูญพันธุ์ หรือเป็นการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากของกฎหมายฉบับนี้ การเตือนภัยล่วงหน้าเมื่อเกิดอันตราย หรือการคุกคามร้ายแรง หรือความเสียหายจากภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงต่อส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพและที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาชาวบ้านทั้งหลายซึ่งควรนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้มาใช้ในกรณีดังกล่าว กรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อมกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพควรมีหลักประกันว่าการพัฒนาทางด้านต่างๆ นั้นเป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไปด้วยซึ่งรวมถึงเรื่องของความปลอดภัยทางด้านอาหาร การอนุรักษ์ทรัพยากร การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ระบบนิเวศ การปกป้องคุ้มครองสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศและสิ่งสำคัญอีกประการคือ หลักของการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งควรพัฒนากระบวนการ ขั้นตอน วิธีการของการดำเนินงาน โดยประสานงานกันระหว่างส่วนต่างๆ และในหน่วยงานเดียวกัน การวางแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ⁷⁵

ในส่วนนี้มีข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการต่างๆ เพื่อเป็นกรอบ (Framework) ในการดำเนินการมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายของประเทศในเรื่องทรัพยากรชีวภาพเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและให้มีความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน⁷⁶

⁷⁴ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 9.

⁷⁵ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 9 and 11.

⁷⁶ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 9, 10, 11 and 14. ; Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M., Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State, pp. 53 – 66.

3.2.2 ประเทศอินเดีย

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียให้ความสำคัญถึงการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (Ex – situ conservation) และการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (In – situ conservation) ของความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การอนุรักษ์พันธุกรรมพืชที่อยู่ในพื้นที่ป่าไม้หรือในเขตของอุทยานแห่งชาติ สำหรับการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ เช่น การอนุรักษ์โดยนำเชื้อพันธุ์พืชมาปลูกไว้ในห้องทดลองเก็บไว้ในศูนย์วิจัยซึ่งเป็นการเก็บรักษาไว้นอกแหล่งธรรมชาติโดยอาจเก็บได้หลายรูปแบบด้วยกันไม่ว่าจะรูปเป็นต้นที่ยังมีชีวิต เมล็ด หรือเก็บรักษาไว้ในหลอดแก้ว เป็นต้น⁷⁷

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้เข้มงวดถึงกรณีของการเข้าถึง หรือเข้ามาใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นกรณีอาจก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายต่อทรัพยากรดังกล่าวภายในประเทศตนได้⁷⁸ กำหนดให้ประกาศ (Declaration) ให้บุคคลทั่วไป หรือองค์กรต่างๆ ที่ดำเนินการสำรวจ (Exploitation) ความหลากหลายทางชีวภาพทราบว่าการกระทำทั้งหลายที่ได้ทำนั้นต้องไม่ส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพยากรทั้งหลายกฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์เท่านั้นต้องการให้ประชาชน ชุมชนและทุกภาคส่วนมีความรับผิดชอบต่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนด้วย เช่น กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการเข้าถึงทรัพยากร กำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น⁷⁹

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายฉบับนี้ของอินเดียมีหลักการ หรือมาตรการต่างๆ ที่มุ่งเน้นส่งเสริมให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เช่น กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees (BMCs) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายในส่วนของท้องถิ่น⁸⁰ นอกจากนั้น ได้กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับความหลากหลายทางชีวภาพเฉพาะรัฐ เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐอรุณาจัลประเทศ (Arunachal Pradesh State Biodiversity Rules) ซึ่งกำหนดให้ผู้มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่น หรือปราชญ์ท้องถิ่น เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสมุนไพร เข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการความ

⁷⁷ India Biological diversity Act, 2002, Article 36 (1).

⁷⁸ India Biological diversity Rules, 2004, Rule 16.

⁷⁹ India Biological diversity Rules, 2004, Rules 14, 14 (6)(xi) and (7).

⁸⁰ India Biological diversity Act, 2002, Article 41 (1) and India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22.

หลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees : BMCs)⁸¹ สำหรับการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดการดำเนินการไว้หลายรูปแบบ เช่น กำหนดให้ประกาศพื้นที่นั้นเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมด้านความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Heritage Sites)⁸² เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการสำคัญๆ ในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งหลักเกณฑ์การขออนุญาตก่อนเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวไว้ด้วย⁸³

นอกจากหลักการสำคัญๆ แล้ว ในส่วนขององค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรภายใต้กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกาและอินเดียได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้องภายในประเทศดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีองค์กรประสานงานกลางควบคุม กำกับมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนอย่างเหมาะสม โดยจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

3.3 องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร

3.3.1 ประเทศคออสตาริกา

การจัดการต่างๆ ขององค์กรและการบริหารจัดการตามกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกา ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรหลักๆ เพื่อบริหารจัดการอยู่ภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Ministry of Environment and Energy : MINAE) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน กำกับ ดูแลการทำงานขององค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงซึ่งจะประกอบไปด้วยองค์กรบริหารจัดการระบบของพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National System of Conservation Areas : SINAC) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "SINAC") โดยมีคณะกรรมการพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National Council of Conservation Areas) บริหารจัดการระบบของพื้นที่ดังกล่าวและมีคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Commission for the Management of

⁸¹ Arunachal Pradesh State Biodiversity Rules, 2011, Rule 23.

⁸² India Biological diversity Act, 2002, Article 37 (1).

⁸³ India Biological diversity Act, 2002, Articles 7, 21 and 40.

Biodiversity: CONAGEBIO) (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า“CONAGEBIO”)⁸⁴ หน้าที่ทั้งหมดของทั้ง SINAC และ CONAGEBIO นั้นจะรวมถึงการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าคุ้มครองแห่งชาติ (National wild protected areas) ด้วย⁸⁵ มีหน้าที่สร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อม⁸⁶ ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศและพันธุ์พืช สัตว์ทั้งหลาย⁸⁷ ควบคุมดูแลเรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม⁸⁸ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา⁸⁹ เรื่องของการศึกษาและสร้างความตระหนักของการมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้เกิดการค้นคว้าวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยี⁹⁰ ให้มีความสำคัญต่อระบบการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม⁹¹ การสร้างแรงจูงใจต่างๆ⁹² ควบคุมดูแลไปถึงขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารและมาตรการลงโทษต่างๆ ด้วย จึงเป็นข้อสังเกตว่าทั้ง SINAC และ CONAGEBIO มีหน้าที่บริหารจัดการเรื่องต่างๆ ทั้งระบบโดยจะทำงานประสานกันและประสานงานกับองค์กร หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ควบคุมดูแลในเรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย การดำเนินการต่างๆ รวมทั้งติดตามตรวจสอบ แผน กลยุทธ์ทั้งหลายของประเทศในเรื่องเหล่านี้ทั้งหมดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดไว้⁹³

CONAGEBIO เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ระดับชาติในการวาง ควบคุมและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเข้าถึงส่วนของพันธุกรรมและส่วนที่เกี่ยวกับชีวเคมีรวมทั้งนโยบายของการคุ้มครองส่วนที่เกี่ยวกับภูมิปัญญา องค์ความรู้ รวมถึงประสานงานด้านนโยบายต่างๆ กับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยทำให้นโยบายสอดคล้องกันเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดการเข้าถึงส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพและที่เกี่ยวกับภูมิปัญญา หรือองค์ความรู้ต่างๆ ทำให้เกิดความมั่นใจในการถ่ายทอดความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเหมาะสม ในฐานะที่มีองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายประกอบไปด้วยหลายส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม พลังงานและการสื่อสาร (Ministry of

⁸⁴ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 13.

⁸⁵ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 22 – 43.

⁸⁶ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 44 – 48.

⁸⁷ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 49 – 61.

⁸⁸ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 62 – 76.

⁸⁹ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 77 – 85.

⁹⁰ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 86 – 91.

⁹¹ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 92 – 97.

⁹² Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 98 – 104.

⁹³ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 13, 14, 17, 22, 25 and 105 – 113. .

Environment and Energy: MINAE), กระทรวงต่างๆ ทางด้านการค้าต่างประเทศ สาธารณสุขและการเกษตร องค์กรต่างๆของเกษตรกรและชนพื้นเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลักษณะของหน่วยงานประสานงาน (Focal point) ในเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวกับการเข้าถึงพันธุกรรมและทรัพยากรทางชีวเคมีของความหลากหลายทางชีวภาพและประสานงานในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวภายในประเทศ⁹⁴ ทั้งคอยให้การสนับสนุนการทำงานของสำนักวิชาการ (Technical Office) ในการทำหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการอื่นๆ เช่น การตรวจสอบ การปฏิเสธและควบคุมคำยื่นขอเข้าถึงพันธุกรรมและทรัพยากรทางชีวเคมีที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นต้น ซึ่งโดยหลักเป็นหน้าที่หลักของสำนักวิชาการที่มีหน้าที่ในเชิงเทคนิค หรือทางวิชาการต่างๆและช่วยประสานงานเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเข้าถึง หรือเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น⁹⁵

สำหรับ SINAC ซึ่งเป็นระบบของพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาตินั้นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแลระบบของพื้นที่ดังกล่าวนี้จะมีหน้าที่ เช่น ประสานงานและทำงานร่วมกันกับ CONAGEBIO เพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ของชาติเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งคอยให้คำปรึกษาแก่ประชาชน สังคม ชุมชนต่างๆ ทั้งทำงานประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องในส่วนในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น⁹⁶

ดังนั้น จึงเป็นข้อสังเกตว่าการทำงานขององค์กรและการบริหารจัดการองค์กรภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกานั้นเน้นการทำงานเพื่อควบคุม ดูแล ประสานงานและดำเนินการต่างๆ ในทุกภาคส่วนเพื่อการให้การบริหารจัดการทั้งทางด้านกฎหมาย นโยบายและการบริหารจัดการของแต่ละองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชนทั้งหลายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดได้อย่างชัดเจน⁹⁷

⁹⁴ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 15. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Article 5.

⁹⁵ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Article 17. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Article 5.

⁹⁶ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 13, 14, 22, 25 and 28.

⁹⁷ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 13, 14, 17, 22 and 25

3.3.2 ประเทศอินเดีย

สำนักความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Authority : NBA) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบาลกลาง (Central Government) เพื่อดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศโดยประธานต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และมีประสบการณ์ทางด้านการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมถึงในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันด้วย รัฐบาลกลางมีหน้าที่หลักๆ เช่น พัฒนาแผน กลยุทธ์ของชาติ โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งวางมาตรการต่างๆ เช่น การเตือนภัยในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพทั้งการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (In - situ conservation) และการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (Ex-situ conservation) ตามธรรมชาติ กระตุ้นให้เกิดการทำวิจัย การฝึกอบรมการให้ความรู้ รวมถึงการสร้างความจิตสำนึกต่อการเอาใจใส่ ดูแล รักษาความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน⁸⁸ เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งไปยังรัฐบาลแห่งรัฐทันทีทันใดกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าจะเกิดภัยคุกคามต่อพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรชีวภาพสูงและเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยโดยให้รัฐบาลแห่งรัฐนั้นๆ ต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือแก้ปัญหาเหล่านั้นให้ดีขึ้น หรือส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยมีนโยบาย โครงการ แผนต่างๆ ร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน หรือระหว่างองค์กร หรือหน่วยงาน นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกำหนดให้ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบดังกล่าวด้วย หรือกำหนดมาตรการบริหารจัดการ ควบคุมการใช้และการตัดแต่งทางพันธุกรรมที่มาจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพที่อาจส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพและสุขภาพของมนุษย์ เป็นต้น⁸⁹

นอกจากนั้น โครงสร้างของหน่วยงานนี้ยังประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่มาจากหลายกระทรวงและจากหน่วยงานภายนอก เช่น ตัวแทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาและการวิจัยทางการเกษตร เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ หรือตัวแทนจาก

⁸⁸ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 8 and 36.

⁸⁹ India Biological Diversity Act, 2002, Article 36.

ภาคอุตสาหกรรม นักอนุรักษ์ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น ดังนั้น จากจำนวนตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดำเนินงานดังกล่าวนี้ จะสังเกตได้ว่ามาจากหลากหลายภาคส่วนด้วยกันทั้งภาครัฐและเอกชนอีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ทางด้านการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพหรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนด้วย¹⁰⁰

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย

กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลักๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น สำนักความหลากหลายทางชีวภาพของชาติต้องดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอันเป็นแนวทางสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ให้คำแนะนำต่อรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลของรัฐต่างๆ หรือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเพื่อคัดค้านกรณีการได้รับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพที่ได้มาจากประเทศไทย เป็นต้น¹⁰¹ จะสังเกตได้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีครอบคลุมหลายเรื่อง แต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารจัดการที่ทำงานประสานงานกันกับหน่วยงาน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เช่น การแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือพันธุกรรมพืชให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันและกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ร่วมกันทั้งผู้ยื่นขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรและหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่น (Local bodies) ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ดูแล รักษาและบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน เป็นต้น¹⁰²

นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของอินเดียฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งรัฐ (State Biodiversity Boards) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อมีอำนาจ หรือหน้าที่ในฐานะเป็นที่ปรึกษารัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) และหน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่น (Local bodies) รวมทั้งการควบคุม กำหนดเกี่ยวกับเรื่องของการอนุมัติ กำหนดข้อเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หรือการสำรวจสิ่งมีชีวิตและใช้

¹⁰⁰ India Biological Diversity Act, 2002, Article 8.

¹⁰¹ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 13 – 21.

¹⁰² India Biological Diversity Act, 2002, Article 21.

ประโยชน์ของทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้ เช่น การให้คำปรึกษารัฐบาลแห่งรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมที่รวบรวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือกระทำตามหน้าที่ที่จำต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งอาจเป็นคำสั่ง หรือคำแนะนำโดยรัฐบาลแห่งรัฐ เช่น จัดการอย่างทันทีทันใดเพื่อมิให้เกิดอันตรายกรณีที่เกิดภัยคุกคามต่อทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง และเป็นที่อยู่อาศัยด้วย เป็นต้น¹⁰³

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees : BMC) จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่มีอยู่ในหน่วยงานของท้องถิ่น (Local bodies) ทุกที่โดยมีหน้าที่หลักๆ เช่น ดำเนินงานด้านการตรวจสอบ ติดตามและสนับสนุนการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและให้การสนับสนุน หรือช่วยเหลือทางด้านเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านศิลปวัฒนธรรมรวมทั้งภูมิปัญญาชาวบ้าน¹⁰⁴ เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมต่อการทำงานในท้องถิ่นด้วย กล่าวคือคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยสมาชิก 7 คนที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและมีหน้าที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ โดยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดจะต้องเป็นผู้หญิงและไม่น้อยกว่า 18 เปอร์เซ็นต์ของสมาชิกทั้งหมดจะถูกกำหนดไว้ให้เป็นคนในกลุ่มสังคม หรือคนในชนเผ่านั้น¹⁰⁵ เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพยังมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างชาวไร่ ชาวนา เกษตรกร หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย (Stakeholders) เก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับภูมิปัญญาชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมในภูมิภาค จัดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชน มีบทบาทในการให้คำปรึกษาเรื่องที่สำคัญๆ ที่ส่งมาที่คณะกรรมการโดยส่งมาจากสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งรัฐ (State Biodiversity Authority) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ

¹⁰³ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 22 – 25, 36, 49 and 50.

¹⁰⁴ India Biological Diversity Act, 2002, Article 41 (1).

¹⁰⁵ India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22 (2).

ของรัฐ¹⁰⁶ จนกล่าวได้ว่าประเทศอินเดียได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่นริเริ่มนำความรู้และเอกสารที่เป็นประโยชน์ด้านความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งแนวทางปฏิบัติในการปกป้องรักษาทรัพยากร การให้ความรู้ทางด้านเกษตรกรรมและการปรับปรุงพันธุ์รวมทั้งการบันทึกข้อมูลความรู้การใช้ประโยชน์ทรัพยากรต่างๆ ไว้ในทะเบียนและฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์¹⁰⁷ และคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพจะทำงานร่วมกับรัฐและหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติด้วย¹⁰⁸ ในการจัดทำระบบการลงทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้โดยมีเนื้อหาครอบคลุมรวมถึงความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ¹⁰⁹

นอกจากนั้น เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียจะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน เช่น คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในรัฐอรุณาจัลประเทศ (State of Arunachal Pradesh) ที่กำหนดให้สมาชิกในชุมชนทั้งหลายที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในชุมชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าวด้วย เช่น หมอสมุนไพร เกษตรกร หรือนักวิชาการในชุมชน เป็นต้น¹¹⁰ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ชุมชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชในชุมชนนั้นด้วยเพราะคนในชุมชน หรือท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลทรัพยากรเหล่านั้นมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งได้ใช้ความรู้ ความสามารถและควบคุม ดูแลทรัพยากรดังกล่าวด้วย¹¹¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ขององค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรไว้อย่างชัดเจน โดยมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐต่างๆ ควบคุม กำหนดนโยบาย แผนงาน กลยุทธ์และ

¹⁰⁶ India Biological Diversity Act, 2002, Article 41 (1). ; India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22 (6) and (7).

¹⁰⁷ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 2 (g) and 21.

¹⁰⁸ India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22 (9).

¹⁰⁹ India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 22 (6).

¹¹⁰ India Biological Diversity Act, 2002, Article 41 (1). ; India Arunachal Pradesh State Biodiversity Rules, 2011, Rule 23.

¹¹¹ India Biological Diversity Act, 2002, Article 41.

มาตรการต่างๆ เพื่อให้การบริหารจัดการของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ชุมชนได้ดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปทิศทางเดียวกันภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้

3.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

3.4.1 ประเทศคอสตาริกา

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกานั้น นอกจากจะมี บทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ เรื่องของการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือความ หลากหลายทางชีวภาพแล้วยังครอบคลุมไปถึงมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพด้วย กฎหมายว่า ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้กำหนดถึงบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวกับการตัดแต่ง พันธุกรรมซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเป็นการรับประกันเกี่ยวกับ ความปลอดภัยทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดไว้ว่าให้หลีกเลี่ยงการเกิดความเสียหายต่อมนุษย์ สัตว์ หรือความสมบูรณ์ของพืช หรือของระบบนิเวศ กำหนดกลไกต่างๆ อันเป็นกฎระเบียบและ ขั้นตอนของการเข้าถึงส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับการเข้าถึงที่มีวัตถุประสงค์ ทางการวิจัย การพัฒนา การผลิตผลิตภัณฑ์ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ต้องไม่ทำให้เกิดสิ่งอันตราย หรือไม่เป็นการตัดแต่งพันธุกรรม (Genetically modified organisms: GMO) ที่จะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม กล่าวคือรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงต่อความเสี่ยงทั้งหลาย หรือการ ก่อให้เกิดอันตรายคุกคามอย่างถาวรต่อระบบนิเวศและเรียกร้องให้ป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหา สภาพแวดล้อมที่เสียไป ลดการคุกคามต่อสิ่งมีชีวิต หรือแก้ไข ขดเขยสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมไป เพื่อให้ดีขึ้น ความรับผิดชอบทางแพ่งของประชาชน หรือผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั้งหลาย เช่น เจ้าของ ที่ดินที่ทำการเพาะปลูกพืช เป็นต้น ที่ต้องมีความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการในเรื่องของการ ตัดแต่งตัดแปลงพันธุกรรมและกรณีหากเป็นต้นเหตุทำให้เกิดความเสียหายจะถูกดำเนินการไปตาม กฎหมาย the Organic Law of the Environment¹¹² เป็นข้อสังเกตว่าทุกคนที่ทำการขอใช้ประโยชน์ด้าน การตัดแต่งพันธุกรรมไม่ว่าในประเทศ หรือนอกประเทศคอสตาริกาในภาคเกษตรกรรมเพื่อการ นำเข้า ส่งออก การเตรียมการตลาด การวิจัย การขนย้าย หรือการปล่อยสิ่งเหล่านั้น ไปสู่ สภาพแวดล้อม การนำมาทำซ้ำ หรือการทำเพื่อธุรกิจการค้าในประเทศคอสตาริกาต้องได้รับการ อนุญาตจากหน่วยงานเพื่อคุ้มครองทางด้านสุขอนามัย (Phytosanitary Protection Service : SPS) ทั้งนี้

¹¹² Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 28 and 44. ; Costa Rica Organic Law of the Environment No. 7554, 1995, Articles 2 and 17.

ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา (Natural persons) หรือนิติบุคคล (Legal persons) ทั้งที่เป็นคนในประเทศ คอสตาริกา หรือคนต่างชาติที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ หรือปฏิบัติการทางพันธุศาสตร์ในประเทศ เช่น การตัดแต่งดัดแปลงพันธุกรรมพืช ต้องมาขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานวิชาการ (Technical Office) ซึ่งเป็นสำนักงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางเทคนิคของคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ CONAGEBIO ¹¹³ โดยสำนักงานวิชาการจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้กำหนดไว้ เช่น การเจรจาต่อรอง การตรวจสอบ ปฏิเสธและควบคุมการยื่นคำขอเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ประสานงานเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ ภาคเอกชนในพื้นที่เมืองและชุมชนต่างๆ บริหารจัดการดูแลการลงทะเบียนของผู้ยื่นคำขอเพื่อการเข้าถึงส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวทันสมัยดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งทำหน้าที่รวบรวมกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้อตกลงทั้งหลายและข้อปฏิบัติที่สำคัญที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น¹¹⁴

จากการศึกษารายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นพบว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดกรอบเพื่อการดำเนินการในด้านต่างๆ ไว้ครอบคลุมเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม ทั้งมีกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้อย่างความชัดเจนและดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ มีสาระสำคัญของกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาฯ คือ

1) การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืช หรือการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม เป็นต้น และจากการศึกษากฎหมายฉบับนี้รวมทั้งศึกษาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องนี้แล้วพบว่าคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ CONAGEBIO มีหน้าที่วางนโยบายระดับชาติ บริหารจัดการเกี่ยวกับพันธุกรรมและความหลากหลาย

¹¹³ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 17 and 28.

¹¹⁴ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 17.

ทางชีวภาพ เช่น เรื่องของการเข้าถึงพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในถิ่นที่อยู่และนอกถิ่นที่อยู่ (In situ and ex situ biodiversity) ภายในประเทศ หลักเกณฑ์ในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม หรือชีวเคมีทั้งหลาย หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ หรือขอบเขตอำนาจรัฐตามกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าองค์ประกอบทางชีวเคมีและพันธุกรรมอันเป็นส่วนสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในป่า หรือในประเทศนั้นเป็นทรัพย์สินที่ตกเป็นของสาธารณชน (Public domain)¹¹⁵ กฎระเบียบต่างๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสำรวจหาทรัพยากร การวิจัย การสำรวจสิ่งมีชีวิตและการใช้ประโยชน์ส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางชีวเคมีและพันธุกรรมทั้งหลายและมาตรฐานการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวก็ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้¹¹⁶ สำหรับงานวิจัยหรือโครงการการสำรวจสิ่งมีชีวิตทางพันธุกรรม หรือวัสดุทางชีวเคมีของความหลากหลายทางชีวภาพที่ดำเนินการในประเทศคออสตาริกา การเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นตามที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้¹¹⁷ เป็นต้น

การได้รับการยกเว้นบางกรณี หรือกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ เช่น การเข้าถึงพันธุกรรมของมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพทั่วไป (General Health Law) การแลกเปลี่ยนพันธุกรรมและทรัพยากรทางชีวเคมีและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาชาวบ้านที่เป็นผลจากวิธีปฏิบัติที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นต่างๆ และการค้นคว้าวิจัยโดยเกิดจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นการกำหนดกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อควบคุมการทำวิจัยที่เกี่ยวกับส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การทำวิจัยเกี่ยวกับพันธุกรรมพืช เป็นต้น ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวนี้ต้องมีได้กระทำเพื่อแสวงหาผลกำไร¹¹⁸

การให้คำจำกัดความของการเข้าถึง (Access) และการสำรวจที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต (Bioprospecting) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้จำกัด

¹¹⁵ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 6 paragraph 1, 2, and 62 – 68. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Preamble, Articles 1 and 2 – 5.

¹¹⁶ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 6 paragraph 2.

¹¹⁷ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 4 paragraph 1.

¹¹⁸ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 4 paragraph 2.

ขอบเขตไปถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม (Genetic resources) ที่อยู่ในที่ดินของทั้งภาครัฐและเอกชน สิ่งแวดล้อมอันเป็นอาณาเขตของรัฐ หรือสิ่งแวดล้อมทางทะเลในสภาพนอกถิ่นที่อยู่ (Ex situ conditions) และภายในถิ่นที่อยู่ (In situ conditions) และในเขตแดนของชนพื้นเมืองในฐานะที่พวกเขาควรจะได้สิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนโดยเฉพาะ ข้อสังเกตกฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิกับชุมชนและชนพื้นเมือง (Indigenous peoples) ค่อนข้างมาก กล่าวคือชุมชนและชนพื้นเมืองมีสิทธิที่จะคัดค้าน หรือไม่ยอมให้บุคคลอื่นเข้าถึงทรัพยากรและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาของพวกเขาได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น เหตุผลทางวัฒนธรรม ความเชื่อ เศรษฐกิจ เป็นต้น¹¹⁹

สำหรับขั้นตอน หรือกระบวนการของการเข้าถึงเป็นการดำเนินการดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ กล่าวได้ว่าองค์กรหลักที่ให้การยินยอมในการเข้าถึงหน่วยงานแรกเป็นสำนักงานวิชาการของคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ CONAGEBIO โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้เป็นผู้จัดทำหลักเกณฑ์ในการเข้าถึง (Access) และนโยบายระดับชาติในการแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งสามารถเพิกถอน (Revoke) การวินิจฉัยชี้ขาด (Ruling) ของสำนักงานวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากร หรือความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าวได้¹²⁰ อย่างไรก็ตาม หน้าที่หลักของสำนักงานวิชาการ เช่น ดูแล ขั้นตอน การดำเนินการ การปฏิเสธ ตรวจสอบคำขอในการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพและทำการประสานงานกับในส่วนของพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหลาย ภาคเอกชน ชนพื้นเมืองและประสานงานเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ของชาวไร่ชาวนาในชุมชนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นความรับผิดชอบสำหรับการจัดการองค์กรและจดทะเบียนคำขอเข้าถึงส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพให้มีความทันสมัย บริหารจัดการรวบรวมความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่ (Ex situ collections) และกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ทำการสร้างปรับเปลี่ยนพันธุกรรม (Genetic manipulations) นอกจากนี้ สำนักงานวิชาการต้องเก็บรวบรวมและปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องบรรลุดตามเป้าหมายตามสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาต่างๆ และแนวปฏิบัติในประเด็นต่างๆ ในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพด้วย¹²¹

¹¹⁹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 6 paragraph 1, 2, and 62 – 68. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Preamble, Articles 1 and 2 – 5.

¹²⁰ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 62. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Article 5.

¹²¹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 17.

ในหมวดที่ 5 ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกา ฉบับนี้ยังได้กำหนดข้อบังคับและขั้นตอนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนโดยมีรายละเอียดแบ่งออกเป็นสาม ส่วน ส่วนแรกเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยมีประกาศเพิ่มเติมเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการเข้าถึง พันธุกรรมและส่วนต่างๆ ทางชีวเคมีและทรัพยากรที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การ เข้าไปนำพันธุ์พืชมาศึกษาเพื่อการปรับปรุงพันธุกรรมพืชเพื่อให้มีความแข็งแรงต้านทานโรคต่างๆ ได้ เป็นต้น และกำหนดในเรื่องของการคุ้มครองส่วนที่เกี่ยวกับภูมิปัญญา¹²² เป็นข้อสังเกตว่า คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ CONAGEBIO ยังมีหน้าที่ให้ คำปรึกษาในเรื่องของข้อบังคับ ขั้นตอนต่างๆ ของกรยื่นคำขอเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทาง ปัญญาที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อเรียกร้องเบื้องต้น สำหรับการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพได้ด้วย เช่น การเข้าถึงพันธุกรรมพืช ซึ่งข้อเรียกร้อง ดังกล่าวนี้รวมถึงการทำหนังสือยินยอมล่วงหน้า (Prior informed consent : PIC) การแบ่งปัน ผลประโยชน์ การคุ้มครองสิ่งเกี่ยวกับภูมิปัญญา รวมทั้งแนวทาง หรือวิธีการซึ่งเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่ จะทำในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ¹²³ นอกจากนั้น เป็นข้อสังเกตด้วยว่า ในหมวดที่ 5 นี้ได้กำหนดถึงกระบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายไว้ด้วย การ ลงทะเบียนสิทธิในการเข้าถึงซึ่งนอกจากจะสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นการ คุ้มครองเกี่ยวกับความลับของข้อมูลดังกล่าวอีกด้วย¹²⁴ และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกฎระเบียบ ของการอนุญาตให้เข้าถึงรวมถึงกำหนดข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะในคำขออนุญาต กำหนดให้ สำนักงานวิชาการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อตกลงทั้งหลายของแต่ละคนที่ต้องการเข้าถึงพันธุกรรม และส่วนประกอบต่างๆ ทางชีวเคมีรวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ของข้อตกลงที่มีการทำร่วมกับ มหาวิทยาลัยต่างๆ¹²⁵

2) วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของคอสตาริกาประกอบไปด้วยบทบัญญัติ ทั้งหลายที่เป็นเรื่องที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการด้านสิ่งแวดล้อม (Payment

¹²² Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 62 – 76. ; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Preamble, Articles 1 and 2 – 5.

¹²³ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 62 – 63.

¹²⁴ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 67.

¹²⁵ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 69, 70, 71 and 74.

for Environmental Services: PES)¹²⁶ การกระตุ้นเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน¹²⁷ การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact assessment : EIA)¹²⁸ มาตรการทางด้านการศึกษา การให้ความรู้และการให้สาธารณชนได้ตระหนักรู้¹²⁹ การสร้างขีดความสามารถ (Capacity building) ในการทำวิจัยทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการถ่ายทอดเทคโนโลยี¹³⁰ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นมาตรการด้านอื่นที่นำมากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

3) บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาได้กำหนดไว้ให้คนทุกคนจะได้รับอนุญาตให้ทำการบริหารจัดการ หรือกระทำการภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายเพื่อการปกป้องและคุ้มครองเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ¹³¹ กล่าวคือ การบริหารจัดการในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย หลายองค์กรและเกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักการต่างๆ รวมถึงการควบคุมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจนก็อาจส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการระหว่างองค์กร เช่น แต่ละหน่วยงานจะทำงานโดยอิสระ หรือมีลักษณะของการปกครองตนเองภายใต้กรอบกฎหมาย กฎระเบียบของตนเองโดยตรง เป็นต้น จุดเกาะเกี่ยวเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงมีอาจเกิดขึ้นได้ แต่กฎหมายฉบับนี้มีจุดเด่นคือ จะมีความเชื่อมโยง หรือเป็นจุดเกาะเกี่ยวไปยังกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการการบริหารจัดการสำหรับการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการบริหารงานทางปกครองด้วย เป็นต้น กล่าวคือเมื่อกฎหมายมีความชัดเจน เช่น กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้มีความชัดเจน เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วน

¹²⁶ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 37.

¹²⁷ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 98 – 104.

¹²⁸ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 92 – 97. ; Medaglia, J. C., "The Role of the National Biodiversity Institute in the Use of Biodiversity for Sustainable Development – Forming Bioprospecting partnerships," pp. 250 – 251.

¹²⁹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 86 – 87.

¹³⁰ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 88 – 91.

¹³¹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 105.

เกี่ยวข้องกับเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมก็จะมีกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้กำหนดการดำเนินการในการบริหารจัดการเรื่องเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน¹³² ขณะเดียวกันการฝ่าฝืนกระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพจะถูกตัดสินคดีโดยการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอาญา ในทำนองเดียวกัน ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่ยกขึ้นได้เกี่ยวกับระหว่างบุคคลทั้งหลาย (Individuals) ทั่วไปสิ่งเหล่านี้บางกรณีไม่ใช่เป็นทั้งการกระทำในทางปกครอง (Administrative act) และไม่ใช่สิ่งที่ตกไปเป็นของสาธารณชน (Public domain) กรณีเหล่านี้ก็จะมีความรับผิดชอบของเขตอำนาจศาลที่ตัดสินคดีทางด้านเกษตรกรรม¹³³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้มีจุดเด่นคือพยายามสร้างจุดเกาะเกี่ยวระหว่างกฎหมาย การบริหารจัดการ นโยบาย รวมไปถึงบทกำหนดโทษ และมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น กฎหมาย นโยบายและการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการมาตรการดังกล่าวในเรื่องนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกันภายใต้กรอบกฎหมายฉบับนี้

จะสังเกตว่าการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลหลายฝ่ายและเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่นๆ เช่น ทางด้านวิทยาศาสตร์ สังคม เศรษฐศาสตร์ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้จึงบัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นความยุ่งยากของการพิสูจน์การปนเปื้อน (Contamination) หรือการห้ามทำให้เกิดอันตราย (Prohibited degradation) ผลกระทบ (Affection) การกล่าวเท็จ (Lies) ซึ่งจะผูกมัดต่อคนที่ประสงค์ขออนุมัติ ขออนุญาต หรือการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ หรือคนที่ถูกกล่าวหา (Accuse) ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น¹³⁴ หรือกรณีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดกับส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้¹³⁵ รวมทั้งการปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Organic Law of the Environment) และกฎหมาย กฏระเบียบ

¹³² Constitution of Costa Rica, 1649 (rev. 2011), Articles 168 – 175. ; Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 14 – 64 and 105 – 108. ; General Law of Public Administration No. 6227, 1978, Article 27.3.

¹³³ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 108.

¹³⁴ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 109 – 103.

¹³⁵ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 99.

ที่เกี่ยวกับการควบคุม การบริหารจัดการในเรื่องเหล่านี้¹³⁶ และเป็นข้อสังเกตด้วยว่าถ้าสิ่งที่ทำนั้น ผิดเงื่อนไขตามที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code) และกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ (Special Laws) โดยจะกำหนดความรับผิดในทางอาญาไว้ด้วย เช่น โทษจำคุก หรือปรับ สำหรับการทำให้ผิดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือผู้มีวิชาชีพในการดำเนินการที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ หรือวิชาชีพโดยตรง เช่น นักกฎหมาย (Legal authority) จะกำหนดโทษของการกระทำผิดในฐานะผู้มีวิชาชีพดังกล่าวไว้ด้วย เป็นการเฉพาะ ในฐานะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของนักกฎหมาย หรือผู้มีวิชาชีพ โดยกำหนดอัตราโทษที่สูงขึ้นคือ มีระยะเวลามากกว่าห้าปีขึ้นไป เป็นต้น ซึ่งอัตราโทษจำคุกก็จะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของการกำหนดโทษปรับโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสมกัน เป็นต้น¹³⁷ หรือในกรณีหากบุคคลใดกระทำการสำรวจหาทรัพยากร (Exploration) สำรวจหาสิ่งมีชีวิต (Bioprospecting) หรือมีการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพโดยปราศจากการได้รับอนุญาตจากสำนักงานวิชาการของคณะกรรมการ เมื่อสิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญ ที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ เช่น เมื่อไม่ปฏิบัติตามให้ไปตามข้อกำหนดที่ได้รับอนุญาตไว้จะกำหนดเป็นโทษปรับไว้ซึ่งจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับอัตราเงินเดือน หรือค่าจ้างเป็นรายเดือน¹³⁸ เป็นต้น

สำหรับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ กล่าวได้ว่าการกระทำใดอันเป็นความผิดต่อการบริหารจัดการ หรือการดำเนินการต่างๆ ซึ่งไม่ปฏิบัติตามให้ไปตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดและจะมีบทลงโทษไว้ จึงเป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจำต้องทำความเข้าใจบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวด้วยไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องของสิ่งแวดล้อม (Organic Law of the Environment) กฎหมายสัตว์ป่า (Law of Wildlife) กฎหมายป่าไม้ (Forest Law) และกฎหมายอื่นๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดบทลงโทษและหรือเป็นมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นไปตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน¹³⁹

¹³⁶ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 110.

¹³⁷ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 111.

¹³⁸ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 112.

¹³⁹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 113.

4) การติดตามและการตรวจสอบ

กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการตาม ข้อ 14 ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือต้องส่งเสริมให้มีการแจ้งเตือน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการให้คำปรึกษา ในกิจกรรมต่างๆ ระหว่างกันทั้งกิจกรรม หรือการดำเนินการภายในประเทศ ควบคุมสิ่งที่จะเกิดผลกระทบอย่างมากต่อความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอื่น หรือนอกพื้นที่อาณาเขตของประเทศตน โดยสนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันสองฝ่าย (Bilateral arrangements) หรือข้อตกลงหลายฝ่าย (Multilateral arrangements) นอกจากนี้ ในกรณีที่มีภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง (Imminent danger) หรือมีอันตรายร้ายแรง หรือความเสียหายร้ายแรง (Grave danger or damage) ที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต หรือในความควบคุมของประเทศและส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ในอาณาเขตอำนาจตามกฎหมายของประเทศอื่น หรือพื้นที่นอกอาณาเขตอำนาจตามกฎหมายของประเทศตนต้องรีบแจ้งให้รัฐ หรือประเทศที่ได้รับผลกระทบนั้นทราบถึงอันตราย หรือความเสียหายนั้นทันที รวมทั้งต้องเริ่มดำเนินการป้องกัน หรือทำให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าไม่เฉพาะการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายไว้โดยตรงเพื่อ ทบทวนและตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและการ บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายเท่านั้น กิจกรรมต่างๆ สำหรับการตรวจสอบความเหมาะสมอื่นๆ ที่ เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพที่รวมไปถึงส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยทางด้านความ หลากหลายทางชีวภาพซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรืออันตรายใดๆ ดังกล่าวด้วย¹⁴⁰

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องของกองทุน หรือ แหล่งเงินทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนไว้ด้วยซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

5) กองทุน

การจัดการแหล่งเงินทุนมาจากหลายๆ แหล่งด้วยกัน หรือมาจากกลไกที่จัดขึ้นเป็นการ เฉพาะ เช่น กองทุนเพื่อการระดมทุนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายว่าด้วย

¹⁴⁰ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14 (c) (d). ; Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 63 – 71 and 97. ; General Rules for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 2003, Article 22.

ความหลากหลายทางชีวภาพ¹⁴¹ กรอบของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนั้นยอมรับถึงความจำเป็นสำหรับแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การดำเนินการจดทะเบียน การตรวจสอบ ติดตามการเข้าถึงของทรัพยากรและส่วนประกอบต่างๆ ทางชีวเคมี เช่น การนำเงินไปใช้พัฒนาพันธุ์พืชเพื่อให้ด้านทานโรคพืช เป็นต้น¹⁴² คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ CONAGEBIO และสำนักงานวิชาการจะทำการจัดสรรส่วนแบ่งและมอบ หรือให้เงินที่ได้จากการจดทะเบียนและการดำเนินการ ผลประโยชน์ต่างๆ จากคำขอและสัมปทานและ 10 เปอร์เซ็นต์ของค่าธรรมเนียมการเข้าอุทยานแห่งชาติ 10 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณงานวิจัยและ 50 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปของเงินพิเศษที่ได้มาและที่ได้รับรวมไว้จะต้องนำมาฝากไว้เพื่อสนับสนุนการทำงานของระบบพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ พื้นที่ของชนพื้นเมือง หรือการจัดการการเข้าถึงส่วนที่เอกชนเป็นเจ้าของ เป็นต้น¹⁴³

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอสตาริกาจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนั้น การบัญญัติกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเด่นคือ สามารถเชื่อมโยงกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการของทุกภาคส่วนที่จัดการในเรื่องนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ

3.4.2 ประเทศอินเดีย

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียพบว่ามี การกำหนดหลักการต่างๆ และวัตถุประสงค์สอดคล้องกับอนุสัญญา อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมถึงส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปัน

¹⁴¹ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 114, 115 and 116. ; Costa Rica Forest Law No. 7575, 1996, Article 3, 37, 41 and 72. ; Costa Rica Law of Conservation of Wildlife No. 7317, 1992, Article 11. ; Costa Rica Law of Promotion of Scientific and Technological Development No. 7169, Article 67.

¹⁴² Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 63.

¹⁴³ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 63 and 114 – 116. ; 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.

ผลประโยชน์และภูมิปัญญาชาวบ้านอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมกันด้วย¹⁴⁴ โดยในส่วนของสาระสำคัญของกฎหมายมีดังต่อไปนี้ คือ

1) การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศอินเดีย นั้นแสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทของชนพื้นเมืองและชุมชนในท้องถิ่น (Indigenous and Local Communities) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดีย นอกจากนั้น กล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพโดยได้แรงบันดาลใจมาจากอนุสัญญาฯ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้เป็นการรวมกรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการเรียกร้องผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรภายในของประเทศอินเดีย¹⁴⁵ เป็นข้อสังเกตด้วยว่ากฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าไม่ว่าจะเป็นพลเมืองของอินเดียเอง บริษัทเอกชน สมาคม หรือองค์กรซึ่งได้จดทะเบียนในประเทศอินเดียแล้ว หากต้องการได้มาซึ่งส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น การนำพันธุกรรมพืชไปพัฒนาพันธุ์เพื่อให้ได้พันธุ์พืชใหม่และนำเมล็ดพันธุ์พืชไปจำหน่าย หรือการต้องการสำรวจสิ่งมีชีวิตและการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า หรือในเชิงพาณิชย์นั้นบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นพลเมืองของอินเดีย หรือนิติบุคคลทั้งหลายเหล่านั้น ต้องให้ข้อมูลต่างๆ ต่อคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (State Biodiversity Board) ที่เกี่ยวข้องก่อน¹⁴⁶ เป็นต้น นอกจากนั้น กฎหมายได้กำหนดให้การได้ผลประโยชน์บางอย่างต้องให้มีการตรวจสอบก่อนจากสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Authority : NBA) เช่น การได้รับส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในประเทศอินเดีย หรือที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อการใช้ประโยชน์อื่นๆ หรือการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์¹⁴⁷ เว้นแต่บางกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ได้รับการยกเว้น เช่น กรณีที่

¹⁴⁴ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1. ; India Biological Diversity Act, 2002, Preamble and 62. ; India Biological Diversity Rules, 2004, Articles 12 and 14.

¹⁴⁵ India Biological Diversity Act, 2002, Article 2 (a)(g) and 21. ; Gupta, A. K. "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How Can Intellectual Property Rights Help Grass – roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?," pp. 327 – 342.

¹⁴⁶ India Biological Diversity Act, 2002, Article 7.

¹⁴⁷ India Biological Diversity Act, 2002, Article 3.

เป็นความร่วมมือทางด้านงานวิจัยโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้สนับสนุน หรือการวิจัยที่สถาบันต่างๆ ของรัฐให้การเห็นชอบที่ต้องเป็นไปตามนโยบายและตามความเห็นชอบของรัฐบาลกลาง¹⁴⁸ และการได้รับความเห็นชอบก่อนของสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ก็เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการก่อนยื่นขอสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาไม่ว่าจะยื่นขอในประเทศ หรือนอกประเทศอินเดีย ก็ตาม หากเป็นการประดิษฐ์คิดค้นจากการทำวิจัย หรือข้อมูลที่ได้รับอันเกิดจากความหลากหลายทางชีวภาพจากประเทศอินเดีย ขณะเดียวกันประเทศอินเดียอาจใช้มาตรการทั้งหลายทำการคัดค้านการให้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเหล่านั้นที่ไปขอสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจากประเทศอื่นนอกประเทศอินเดียได้ด้วย¹⁴⁹

สำหรับการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดีย ใช้หลักการที่ต้องขอความยินยอมล่วงหน้าก่อนเข้าถึง (Prior informed consent) ทรัพยากรในประเทศและต้องอยู่บนพื้นฐานของการทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually agreed terms) ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลทั้งหลายที่ยื่นขอความยินยอมล่วงหน้าก่อนเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวและจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานในส่วนของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการเรียกร้องผลประโยชน์และวิธีการคิดสำหรับผลประโยชน์ต้องทำตามที่กำหนดโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์พื้นฐานเป็นกรณีไป (Case-to-case basis) เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืน¹⁵⁰ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อาจส่งผลให้นำมาทั้งการให้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นรายบุคคลและการเรียกร้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชน หรืออาจเป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การให้ความรู้และกิจกรรมต่างๆ เพื่อการตระหนักถึงการสร้างความสามารถของหน่วยงาน หรือสถาบัน หรือแม้แต่การจัดให้มีเงินกองทุนที่อาจทำการฝากไว้ในกองทุนความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Fund) เพื่อนำเงินไปใช้ประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายทั้งหลายนี้ เช่น เพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช เป็นต้น ถ้าเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นข้อตกลงสามฝ่ายซึ่งบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาท ฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและชุมชนในท้องถิ่นจะต้องทำให้ถูกต้องสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาด้วย¹⁵¹ ในขณะที่วิธีการของการแบ่งปันผลประโยชน์สามารถที่จะกำหนดโดยพิจารณาเป็นกรณีกรณีไป (Case by case basis) และเป็น

¹⁴⁸ India Biological Diversity Act, 2002, Article 5.

¹⁴⁹ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 6 and 18 (4).

¹⁵⁰ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 7 and 21 (1). ; India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 20 (3) (5) and (7).

ข้อสังเกตว่ากรณีเหล่านี้จะทำการหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือ หรือประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันกับกลุ่มคนในท้องถิ่นแล้วรวมทั้งผู้ที่เรียกผลประโยชน์ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับตัวแปรบางอย่างด้วย เช่น การเข้าถึง ขอบเขตของการใช้ประโยชน์ ลักษณะการใช้ที่ยั่งยืน ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและระดับการคาดหวังในผลลัพธ์ที่จะได้มารวมถึงมาตรการทั้งหลายที่สร้างความมั่นใจว่าจะเกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือไม่ เป็นต้น¹⁵²

นอกจากการเข้าถึงทรัพยากรในประเทศอินเดียต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนเข้าถึงทรัพยากรและต้องทำข้อตกลงเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นก่อนที่ได้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวในเชิงพาณิชย์แล้วนั้น¹⁵³ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการลงทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนในประเทศอินเดียซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะไว้เพื่อให้ประชาชน หรือคนในชุมชนและผู้เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ทำให้ทราบแหล่งพันธุกรรมพืชทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการสนับสนุนทางด้านเทคนิคโดยจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคอยให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนภายในประเทศ¹⁵⁴ เป็นข้อสังเกตว่าการเข้าถึงทรัพยากรทั้งหลายที่ได้จดทะเบียนไว้ นั้นจะทำให้บุคคลภายนอกสามารถได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลทรัพยากรที่ได้จดทะเบียนไว้และเป็นการง่ายขึ้นที่บุคคลภายนอกจะได้รับความยินยอม หรือได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ เพราะได้ทำตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เข้าถึงทรัพยากรและการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อมูลต่างๆ ที่เชื่อให้เกิดการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง¹⁵⁵

นอกจากกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้จะกำหนดสาระสำคัญใน ส่วนของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพไว้อย่างชัดเจนแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรการอื่นๆ ขึ้นมาช่วยเสริมเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้

¹⁵² India Biological Diversity Rules, 2004, Rules 20 and 20 (3)(5).

¹⁵³ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 3 – 7 and 20. ; India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 20. ; Gupta, A. K., "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How Can Intellectual Property Rights Help Grass – roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?," pp. 327 – 346.

¹⁵⁴ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 36 – 39 and 41.

¹⁵⁵ India Biological Diversity Act, 2002, Article 36 (5).

ทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญอย่างมากกับการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนอย่างแท้จริง โดยจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

2) วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้พบว่าได้กำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เช่น ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยเพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน การอบรม ฝึกหัดและให้ความรู้กับสาธารณชนเพื่อให้เกิดการตระหนักและเอาใจใส่ต่อความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งระบบนิเวศ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรการต่างๆ หลายประการทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและคนในชุมชน เช่น พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงรัฐบาลกลางต้องมีมาตรการทางช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีและการช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อมิให้เกิดภัยคุกคามต่อทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ควบคุมมิให้มีการนำทรัพยากรไปใช้เกินความจำเป็น ใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง หรือนำทรัพยากรไปใช้โดยส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและกำหนดให้นโยบาย โครงการ กิจกรรม แผนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ หรือหน่วยงานอื่นๆ ส่งเสริมทั้ง การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนอย่างเหมาะสม รวมทั้งรัฐบาลกลางต้องดำเนินการมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการการประเมินผลกระทบของสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพได้และให้ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องวางกฎระเบียบ บริหารจัดการ หรือควบคุมในเรื่องของความเสี่ยงอันเกิดจากการใช้ หรือการปล่อยให้มีการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตที่มีการดัดแปลงพันธุกรรมอันเกิดจากผลของการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ และจากการศึกษากฎหมายฉบับนี้พบว่ามีจุดเด่นที่น่าสนใจคือ กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องพยายามเอาใจใส่และปกป้องในเรื่องของความรู้ของคนในชุมชน หรือภูมิปัญญาชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพด้วยการใช้มาตรการต่างๆ เช่น

การจดทะเบียนภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งอาจจัดระบบการจดทะเบียนดังกล่าวทั้งในระดับท้องถิ่น รัฐ และระดับชาติเพื่อคุ้มครองความรู้ หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านั้น¹⁵⁶

จะสังเกตได้จากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรอบเพื่อให้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นเพื่อเสริมให้กฎหมาย การบริหารจัดการ นโยบายของรัฐ เพื่อเอื้อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้สำหรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

3) บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

การฝ่าฝืนกฎหมายทั้งหลายนั้นก็เป็นที่มิโทษตามกฎหมายตามระยะเวลาที่กำหนดเช่น โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีและปรับเกินกว่าแสนรูปี (Lakh rupees) ในหลายกรณีด้วยกันซึ่งเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างมากก็กำหนดโทษให้ปรับมากกว่า 1 ล้านรูปี (Ten lakh rupees) ซึ่งต้องเป็นไปตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น¹⁵⁷ การกระทำที่เป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งรัฐ ต้องได้รับการลงโทษปรับไม่เกินกว่าหนึ่งแสนรูปี (One lakh rupee) และถ้ากระทำผิดเป็นครั้งที่สอง หรือภายหลังได้กระทำความผิดฐานละเมิดต่อเรื่องอีกจะเพิ่มโทษปรับซึ่งอาจเพิ่มมากขึ้นไปถึงสองแสนรูปี (Two lakh rupees) ต่อวันถ้าคู่ความยังคงละเลยเพิกเฉย ไม่ทำตาม หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น¹⁵⁸ การกระทำความผิดของนิติบุคคล (Corporate entity) เช่น บริษัท ทั้งบริษัทและสมาชิกที่มีอำนาจควบคุมดูแล หรือกรรมการบริษัทจะต้องมีความผิดโดยไม่ให้ประกันตัวและกรรมการบริษัททั้งหลายเหล่านั้นต่างต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว เว้นแต่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นว่าการกระทำนั้นได้ทำไปโดยปราศจากความรู้ ความเข้าใจ และได้ใช้ความระมัดระวังเพียงพอแล้ว¹⁵⁹ จึงเป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือถ้าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบด้วย

¹⁵⁶ India Biological Diversity Act, 2002, Article 36.

¹⁵⁷ India Biological Diversity Act, 2002, Article 55.

¹⁵⁸ India Biological Diversity Act, 2002, Article 56.

¹⁵⁹ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 57 – 58.

4) การติดตามและตรวจสอบ

แผนงาน นโยบาย กลยุทธ์ โครงการต่างๆ ทั้งหลายที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลกลาง หมายความว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีการพัฒนา และปรับปรุงอีกทั้งต้องมีมาตรการที่ระบุไว้ให้ชัดเจนเพื่อติดตาม ตรวจสอบ ประเมินโครงการต่างๆ อย่างใกล้ชิดถ้ากรณีเป็นการดำเนินการในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง¹⁶⁰ และหากมี มูลเหตุที่เชื่อได้ว่าความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าวถูกนำไปใช้ในลักษณะไม่ยั่งยืน เช่น นำไปใช้มากแต่ได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เป็นต้น รัฐบาลกลางต้องมี มาตรการช่วยเหลือเยียวยาโดยทันทีทันใดในเรื่องนี้ เช่น ให้มีการประสานงานกันกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว¹⁶¹

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ประธานของสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางต้องทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการเข้าถึงและการแบ่งปัน ผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาชาวบ้านรวมทั้ง การวางข้อกำหนด หรือเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการใช้ และแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย¹⁶² ดังนั้น จะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ มาตรการต่างๆ การติดตาม ตรวจสอบการทำงานในทุกๆ ขั้นตอนอย่างเป็นระบบ และกฎหมายฉบับ นี้ได้กำหนดในเรื่องของกองทุนเพื่อนำมาสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนภายในประเทศไว้ด้วย ดังจะกล่าวในหัวข้อ ต่อไป

5) กองทุน

กองทุนความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น (Local Biodiversity Fund) เป็นกองทุน การเงินที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยจะได้เงินทุนมาจากหลายทางด้วยกันไม่ว่าจะเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาล แห่งชาติ หรือสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ คณะกรรมการความหลากหลายทาง ชีวภาพแห่งรัฐ รวมถึงได้รับจากค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ได้รับจากคณะกรรมการบริหารจัดการความ

¹⁶⁰ India Biological Diversity Act, 2002, Article 36 (1).

¹⁶¹ India Biological Diversity Act, 2002, Article 36 (2).

¹⁶² India Biological Diversity Rules, 2004, Article 20 (4)(10).

หลากหลายทางชีวภาพ¹⁶³ การเก็บรวบรวมเงินกองทุนนี้เป็นการไว้ใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในภูมิภาคและในพื้นที่ต่างๆ¹⁶⁴ และกำหนดให้ต้องมีการสรุปรายละเอียดการทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่าย กิจกรรมและความสำเร็จเป็นรายงานประจำปี¹⁶⁵

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดหลักการและบัญญัติสาระสำคัญต่างๆ สอดคล้องกับอนุสัญญา อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และสิ่งที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเด่นคือ การส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนในประเทศซึ่งเป็นแนวความคิดใหม่ที่น่าสนใจ ทั้งนี้ เพราะหากสามารถจัดระบบและรวบรวมข้อมูลการจดทะเบียนทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาชาวบ้านได้ทั้งประเทศและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม เช่น นำภูมิปัญญาของชาวบ้านไปใช้ประโยชน์และให้ค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น อันจะส่งผลทำให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

สำหรับในบทถัดไปจะกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีหลายฉบับด้วยกัน ผู้วิจัยจึงเลือกนำมาศึกษาเฉพาะกฎหมายที่สำคัญๆ เท่านั้น

¹⁶³ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 42 – 43.

¹⁶⁴ India Biological Diversity Act, 2002, Article 44 (2).

¹⁶⁵ India Biological Diversity Act, 2002, Articles 45 – 46.

กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยนั้นเมื่ออยู่จำนวนหลายฉบับ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้เลือกทำการศึกษาเฉพาะกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญโดยตรงกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนโดยจะศึกษาเรียงตามลำดับซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ทั้งนี้ จะศึกษาโดยแบ่งเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

4.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้

ความเป็นมาของกฎหมายป่าไม้ หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 นั้น เนื่องจากในสมัยก่อนมีการทำไม้-แปรรูปไม้อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการทำไม้เพื่อเป็นสินค้ามีมากขึ้น กฎหมายจึงกำหนดประเภทไม้อันเป็นไม้หวงห้าม เช่น ไม้หวงห้ามธรรมดาซึ่งจะทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานก่อน แต่ถ้าเป็นไม้หวงห้ามพิเศษจะไม่อนุญาตให้ทำไม้ดังกล่าว เป็นต้น แม้ภายหลังเมื่อมีการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้แต่จะสังเกตได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือวัตถุประสงค์ของกฎหมายมุ่งที่การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ โดยกำหนดในเรื่องของไม้หวงห้าม การเก็บค่าภาคหลวง การเก็บของป่าหวงห้าม การควบคุมการแปรรูปไม้ซึ่งต้องมีการขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน โดยมีบทกำหนดโทษไว้สำหรับผู้กระทำผิด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการทำลายป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของชาติ¹⁶⁶

4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

จากปัญหาการบุกรุกป่าที่มีมาเป็นเวลานานและเนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชาติและรัฐบาลจึงต้องการสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250, 000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ ดังนั้น เมื่อมีการบุกรุกและทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งป่า

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, เจตนารมณ์.

ไม้อันเป็นต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายจนทำให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขินจนก่อให้เกิดอุทกภัยและทำให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อเกษตร เศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง แต่เนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ไม่สามารถควบคุมการบุกรุกทำลายป่าที่มีเพิ่มมากขึ้นได้ อีกทั้งกระบวนการดำเนินการประกาศเขตป่าสงวน หรือป่าคุ้มครองล่าช้าและอัตราโทษที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบจึงทำการปรับปรุงกฎหมายใหม่ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้สามารถคุ้มครองป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุม ดูแล ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติและกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด อาศัยทรัพย์สินที่ได้มา หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด ทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้ จากความแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับ 5) พ.ศ. 2559 เป็นข้อสังเกตว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับแก้ไขล่าสุดได้ให้ความสำคัญต่อการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติคงมุ่งให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนเป็นสำคัญ¹⁶⁷

4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศไทยมีมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความต้องการในการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอดเพิ่มมากขึ้นตามลำดับจนเป็นเหตุให้มีการบุกรุกและทำลายป่าไม้ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เช่น มีการตัดไม้ทำลายป่า การล่าสัตว์ เป็นต้น ต่อมาภายหลังจึงมีการบัญญัติพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่ารวมไปถึงทิวทัศน์ ป่าและภูเขาเพื่อให้คง

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, เจตนารมณ์. ; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559, เจตนารมณ์.

สภาพของธรรมชาติไว้และมีให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรง และทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนภายในประเทศ¹⁶⁸

4.1.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

จากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีความต้องการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลาย ทางชีวภาพมาก ดังนั้น เมื่อประเทศพัฒนาแล้วได้เข้าถึงและนำทรัพยากรดังกล่าวจากประเทศกำลัง พัฒนาไปใช้ประโยชน์ เช่น ปรับปรุงพันธุ์พืชทำให้เกิดพันธุ์พืชใหม่ หรือนำเมล็ดพันธุ์พืชใหม่เหล่านั้น ไปจำหน่าย เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่ต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิ ของนักปรับปรุงพันธุ์พืชเกิดขึ้นรวมทั้งแนวคิดถึงเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุกรรมพืชทั้งหลายเกิดขึ้น ตลอดทั้งจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็น สมาชิกขององค์การการค้าโลกทำให้ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ซึ่ง ต่อไปจะเรียกว่า "อนุสัญญา") ด้วยนั้น จึงทำให้ต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้อง ความตกลงว่าด้วยส่วนของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและอนุสัญญาฯ สำหรับวัตถุประสงค์ หรือ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 คือ ต้องการส่งเสริมให้มีการปรับปรุง พันธุ์ พัฒนาพันธุ์พืชเพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่ อันเป็ การส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรม ส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และ ใช้ประโยชน์พันธุ์พืชและเพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมดูแล บำรุง รักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่าง ยั่งยืน¹⁶⁹

4.1.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ แห่งชาติ

เนื่องจากการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือพันธุกรรมพืช รวมถึงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชนั้นเป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย นโยบาย การดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร ชุมชน หรือผู้เกี่ยวข้องหลาย ฝ่าย เช่น นักวิจัย นักวิชาการ นักวิทยาศาสตร์ บริษัทค้าเมล็ดพันธุ์พืช เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การ

¹⁶⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, เจตนารมณ์.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, เจตนารมณ์.

บริหารจัดการหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ จึงได้กำหนดระเบียบฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อให้หน่วยงานรัฐยึดถือปฏิบัติ หรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ต่อไป¹⁷⁰

จึงเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่าความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทยนั้นมีที่มาและวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงพันธุกรรมพืชเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติมีความเป็นมาและกำหนดวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้ด้วย

4.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

4.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดประเภทไม้หวงห้ามไว้ว่ากรณีใดบ้างที่ต้องขออนุญาตทำไม้ การชำระค่าภาคหลวง ของป่าหวงห้าม การอนุญาตให้เก็บของป่าหวงห้าม หลักเกณฑ์อันเป็นข้อห้ามต่างๆ ในการทำไม้ เก็บของป่าหวงห้าม การนำไม้ หรือของป่าเคลื่อนย้าย หลักเกณฑ์ ข้อห้ามเพื่อการควบคุมไม้ในลำน้ำ การแปรรูปไม้ การออกใบอนุญาตคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งเรื่องของการสัมปทานป่าไม้และบทกำหนดโทษทางอาญา กรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้¹⁷¹

4.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้โดยหลักคือ ต้องการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน เพื่อห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดครอง ทำประโยชน์ใดๆ อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพป่าสงวน กำหนดหลักเกณฑ์เข้าไปทำประโยชน์ อยู่อาศัย การทำไม้ เก็บของป่า การได้รับ

¹⁷⁰ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, บทนำ.

¹⁷¹ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 4, 6, 11, 25, 27, 29, 31, 38, 43, 48, 54, 68 ทวิ และ 69 – 74.

อนุญาต ใบอนุญาตให้ทำไม้ เกือบของป่ารวมทั้งบทกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้¹⁷²

4.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ เมื่อรัฐบาลต้องการกำหนดบริเวณใดซึ่งมีสภาพธรรมชาติเพื่อสงวนไปเป็นประโยชน์แก่การศึกษา รื่นรมย์แก่ประชาชนก็จะประกาศพื้นที่เหล่านั้นให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ข้อห้ามต่างๆ เช่น ห้ามเก็บหา นำออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือเสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งเป็นโทษทางอาญา¹⁷³

4.2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือ กำหนดลักษณะของพันธุ์พืช หลักเกณฑ์การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อนำเงินรายได้เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช การคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืช¹⁷⁴

4.2.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

หลักการสำคัญของระเบียบฉบับนี้คือ กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้กับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหลายได้ปฏิบัติตาม เช่น หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การออกหนังสือแสดงว่าได้รับอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ กำหนดหลักเกณฑ์การทำข้อตกลงเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจาก

¹⁷² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, มาตรา 4, 6, 10, 14 - 20 และ 31 - 35.

¹⁷³ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4, 6, 16 - 18 และ 24 - 29.

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 3, 11, 12, 43, 47, 48, 52, 54, 55, 59, 61 และ 63 - 69.

ทรัพยากรชีวภาพ การกำหนดเงื่อนไข การจัดการในเรื่องของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลและการรายงานความก้าวหน้าและการดำเนินการต่างๆที่กำหนดไว้ให้กับคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติทราบ¹⁷⁵

4.3 องค์การและบริหารจัดการขององค์กร

4.3.1 พระราชบัญญัติป่าไม้

การบริหารจัดการภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้ปัจจุบันจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้¹⁷⁶ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดค่าภาคหลวงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับกรณีที่มีรัฐมนตรีเห็นสมควรจะลด หรือ ยกเว้นค่าภาคหลวงให้บุคคลบางประเภทก็ได้ เช่น ผู้ประสบภัยพิบัติสาธารณภัยตามความจำเป็นเป็นการเฉพาะราย นอกจากนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดขนาดจำกัดไม้หวงห้ามได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น¹⁷⁷

4.3.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวนภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรงคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ ขึ้นตรงต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีอธิบดีกรมป่าไม้บริหารงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไม้เกินอัตราตามบัญญัติท้ายพระราชบัญญัตินี้และ

¹⁷⁵ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4 – 15.

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 3, 4 และ 5.

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 9, 9 ทวิ และ 10.

กำหนดกิจการอื่นๆ เพื่อให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ¹⁷⁸ หากกรณีรัฐมนตรีเห็นสมควร จะกำหนดให้ป่าอื่นเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้ กระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวงโดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตป่าแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย¹⁷⁹ กรณี เมื่อกำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกรรมการสำหรับป่า สงวนแห่งชาติคณะหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปด้วย เช่น ควบคุมให้ พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องกรณีผู้ ร้องเสียประโยชน์คณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทนให้ผู้ร้อง เป็นต้น¹⁸⁰

4.3.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

การบริหารจัดการในเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยมีอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช บริหารจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และมีรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้¹⁸¹ ทั้งมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออก กฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้¹⁸¹ การบริหารจัดการพระราชบัญญัติฉบับ นี้กำหนดให้มีกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช" ผู้แทนกรมมหาดไทย กรมที่ดินและกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดย คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรี เช่น กำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การ คุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น¹⁸²

4.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

การบริหารจัดการทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุ์กรรมพืชภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครอง พันธุ์พืชจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร มีอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นผู้บริหารจัดการ

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 4, 5.

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, มาตรา 6.

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, มาตรา 8 – 10 และ 13.

¹⁸¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4 และ 5.

¹⁸² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 9 และ 15.

ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยขึ้นตรงต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีมีอำนาจ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับทั้งออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นๆ และ ออกประกาศเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้¹⁸³ โดยให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร กรรมการโดยตำแหน่ง 9 คน เช่น เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยเกษตรกร 6 คน จาก 6 ภูมิภาค นักวิชาการด้านปรับปรุงพันธุ์พืชจากสถาบันการศึกษา 1 คน นักวิชาการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากสถาบันการศึกษา 1 คน ผู้แทนองค์การ พัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 2 คน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์หรือเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ เช่น วางระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา ทดลอง วิจัย หรือ ระเบียบการบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช กำหนดให้หน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁸⁴

ในส่วนขององค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรภายใต้พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นจากการศึกษาพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กร หรือหน่วยงานนั้นๆ จะมีอำนาจ หน้าที่บริหารจัดการและดำเนินการต่างๆ แยกต่างหากจากกันโดยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของ ตนเองโดยตรงอย่างชัดเจน

4.3.5 ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ แห่งชาติ

จากปัญหาต่างๆ ในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การสูญพันธุ์ของทรัพยากร พันธุ์พืชมีจำนวนมากขึ้น เป็นต้น ทำให้รัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 โดย ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กอช.) ขึ้นทำหน้าที่ดูแล กำหนดนโยบายด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมทั้งเรื่องของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การให้การ ดำเนินการต่างๆ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้

¹⁸³ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 3 และ 4.

¹⁸⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 5 และ 6.

เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติดำเนินการในเรื่องนี้ โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่าองค์การรวมทั้งการบริหารจัดการขององค์การตามระเบียบนี้คือ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ตามข้อ 3 ของระเบียบฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น หรือตามกฎหมายอื่นๆ ที่คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติได้กำหนดไว้ ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้มีหน้าที่ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ หรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้¹⁶⁵

4.4 สารสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงสารสำคัญของกฎหมายและนโยบายของกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ โดยจะศึกษาตามลำดับของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติและเพื่อให้เห็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีสารสำคัญของกฎหมายและนโยบายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ หรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยขอแยกศึกษาตามข้อย้อยดังต่อไปนี้ คือ

4.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

1) พระราชบัญญัติป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้จากการศึกษาพบว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงในลักษณะเป็นข้อห้ามของการเข้าถึง หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตที่กรมป่าไม้ดูแล รับผิดชอบอย่างเคร่งครัด กล่าวคือบุคคลใดจะเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบางกรณีต้องได้รับสัมปทานตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ก่อนเท่านั้น เช่น บุคคลใดต้องการทำไม้ในเขตที่กรมป่าไม้ดูแล หรือกรณีดังกล่าวจะทำให้เกิดอันตรายด้วยประการใดๆ

¹⁶⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ, พ.ศ. 2543, ข้อ 9 (4). ; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 3.

แต่ไม้หวงห้ามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ บุคคลนั้นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ก่อนและเมื่อได้รับอนุญาตให้ผูกขาดในการทำไม้ นั้นแล้วผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนด หรือกรณีของการเก็บของป่าหวงห้ามก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียค่าภาคหลวง เป็นต้น¹⁶⁶ จึงเป็นข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรพันธุกรรมในพื้นที่ซึ่งเป็นเขตที่กรมป่าไม้ดูแลโดยตรง

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นเมื่อกำหนดเขตใดเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยหลักกฎหมายจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ย่อมหมายความว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่อนุญาตให้บุคคลใดเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ หรือเข้าไปใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ เช่น การเข้ามาทำไม้ หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องเป็นการกระทำโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้แล้วและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ เช่น ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี หรือเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี เป็นต้น¹⁶⁷ แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติไม่พบว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรในเขตพื้นที่ป่าสงวนแต่อย่างใด

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

กรณีของการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 11 และ 29.

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, มาตรา 14 - 20.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4), พ.ศ.

ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁸⁸ อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ศึกษา วิจัยทางวิชาการ อำนวยความสะดวกในการทัศนอาจร หรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชนสามารถเข้าไปกระทำการใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืชกำหนดโดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น¹⁸⁹

จากการศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นจึงตั้งเป็นข้อสังเกตได้ในเบื้องต้นว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามในการเข้าถึง หรือการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและไม่ปรากฏว่ามีมาตรการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด แต่จะกำหนดไว้ในเรื่องของค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าบำรุงป่าจากการเข้าถึง หรือเข้าไปประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติเท่านั้น

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

สำหรับการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุกรรมพืชตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นจะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ เช่น บุคคลใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น การกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชตาม มาตรา 52 เป็นต้น จึงเป็นข้อสังเกตในเบื้องต้นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชไว้¹⁹⁰

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ, พ.ศ. 2504 มาตรา 16.

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ, พ.ศ. 2504 , มาตรา 19 ประกอบด้วย 16 และ 17.

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 48 และ 52.

5) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

ในส่วนของระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้เป็นข้อสังเกตว่าเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวไว้ เช่น กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมป่าไม้ เป็นต้นและหน่วยงานรัฐที่ครอบครองทรัพยากรชีวภาพซึ่งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไว้โดยเฉพาะจะอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้เมื่อได้รับคำขอรับหนังสืออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพตามแบบที่

คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กอช.) กำหนดและได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอรับหนังสืออนุญาตพิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาตให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับหนังสืออนุญาต กำหนดให้มีข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตได้รับจากการใช้ประโยชน์ในผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการผลิต หรือข้อมูลที่เป็นผลจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพตามข้อตกลงก่อนหักรายจ่ายนับแต่วันที่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตได้รับประโยชน์ตอบแทนการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น จะสังเกตว่าระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดทั้งหลักเกณฑ์ในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ไว้บางประการ¹⁹¹ ซึ่งเป็นระเบียบกว้างๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นตามที่คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดได้ยึดถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาไม่พบว่ระเบียบนี้มีจุดเกาะเกี่ยวใดที่ชัดเจนที่จะทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้ระหว่างหน่วยงานรัฐทั้งหลายตามที่ระเบียบนี้กำหนดไว้จะสามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้¹⁹²

¹⁹¹ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4, 7, 11 และ 13.

¹⁹² ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 3.

4.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

1) พระราชบัญญัติป่าไม้

สำหรับมาตรการ หรือวิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายเพื่อเสริมให้กฎหมายหรือนโยบายที่กำหนดเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน จากการศึกษาไม่พบว่พระราชบัญญัติป่าไม้ไม่มีวิธีการ หรือมาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ เช่น กำหนดเพียงหลักเกณฑ์ห้ามมิให้บุคคลใดค้า หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและในการอนุญาตนั้น เป็นต้น¹⁹³

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติก็ได้กำหนดวิธีการ มาตรการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย หรือมีมาตรการช่วยเสริมใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ไว้อย่างชัดเจนแต่กำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆ เพื่อให้อธิบดีและรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลนั้นๆ ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้ หรือในกรณีป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม ป่าไร่ร้างเก่า ตาม มาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติจากรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตได้ เป็นต้น¹⁹⁴ อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่า ได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ เช่น ควบคุมดูแล ส่งเสริมการปลูกป่าฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยให้ประชาชน ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นต้น¹⁹⁵

¹⁹³ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 29 ทวิ.

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 17.

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2559, มาตรา 11.

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ไม่พบว่ามีวิธีการ หรือมาตรการอื่นใดที่เกี่ยวกับกฎหมาย หรือนโยบายที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ หรือใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด แต่เป็นการกำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆ ในการดำเนินการ เช่น หากเป็นกรณีที่รัฐเห็นสมควรให้บริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจต้องการให้คงสภาพธรรมชาติไว้ให้มีอำนาจประกาศในพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแบบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามเก็บหรือนำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย ทำให้เสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ศึกษาวิจัยทางวิชาการ อำนวยความสะดวกในการทัศนศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ อำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืชกำหนดไว้ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรี เป็นต้น¹⁹⁶

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

จากการศึกษาพบว่า ได้มีการกำหนดวิธีการ หรือมาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย หรือมาตรการเสริมเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้ เช่น พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมจากกรมวิชาการเกษตร หน่วยงาน สถาบันอื่นที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือกรณีมีความจำเป็นเพื่อการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจประกาศห้ามมิให้ผลิต ขาย จำหน่าย นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพันธุ์พืชใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศ หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ให้จัดสรรให้แก่ผู้ซึ่งอนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชร้อยละยี่สิบเป็นรายได้ร่วมกันของชุมชนร้อยละสิบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ร้อยละสิบ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้ซึ่งอนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนด

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6, 16 และ 19.

เป็นต้น¹⁹⁷ ซึ่งจะสังเกตว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการ มาตรการบางประการดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุ์พืชไว้ด้วยเช่นกัน

5) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติก็ได้กำหนดวิธีการและมาตรการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้บางประการ เช่น กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตและผู้ที่จะทำการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการซึ่งต้องใช้วิธีการการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁹⁸

จากการศึกษาวิธีการ หรือมาตรการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย หรือมาตรการเสริมเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบกฎหมายทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมิได้กำหนดวิธีการ หรือมาตรการใดที่ชัดเจนไว้ในเรื่องนี้ แม้ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 จะกำหนดให้การส่งเสริมการปลูกป่า ฟื้นฟูป่าโดยให้ประชาชน หรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติได้กำหนดมาตรการ หรือวิธีการบางประการไว้เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชดังกล่าวมาแล้วข้างต้นซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดี

สำหรับในส่วนถัดไปจะกล่าวถึงบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 13, 36 และ 49.

¹⁹⁸ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12 (5).

4.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

1) พระราชบัญญัติป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนด เช่น กรณีบุคคลใดมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามที่ยังมิได้มีการแปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลให้ขาย บุคคลนั้นต้องโทษทางอาญา เช่น จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ หรือบุคคลได้รับไว้ด้วยประการใด ซ่อนเร้น จำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสียให้พ้นซึ่งไม้ หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นไม้ หรือของป่าที่มีผู้ได้มาโดยการกระทำผิดต่อกฎหมายฉบับนี้ บุคคลนั้นย่อมมีความผิดฐานเป็นตัวการในการกระทำผิดซึ่งเป็นการลงโทษทางอาญาเช่นกัน¹⁹⁹ นอกจากนี้ เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคำสั่งในทางปกครอง หรือมาตรการตอบโต้บางประการไว้สำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ เช่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ได้เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ พาหนะ อุปกรณ์ใดๆ ที่ได้ใช้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิดเพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีจนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เป็นต้น²⁰⁰ เป็นข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป่าไม้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้อย่างชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเป็นข้อห้ามต่างๆ ดังกล่าวตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในเรื่องนี้โดยตรง

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ เช่น บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติมีโทษทั้งจำคุกและปรับ หรือบุคคลใดกระทำด้วยประการใด ซ่อนเร้น จำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสียซึ่งไม้ หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นไม้ หรือของป่าที่มีผู้ได้มาด้วยการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายกำหนดให้ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำความผิดซึ่งเป็นการนำบทกำหนดโทษทางอาญามาปรับ

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 69 และ 70.

²⁰⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 59 – 61 และ 64 ทวิ.

ใช้กับกรณีดังกล่าวนี้ด้วย²⁰¹ นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการตอบโต้กรณีบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวน หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ เป็นต้น²⁰² จึงเป็นข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นค่อนข้างจะมีบทลงโทษและ มาตรการตอบโต้กรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้โดยเคร่งครัดสำหรับกรณีกรณีกรรเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

สำหรับวิธีการ หรือมาตรการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติกำหนดไว้ทั้งในส่วนที่เป็นบทลงโทษทางอาญาไว้ เช่น บุคคลใดมิได้ขออนุญาตต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตเพื่อเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือ ทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ บุคคลนั้นย่อมต้องรับโทษในทาง อาญาซึ่งอาจจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ หรือบรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และ ยานพาหนะใดๆ ที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดฐานเผาป่า หรือทำอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ หรือเป็นอันตรายต่อดิน หิน กรวด ทรายกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ริบเสียทั้งสิ้นโดยไม่ต้อง คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือไม่²⁰³ นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการตอบโต้ หรือคำสั่งในทางปกครองไว้ด้วย เช่น ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรือ งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้จนเป็นเหตุให้ มีสิ่งปลูกสร้างใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดที่ทำให้อุทยานผิดไปจากสภาพเดิมพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ สั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งนั้นออกไปได้ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือไม่รู้ตัว ผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดเสียก็ได้ตามควรและผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย

²⁰¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 14, 31 และ 34.

²⁰² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 25 และ 26.

²⁰³ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24 - 28 และ 29.

ไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น เป็นต้น²⁰⁴ เป็นข้อสังเกตว่าบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมีทั้งบทลงโทษทางอาญาและมาตรการตอบโต้ทางปกครองที่ค่อนข้างเข้มงวดต่อการเข้าถึง หรือเข้าไปใช้ทรัพยากรในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยตรง

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้พบว่ากฎหมายได้กำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญาและแพ่งรวมทั้งมาตรการตอบโต้บางประการสำหรับกรณีที่มีบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด เช่น เมื่อมีบุคคลใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้าโดยฝ่าฝืนไม่ทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชดังกล่าว หรือผู้จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ หรือพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นโดยได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชดังกล่าว บุคคลดังกล่าวเหล่านั้นต้องโทษทางอาญาซึ่งอาจเป็นจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับได้²⁰⁵ หรือบางกรณีมีการฝ่าฝืนสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่หรือพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ทรงสิทธิตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรได้โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความเสียหายรวมทั้งการสูญเสียผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการบังคับตามสิทธิของผู้ทรงสิทธิ หรือศาลอาจสั่งให้บริบวรดาพันธุ์พืช หรือสิ่งที่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การกระทำผิดบางกรณีที่กระทำโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ทรงสิทธิ เช่น บุคคลอื่นได้นำพันธุ์พืชใหม่ที่ผู้ทรงสิทธิได้จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่แล้วนั้นไปขาย จำหน่ายบุคคลนั้นย่อมต้องรับโทษทางอาญาด้วยซึ่งอาจจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ เป็นต้น²⁰⁶

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการตอบโต้ หรือคำสั่งทางปกครองบางประการไว้ด้วยกรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ เช่น เมื่อมีความจำเป็นในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ

²⁰⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21 และ 22.

²⁰⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 48, 52 และ 66.

²⁰⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 33, 43 และ 64.

เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใด รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจประกาศห้ามมิให้ผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด ๆ นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพันธุ์พืชใหม่เป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศห้ามนั้นได้ เป็นต้น²⁰⁷ และเป็นข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นได้กำหนด ทั้งบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ไว้โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อกรณีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่กับกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามในกรณีการ ขออนุญาตเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้พันธุ์พืชตามกฎหมายฉบับนี้ โดยตรง²⁰⁸

5) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น จากการศึกษาระเบียบนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ใดๆ ivo อย่างชัดเจนในกรณี ที่บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามที่ระเบียบฉบับนี้และเป็นข้อสังเกตว่าระเบียบนี้ได้กำหนดไว้เพื่อให้หน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ หรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ โดยไม่ปรากฏบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้²⁰⁹ ซึ่งน่าจะ ต้องอาศัยกฎหมายอื่นๆ นำมาปรับใช้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ ของรัฐปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือปฏิบัติ หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตาม มาตรา 157 เป็นต้น²¹⁰

อย่างไรก็ตาม เป็นข้อสังเกตว่าการดำเนินการในหลักเกณฑ์และวิธีการการเข้าถึงและ การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพตามระเบียบนี้เป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวข้องกับ หน่วยงานของรัฐเท่านั้นแต่จะเกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ชุมชน หรือชนพื้นเมืองต่างๆ หากบุคคล ดังกล่าวนี้มีได้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ จึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงและพิจารณาว่าจะนำระเบียบนี้ไปบังคับ ใช้กับภาคเอกชน หรือบุคคลเหล่านั้นได้ หรือไม่ อย่างไร จะมีบทลงโทษ หรือมาตรการตอบโต้ หรือไม่

²⁰⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 36.

²⁰⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 61 – 69.

²⁰⁹ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.

²¹⁰ ประมวลกฎหมายอาญา, พ.ศ. 2502, มาตรา 157.

อย่างไร หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้ซึ่งระเบียบฉบับนี้มีได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ อย่างชัดเจนแต่อย่างไร

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในส่วนของบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ต่างๆ สำหรับกฎหมายทั้ง 5 ฉบับนี้กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจะสังเกตได้ว่าโดยทั่วไปกฎหมายจะมีบทลงโทษทางอาญาและมีมาตรการตอบโต้ หรือคำสั่งทางปกครองร่วมด้วย ทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นมีทั้งบทลงโทษทางแพ่งและอาญาและมาตรการ อันเป็นคำสั่งทางปกครองร่วมอยู่ด้วย ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีที่หน่วยงาน ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามระเบียบไว้โดยตรงแต่อย่างใดและเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่า แม้กฎหมายบางฉบับจะมีบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งน่าจะเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีความเข้มงวดต่อการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากร ดังกล่าว แต่อาจกล่าวได้ว่าบทลงโทษและมาตรการตอบโต้เหล่านั้นมิได้กำหนดขึ้นมาเพื่อส่งเสริม ให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

4.4.4 การติดตามและตรวจสอบ

1) พระราชบัญญัติป่าไม้

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ได้กำหนดในเรื่องของการติดตามและตรวจสอบ ไว้บางประการ เช่น กรณีที่ผู้รับอนุญาตให้แปรรูปไม้ว่าได้กระทำการถูกต้องตามที่กฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้ หรือไม่ อย่างไร โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวก และตอบคำถามกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ตนได้ถูกเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการ ดังกล่าว²¹¹ หรือในกรณีของการสัมปทานการทำไม้ หรือให้สิทธิการทำไม้ในเขตสัมปทานสิ้นสุดลง และหยุดการนำไม้เคลื่อนที่ออกจากสถานที่สัมปทานเพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงทั้งหมดและ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจสภาพการทำไม้และสำรวจไม้ที่รวมอยู่ ณ สถานที่ของผู้รับ สัมปทานและทำบันทึกรายงานเสนออธิบดีกรมป่าไม้โดยเร็วถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีการทำไม้ จำนวน ขนาดของไม้ และความเห็นของผู้รับสัมปทานได้ทำไม้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

²¹¹ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 53.

เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในสัมปทาน หรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องจะเป็นเหตุให้ทางราชการมีสิทธิเพิกถอนสัมปทานและไม่เป็นการตัดสิทธิทางราชการที่สามารถเพิกถอนสัมปทาน โดยให้มีผลก่อนวันที่สิทธิการทำไม้สิ้นสุดลงในกรณีที่ได้รับสัมปทานโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขและระยะเวลาที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานในไม้และให้ไม้ดังกล่าวตกเป็นสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น²¹² จึงเป็นข้อที่ต้องพิจารณาว่าการติดตาม ตรวจสอบ ตามที่พระราชบัญญัติป่าไม้กำหนดนั้นเป็นไปเพื่อต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือไม่ หรือเพื่อป้องกันมิให้มีบุคคลอื่นเข้าถึง หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าไม้โดยใช้โดยมิได้รับอนุญาตเป็นสำคัญ

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฉบับนี้²¹³ ได้กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ ให้อย่างชัดเจนแต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้กว้างๆ ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้สั่งการในบางกรณีได้ เช่น กำหนดไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติไว้ให้อธิบดีกรมป่าไม้สามารถสั่งการเป็นหนังสือเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้²¹⁴ หรือเมื่อได้กำหนดให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เช่น ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน²¹⁴ จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพบว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองและสงวนทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น การติดตาม ตรวจสอบภายใต้กฎหมายฉบับนี้จึงค่อนข้างเข้มงวดต่อการเข้าถึง หรือเข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการควบคุม ดูแล ส่งเสริมการปลูกป่า ฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวทางให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว²¹⁵ ซึ่งน่าจะเป็นแนวคิดที่ดีที่ได้เริ่มให้ความสำคัญต่อการ

²¹² พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 68 เบญจ.

²¹³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 19.

²¹⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 25.

²¹⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2559, มาตรา 11.

มีส่วนร่วมของประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ กิจกรรมต่างๆ ดังกล่าว แต่เป็นข้อสังเกตว่าเป็นแนวความคิดที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้โดยตรงเท่านั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่าการที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฉบับนี้ได้พยายามกำหนดหลักเกณฑ์บางประการ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รักษา บำรุงป่าสงวนแห่งชาติและน่าจะหมายรวมถึงกำหนดให้มีอำนาจ หน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้นมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ไว้โดยตรง เช่น กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติสามารถเข้าไปอำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชนที่เข้ามาในบริเวณอุทยานแห่งชาติ โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²¹⁶ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในเบื้องต้นว่าเป็นการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น โดยกฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรการในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้พบว่าได้กำหนดการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้บางประการ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจหน้าที่กำหนดให้หน่วยงาน หรือสถาบันให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม หรือพันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง โดยทางตรง หรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือห้ามมิให้จดทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ หรือกำหนดว่าในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบก่อน

²¹⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 19.

เช่น ตรวจสอบว่าพันธุ์พืชที่จะขอจดทะเบียนนั้นเข้าลักษณะหลักเกณฑ์ของพันธุ์พืชใหม่ที่จะรับจดทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ได้ หรือไม่และให้ทำรายงานเสนอต่ออธิบดีกรมวิชาการเกษตรต่อไป หรือเมื่ออธิบดีพิจารณารายงานดังกล่าวแล้วและเห็นว่าไม่มีเหตุขัดข้องใดก็ให้อธิบดีมีคำสั่งรับจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่นั้น เป็นต้น²¹⁷

ข้อสังเกตในเบื้องต้นจากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้พบว่า การติดตาม ตรวจสอบ ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชว่าการกระทำใดจะกระทบ หรือส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธิพันธุ์พืช หรือไม่ อย่างไร หรือกรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุ์พืชได้ขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันรายได้เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว หรือไม่ อย่างไร เป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่มุ่งผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากมีบทลงโทษไว้สำหรับกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนไปปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีดังกล่าวข้างต้น²¹⁸ แต่จากการศึกษากฎหมายฉบับนี้ไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด

5) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติพบว่าระเบียบฉบับนี้กำหนดการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ เช่น กำหนดให้สิทธิของหน่วยงานของรัฐที่ออกหนังสืออนุญาตในการตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลที่ได้รับจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ หรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลและรายงานผลให้หน่วยงานของรัฐที่ออกหนังสืออนุญาตทำความเข้าใจความตกลงกับผู้ได้รับอนุญาตเกี่ยวกับการรายงานความก้าวหน้าในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพตามข้อตกลงตามระยะเวลาที่ตกลงกัน หรือให้หน่วยงานของรัฐที่ออกหนังสืออนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลให้ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตปฏิบัติตามข้อตกลงโดยเคร่งครัดและรายงานความก้าวหน้าในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพตามข้อตกลงให้คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติทราบระยะเวลาที่กำหนดรวมทั้งต้องรายงานผล

²¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 6 (7), 13, 21, 22 และ 29.

²¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 61 - 69.

การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพให้คณะกรรมการดังกล่าวทราบเมื่อหนังสืออนุญาต
สิ้นสุด เป็นต้น²¹⁹ เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่าระเบียบฉบับนี้กำหนดการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้เป็นไป
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพซึ่ง
เป็นแนวความคิดที่ดี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ แต่จากการศึกษา
ไม่พบว่ามาตรการติดตาม ตรวจสอบดังกล่าวจะสามารถส่งผลให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และ
การใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนได้ หรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาถึงมาตรการในการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ
ที่กฎหมายกำหนดไว้ จะสังเกตได้ว่าโดยทั่วไปกฎหมายทั้ง 5 ฉบับได้กำหนดการติดตาม ตรวจสอบไว้
บ้างแต่ยังไม่ชัดเจนว่าการติดตาม ตรวจสอบดังกล่าวนั้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และ
ใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพหรือพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนแต่อย่างไร
อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลาย
ทางชีวภาพแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบไว้ค่อนข้างชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบ
เทียบกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เป็นการกำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ
ดังกล่าว โดยมุ่งเน้นไปที่การติดตาม ตรวจสอบและการรายงานผลการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์
ทรัพยากรชีวภาพซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ดีที่ได้เริ่มให้ความสำคัญในเรื่องนี้

4.4.5 กองทุน

1) พระราชบัญญัติป่าไม้

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้พบว่ามิได้กำหนดในเรื่องของกองทุน หรือการ
แสวงหาแหล่งเงินทุนที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพ
ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแต่ประการใด แต่เป็นข้อสังเกตว่าเงินรายได้
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ของกรมป่าไม้ภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะเกิดจากการเก็บค่าธรรมเนียม
ต่างๆ เช่น การขออนุญาต ใบอนุญาตทำการแปรรูปไม้ สัมปทาน ค่าภาคหลวง หรือค่าจดทะเบียน
ต่างๆ เป็นหลัก เป็นต้น²²⁰

²¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน
การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12, 14 และ 15.

²²⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 76 และ 77.

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจากการศึกษาไม่พบว่ามีกำหนดเรื่องของ กองทุน หรือการแสวงหาแหล่งเงินทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด แต่พบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องของ ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไว้ เช่น การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาไว้ กล่าวคือถ้าปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาต เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็อาจจะอนุญาตให้ยกเว้น ค่าธรรมเนียมทั้งหมด หรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรได้ หรือเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา หรือ การวิจัยทางวิชาการ อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคล ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุมัติและเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้น ค่าธรรมเนียมทั้งหมด หรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเงินรายได้โดยปกติ อันเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ นั้นเกิดจากการเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าเป็นหลัก²²¹

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมิได้กำหนดให้มีกองทุน หรือแหล่งเงินทุนเพื่อส่งเสริม ให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ไว้แต่อย่างใด แต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องของค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนต่างๆ ไว้ เช่น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้บริการ หรือให้ความสะดวกในอุทยานแห่งชาติ หรือกำหนด ให้กรณีเมื่อบุคคลใดได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่างๆ หรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จะมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบในการเก็บ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนดังกล่าวโดยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเป็นผู้อนุมัติ นอกจากนี้ รายได้ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในส่วนนี้ ยังรวมไปถึงเงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบ ปรับ หรือเงินรายได้อื่นๆ ซึ่งรายได้เหล่านี้จะได้รับยกเว้นภาษีอากร ทั้งนี้ เงินทั้งหลายนี้จะเก็บไว้เพื่อ

²²¹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 15, 16, 16 ทวิ และ 17.

ใช้บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ เป็นต้น²²² อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีกองทุน หรือจัดตั้งกองทุนภายใต้กฎหมายฉบับนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชพบว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดในเรื่องของกองทุน หรือที่เรียกว่า "กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช" เพื่อนำเงินทุนที่ได้จากแหล่งต่างๆ เช่น จากการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุ์กรรมพืช เงินจากการจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืช เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินจากผู้บริจาค หรือดอกผลและผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดจากกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าเงินที่ได้ทั้งหลายเหล่านี้จะนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ เช่น ช่วยเหลือ อุดหนุนกิจการของชุมชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ประโยชน์ในการอนุรักษ์ การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชในชุมชน เป็นต้น ดังนั้น จะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชไว้อย่างชัดเจน โดยมีคณะกรรมการกองทุนที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการกองทุนดังกล่าวนี้ เช่น กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอจัดสรรขอเงินช่วยเหลือ หรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน เป็นต้น²²³ ทั้งนี้ โดยให้การบริหารจัดการกองทุนรวมทั้งการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนนี้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง²²⁴ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่าแนวความคิดในเรื่องของการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชภายใต้กฎหมายฉบับนี้โดยทั่วไปถือเป็นแนวความคิดที่ดีที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพัฒนาพันธุ์พืช

5) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติฉบับนี้จากการศึกษาไม่พบว่ามีกำหนดเรื่องของกองทุน หรือแหล่งเงินทุนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด แต่ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องของค่าธรรมเนียม

²²² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 23.

²²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 54 – 57.

²²⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 54 – 60.

ต่างๆ ไว้ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นควรอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ก็ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จากทรัพยากรชีวภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ได้รับอนุญาต โดยในข้อตกลงดังกล่าวให้ระบุ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสิทธิ ประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไม่ว่าจะคำนวณได้เป็นเงิน หรือมิใช่เป็นตัวเงินก็ตาม เช่น ผลประโยชน์จากการทำวิจัยร่วมกัน ค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น²²⁵

ดังนั้น จึงเป็นข้อสังเกตในส่วนของกองทุนว่ากฎหมายที่ได้กำหนดในเรื่องของกองทุน หรือ แหล่งเงินทุนไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นได้กำหนดให้นำเงินกองทุนดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการ อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชค่อนข้างชัดเจนคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชเพียงฉบับเดียว เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การจะบริหารจัดการกองทุน หรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และ ใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนนั้น จำต้องอาศัยมาตรการ กลไกต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายของหน่วยงาน องค์กรทั้งหลาย ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศซึ่งต้องกำหนดมาตรการ กลไกทั้งหลายเหล่านั้นให้เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย

จากการที่ได้ศึกษาข้อมูลในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 มาแล้วนั้น ผู้วิจัยจึงขอเข้าไปข้อมูล ทั้งหมดไปวิเคราะห์ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทถัดไป ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการบัญญัติกฎหมาย ที่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

²²⁵ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ, พ.ศ. 2554, ข้อ 8 และ 11.

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากร พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "อนุสัญญา") รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวาร์กาและอินเดียและกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทยซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 มาแล้วนั้น ผู้วิจัยขอนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพให้กับประเทศไทย อันจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

5.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จากปัญหาจำนวนประชากรทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและความจำเป็นที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อความเป็นอยู่และการพัฒนาในด้านต่างๆ มีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น การแสวงหาช่วงชิงทรัพยากรพันธุกรรมพืชระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนามักเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ภายหลังจึงได้มีอนุสัญญา ขึ้นมาดังที่กล่าวมาแล้วในบทต้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวระดับประเทศและระหว่างประเทศโดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนคือ ส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสมรวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้บรรดาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องคำนึงถึงสิทธิทั้งหลายที่มีอยู่เหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีรวมถึงกองทุนทั้งหลายด้วยเพื่อดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมซึ่งหมายความว่า การอนุรักษ์กฎหมาย การบริหาร

จัดการและนโยบายในเรื่องนี้ภายในประเทศภาคีทั้งหลายต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา²²⁶

จากการศึกษาพบว่าความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกาและประเทศอินเดียนั้นปรากฏว่าเมื่อทั้งสองประเทศได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ก็ได้พยายามดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในเรื่องนี้โดยเห็นอย่างชัดเจนว่าเพื่อให้เกิดการดำเนินการ บริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา อย่างเหมาะสมมากที่สุดและจะสังเกตได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของทั้งสองประเทศก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนคือ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน²²⁷

สำหรับพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มีความเป็นมาที่เหมือนกันคือ มุ่งให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการบุกรุก ตัดไม้ ทำลายป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จะสังเกตได้ว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับจึงมีวัตถุประสงค์มิได้แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ

²²⁶ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1.; Tucker, L. and Farrier, D., "Conserving Biodiversity via Access to Bioresources: A Natural Section?," pp. 167 – 170.; Holdgate, M., *The Green Web: A Union for World Conservation*, p. 1. ; Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Litic, K., *Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide*, p. 26 – 28.

²²⁷ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 1 – 11.; Cabrera, J., Phillips, M. F. K. and Welch, F. P., *Biodiversity Legislation Study*, pp. 49 – 52. ; Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," p. 168.; Medaglia, J. C., Perron-Welch, F., Keenan A., Wandel, A. and Ruka, P., *Crafting Visionary Biodiversity Laws: Costa Rica's Biodiversity Law*, p. 5.; Medaglia, J. C., "The Role of the National Biodiversity Institute in the Use of Biodiversity for Sustainable Development – Forming Bioprospecting partnerships," pp. 243 – 245.; Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M., "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads," pp. 165 – 173.; Brandon, K. and Herron, M. O. "Parks, Projects, and Policies: A Review of Three Costa Rican ICDPs," pp. 154 – 176.

กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ อันเป็นข้อห้ามไว้ค่อนข้างเคร่งครัด เช่น ห้ามทำไม้ ห้ามเข้าในเขตพื้นที่ที่เป็นป่าสงวน หรืออุทยานแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนเข้ามาโดยมิได้รับอนุญาตก็มีโทษทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยมองว่าสาเหตุที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่ค่อนข้างเคร่งครัดในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว นั้นเนื่องมาจากปัญหาการตัดไม้ ทำลายป่ามีจำนวนมากในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น กฎหมายที่บัญญัติมาเป็นเวลานานแล้วในสมัยก่อนจึงมีเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่คล้ายคลึงกันคือ มุ่งคุ้มครองป้องกันการบุกรุกและการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติ แต่จากการศึกษาพบว่าภายหลังเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย นโยบายต่างๆ ในเรื่องนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ จึงพบว่าพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นมาในภายหลังเริ่มมีหลักการแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้มีความทันสมัยขึ้นและสอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ เช่น สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังนั้น จะสังเกตได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาภายหลังได้นำหลักการบางประการของอนุสัญญาฯ มาประยุกต์ใช้บางส่วน เพื่อให้เป็นไปหลักเกณฑ์ต่างๆ ของอนุสัญญาฯ เช่น ในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต้องขออนุญาตก่อนเข้าถึงทรัพยากร หรือต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากร เป็นต้น จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นพบว่าเป็นการนำสองเรื่องมารวมกันคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ต้องการให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงพันธุ์พืชซึ่งมุ่งเน้นเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของนักปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นสำคัญ ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนอีกวัตถุประสงค์หนึ่งคือ ต้องการให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน จะสังเกตได้ว่าวัตถุประสงค์ส่วนแรกมุ่งผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เป็นสำคัญเน้นเรื่องของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในขณะที่วัตถุประสงค์ส่วนที่สองต้องการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดูแล รักษาทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นแนวความคิดที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงทั้งสองแนวความคิดนี้ แต่หากพิจารณาวัตถุประสงค์ทั้งสองนี้แยกส่วนออกจากกันผู้วิจัยเชื่อว่าจะทำให้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการคิดค้นพันธุ์พืชใหม่และมีการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ พัฒนาเพื่อให้เกิดพันธุ์พืชใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น และจะส่งผลทำให้บังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาฉบับนี้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลดีกว่า

การนำวัตถุประสงค์ในส่วนที่สองนี้มารวมอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าไม่ควรนำวัตถุประสงค์ในส่วนที่สองที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชมารวมอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ เพราะการจะส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุ์กรรมพืชอย่างยั่งยืนได้นั้น ควรมีกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชอย่างยั่งยืน เพื่อจะสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ และนโยบายในเรื่องนี้ขององค์กร หน่วยงานและชุมชนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาได้อย่างเหมาะสมมากที่สุดได้²²⁸

นอกจากนั้น จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติพบว่า เป็นระเบียบที่ออกมาโดยคำนึงถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จึงได้พยายามออกระเบียบนี้มาโดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานราชการภายในประเทศดำเนินการในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังนั้น ระเบียบนี้จึงกล่าวได้ว่ามีแนวความคิดที่ดีที่ต้องการส่งเสริมเกิดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน แต่เป็นข้อสังเกตว่าระเบียบนี้มุ่งบังคับใช้กับหน่วยงานราชการเท่านั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงว่าการบังคับใช้ตามระเบียบนี้จะสามารถดำเนินการเพื่อให้ได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ได้หรือไม่ อย่างไร²²⁹

²²⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, เจตนารมณ์.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, เจตนารมณ์.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, บทนำ.; จิปะประกา มากลิ่น. (2556). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์กรรมพืช ตาม มาตรา 52. (รายงานฉบับสมบูรณ์). พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, หน้า 34 – 37.

²²⁹ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, บทนำ.

5.2 หลักการสำคัญของกฎหมาย

หลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ ประการหนึ่งคือ หลักสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ที่ทำให้ประเทศภาคีจำต้องดำเนินการอนุรักษ์การกฎหมาย การบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ภายในประเทศตนให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศภาคีทุกประเทศต้องดำเนินการดังกล่าว เช่น กฎหมาย นโยบายภายในประเทศต้องดำเนินการเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมที่สอดคล้องกันไปทิศทางเดียวกัน โดยต้องส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และจากการศึกษาพบว่าหลักการต่างๆ ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดขึ้นมาโดยคำนึงถึงทุกมิติไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ มิติทางด้านเศรษฐกิจ มิติทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมิติทางด้านกฎหมายเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและอย่างเหมาะสมเป็นต้น²³⁰

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวอพบว่า ลักษณะเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือ มีหลักการสำคัญที่ชัดเจนสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมที่สุด โดยให้ความสำคัญต่อมิติทุกมิติเช่นเดียวกับหลักการตามอนุสัญญาฯ เช่น ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิในการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต ส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่าก่อให้เกิดประโยชน์ หรือมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจได้ ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม ชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน วัฒนธรรม ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน มีมาตรการ กลไกต่างๆ เช่น ระบบเตือนภัยป้องกันภัย

²³⁰Convention on Biological Diversity, 1992, Article 1, 3, 5, 6 (a)(b), 15, 16 and 19.; Charter of the United Nation, 1945, Article 2.; Kate, K. T. and Laird, S. A., The commercial use of biodiversity: Access to genetic resources and benefit – sharing, pp. 3 – 9.; Beyerlin, U. and Marauhn, T., International Environmental Law, pp. 21 – 22.; Holley, C. and Lawson, A., "Implementing environmental Law and collaborative governance," pp. 238 – 243.; Stoianoff, N. P., "An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources," pp. 35 – 37.; Pink, G and Bartel, R., "Regulators networks: collaborative agency approaches to the implementation and enforcement of environmental law, pp. 308 – 332.

ล่วงหน้า ให้ความสำคัญและวางมาตรการต่างๆ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการ กิจกรรม โครงการต่างๆ ในเรื่องดังกล่าวนี้ภายในประเทศซึ่งต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับ อนุสัญญาฯ ได้อย่างเหมาะสมมากที่สุด ทั้งนี้ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกรอบ (Framework) ที่กำหนด ทิศทางให้การดำเนินการต่างๆ อย่างชัดเจนเพื่อให้มาตรการดังกล่าวดำเนินการให้เป็นไปในทิศทาง เดียวกันได้อย่างเป็นระบบ²³¹

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียมีลักษณะเด่น

คือ หลักการสำคัญมุ่งเน้นในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งในถิ่นที่อยู่และนอกถิ่นที่อยู่และให้ความสำคัญในเรื่องของการเข้าถึง ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน หรือ ชนพื้นเมืองค่อนข้างมาก เช่น เข้ามามีบริหารจัดการ มีอำนาจในการตัดสินใจต่อการที่บุคคลอื่นเข้ามา ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นตน นอกจากนี้ หลักการสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้มีความโดดเด่นคือ การเตรียมการในเรื่องของระบบการลงทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนและ ภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นแนวความคิดใหม่ หรือนวัตกรรมอันเป็นลักษณะเด่นของกฎหมายฉบับนี้ โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลทั้งที่ได้สูญหายไปแล้วให้สามารถกลับนำมาบันทึกเก็บรวบรวมไว้และ เป็นการป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่มีขอบด้วยอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อว่าหากการ จัดระบบข้อมูลดังกล่าวสามารถทำได้ทั้งประเทศอย่างเป็นระบบจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการ สืบค้นแหล่งทรัพยากรเพื่อทำการค้นคว้า วิจัยร่วมกันในลักษณะเครือข่ายทางด้านวิชาการ การแลกเปลี่ยน หรือทำงานร่วมกันด้านต่างๆซึ่งจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายและจะเป็นเครื่องมือ กลไกที่จะส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้ ทั้งสามารถส่งเสริมให้เกิดการ เข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันได้ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญ ต่อการกำหนดกฎ เกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ในเรื่องของการขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการ ใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดยกำหนดให้คนในชุมชน เช่น ปราชญ์ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม เป็นคณะกรรมการในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นตน เป็นต้น

²³¹ Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 9 – 11 and 14.; Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M., Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State, pp. 53 – 66.; Holley, C and Lawson, A., "Implementing environmental law and collaborative governance," pp. 238 – 251.

โดยกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้องค์กร หน่วยงาน ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้สามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ประสานงานกันเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเหมาะสม²³²

ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าจะมีหลักการคล้ายกัน เช่น กำหนดประเภทไม้หวงห้าม การขออนุญาตทำไม้ การชำระค่าภาคหลวง หลักเกณฑ์ต่างๆ อันเป็นข้อห้ามในการเข้าถึงทรัพยากร ห้ามเข้าเขตป่าสงวน ห้ามเข้าเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช เช่น การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นและพันธุ์พืช ป่า การขออนุญาตเข้าถึงพันธุ์พืชและทำข้อตกลงแบ่งปันรายได้อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช และกำหนดเรื่องของการกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชไว้ จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้กล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญหลายประการซึ่งเป็นหลักการที่ดี มีแนวความคิดที่ดี ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการใดที่จะสามารถดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชอย่างยั่งยืนได้ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการในเรื่องนี้ต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายที่ดีที่มีความชัดเจนและเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติและกฎหมายจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวที่จะทำให้หลักการสำคัญของการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการได้ เช่น ต้องมีกฎหมายที่เป็นกรอบใหญ่ที่จะสามารถกำหนด มาตรการ กลไกต่างๆ เพื่อให้กฎหมาย นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องนี้ให้ สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับหลายองค์กร หน่วยงาน ชุมชนและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

²³² India Biological diversity Act, 2002, Articles 7, 21, 36, 37, 40 and 41.; India Biological diversity Rules, 2004, Rules 14, 16, and 22.; Arunachal Pradesh State Biodiversity Rules, 2011, Rule 23.; Pink, G and Bartel, R., "Regulators networks: collaborative agency approaches to the implementation and enforcement of environmental law," pp. 308 – 332.

ดังนั้น หากหลักการ การบริหารจัดการ นโยบายสำคัญๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ตามที่ต้องการได้²³³

สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าระเบียบฉบับนี้นำหลักการบางส่วนของอนุสัญญาฯ มากำหนดไว้ในระเบียบนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีที่พยายามนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ แต่เป็นข้อสังเกตว่าหลักการดังกล่าวนี้เป็นเพียงหลักการที่กว้างมากจนทำให้ขาดความชัดเจนและไม่ปรากฏแนวทางที่จะสามารถดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้แต่อย่างใด²³⁴

5.3 องค์การและบริหารจัดการขององค์กร

ในเรื่องขององค์กรและการบริหารจัดการขององค์กรอนุสัญญาฯ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการขององค์กรเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืนนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพสามารถทำงานประสานงานกันได้ในระหว่างองค์กร หน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ ชุมชนและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น นักวิจัย นักวิทยาศาสตร์จากสถาบันวิจัยต่างประเทศ ทั้งนี้ หากประเทศภาคีใดต้องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศภาคีอื่น ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จำต้องเชื้ออำนาจความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากร หรือให้ข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวนั้นด้วย ดังนั้น ย่อมหมายความว่ามาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายรัฐของประเทศภาคีเหล่านั้นต้องเชื้ออำนาจต่อการดำเนินการในทุกขั้นตอน เช่น ลดขั้นตอนการดำเนินการ ไม่ยุ่งยาก ข้ำซ้อนทั้งการบริหารจัดการและกฎหมาย กฎหมายต้องมีความชัดเจน อ่านและเข้าใจได้โดยง่าย

²³³ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 4, 6, 11, 25, 27, 29, 31, 38, 43, 48, 54, 68 และ 69 - 74.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507, มาตรา 4, 6, 10, 14 - 20 และ 31 - 35.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4, 6, 16 - 18 และ 24 - 29.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 3, 11, 12, 43, 47, 48, 52, 54, 55, 59, 61 และ 63 - 69.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4 - 15.

²³⁴ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4 - 15.

สำหรับคนทั่วไปและชาวต่างชาติ ดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามกำหนดเวลา มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและทำงานร่วมกันได้ หรือสามารถสร้างเครือข่ายการทำงานวิจัย แลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ ระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรได้เป็นอย่างดี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง²³⁵

อย่างไรก็ตาม นอกจากองค์กรต้องมีศักยภาพในการประสานงาน หรือดำเนินการต่าง ๆ การบริหารจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องต้องมีมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ นโยบายต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก²³⁶

จากการศึกษาขององค์กรและการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนั้นทั้งประเทศคอซตาริกาและอินเดีย มุ่งให้ความสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรในลักษณะของการประสานงานกันระหว่างองค์กร หน่วยงาน ชุมชนและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจนทั้งในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน หรือในพื้นที่ที่ตนดูแลรักษาทรัพยากร โดยส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน กำกับ ดูแลการทำงานขององค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน มุ่งให้ความสำคัญต่อระบบนิเวศ พันธุ์พืช สัตว์ทั้งหลาย ควบคุมในเรื่องกฎหมายระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับ นโยบายต่างๆ เช่น เรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช เป็นต้น เพื่อให้กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงานนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควบคุมการบริหารจัดการดูแลขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุด แต่เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของทั้งสองประเทศนี้จะกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งองค์กรประสานงานกลางและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงได้อย่างชัดเจนและมีบทบาทครอบคลุมหลายเรื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะต้องการให้สามารถบริหารจัดการและทำงานประสานงานกันได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันให้

²³⁵ Convention on Biological Diversity, 1992, Article 5, 15, 16 and 19.; Stoianoff, N. P., "An International Perspective on the Implementation of the Biodiversity and Access to Biological Resources," pp. 35 -- 37.

²³⁶ *Ibid.*

ความสำคัญกับองค์กร หน่วยงานระดับท้องถิ่นโดยกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทในการดำเนินงานไว้ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับนี้ไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน เช่น มีหน้าที่หลักๆ ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน หรือให้การสนับสนุนการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในท้องถิ่นที่ตนบริหารจัดการ หรือดูแลรักษาอยู่ เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวของทั้งสองประเทศนี้ได้กำหนดสัดส่วนในการเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนด้วย และจุดเด่นของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของอินเดียคือ ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการข้อมูลด้วยการลงทะเบียนไว้และจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งครอบคลุมทั้งข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาชาวบ้านโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วยและเป็นความพยายามที่จะดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวทั้งประเทศ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากสามารถจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาชาวบ้านได้ทั้งประเทศอย่างเป็นระบบ ควบคุมในเรื่องความปลอดภัยและการใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลดังกล่าวจะสามารถเอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างเต็มที่และจะส่งผลให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนได้เป็นอย่างดี²³⁷

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาพบว่าองค์กรและการบริหารจัดการภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชมีหน่วยงาน หรือองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบภายใต้ได้บทบัญญัติของกฎหมายของตนโดยตรง ไม่มีกฎหมายที่เป็นกรอบ (Framework) ใหญ่ที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ โดยจะมีเพียงระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติเท่านั้น มีพยายามกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร เป็นต้น ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและ

²³⁷Costa Rica Biodiversity Law No. 7788, 1998, Articles 13, 14, 15, 17, 22 – 113.; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Article 5.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 2, 8, 13 – 25, 36, 41, 49 and 50.; India Biological Diversity Rules, 2 0 0 4 , Rule 2 2 .; India Arunachal Pradesh State Biodiversity Rules, 2011, Rule 23.

การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพโดยยึดถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวนี้ ดังนั้น แม้โดยหลักการ หรือแนวความคิดตามระเบียบนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกำหนดระเบียบขึ้นมาโดยมีหลักการ แนวความคิดที่ดีที่พยายามดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯ แต่จะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับนี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการบริหารจัดการและขาดสภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระเบียบฉบับนี้โดยตรง กล่าวคือจำเป็นต้องใช้หลักกฎหมายอื่นๆ มาปรับใช้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ เช่น นำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาปรับใช้สำหรับกรณีเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เป็นต้น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงยังมีอาจบังคับใช้เพื่อให้การดำเนินการเหล่านี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลได้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวมีอาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามระเบียบนี้เท่าที่ควรจะเป็นและผู้วิจัยเห็นว่าระเบียบฉบับนี้ยังไม่สามารถทำให้การดำเนินการและบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศ สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่อย่างไรได้²³⁸

นอกจากนั้น จากการศึกษาหลักการตามอนุสัญญาฯ พบว่ากฎหมายที่จะสามารถส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้อย่างยั่งยืนได้นั้นจำเป็นต้องมีสาระสำคัญของกฎหมายดังต่อไปนี้ซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

5.4 สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบาย

5.4.1 การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งรวมถึงพันธุกรรมพืชด้วยนั้นอนุสัญญาฯ กำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้ง

²³⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 9, 9 ทวิ และ 10.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 4, 5, 6, 8-10 และ 13.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4, 5, 9 และ 15.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 9 และ 15.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 3, 4, 5 และ 6.; ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ, พ.ศ. 2543, ข้อ 9 (4) ; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 3.

กำหนดไว้ด้วยว่าประเทศภาคีต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ให้เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและต้องส่งเสริมให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งต้องส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม หรือกล่าวได้ว่ามาตรการดังกล่าวนั้นต้องเอื้ออำนวยให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และเป็นข้อสังเกตว่าการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของอนุสัญญา ด้วย ดังนั้น ย่อมหมายความว่าบรรดาประเทศภาคีทั้งหลายต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย บริหารจัดการและกำหนดนโยบายให้ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้เหมาะสม เช่น กฎหมาย นโยบายต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมให้โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมที่ขอยั่งยืนและมีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชต้องเกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เช่น ต้องกำหนดให้ทำข้อตกลงร่วมกันโดยมีองค์ที่มีศักยภาพในการเจรจาต่อรองเข้ามาช่วยในการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว หรือการขออนุญาตก่อนเข้าถึงทรัพยากรอาจมีองค์กลางประสานงานทั้งการให้ข้อมูล หรือเอื้ออำนวยความสะดวกในการประสานงานไปยังองค์กร หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการ ลดเวลาในการขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น ย่อมหมายความว่าหากมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีหลักการแนวทางและการบริหารจัดการที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เอื้อให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ย่อมส่งผลให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้²³⁹

²³⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 15, 16 and 19 – 21.; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization, 2010, Articles 1, 5, 6, 8, 9, 13 and 17.; Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising Out of Their Utilization, 2002, Articles 11, 13, 14, 16, 22 and 33.; Revéret, Jean – Pierre and Webster, A., "Economics and Biodiversity Management," pp. 2 3 3 – 2 4 5 .; McShane, T. O. and Wells, M. P., "Integrated Conservation and Development?," pp. 3 – 7 .; Saxena, S., Chandak, V., Ghosh, S. B., Sinha, R., Jain, N. and Gupta, A. K., "Costs of Conservation of Agrobiodiversity in India," pp. 137 – 1 4 4 .; Curci, J., The Protection of Biodiversity and Traditional Knowledge in International Law of Intellectual Property, pp. 50 – 63.

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพทั้งประเทศคอสตาริกาและประเทศอินเดียพบว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศนี้มีลักษณะเด่นคือ กำหนดในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างชัดเจน เช่น กฎหมายดังกล่าวนี้ของคอสตาริกาบัญญัติเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวไว้เป็นในหมวดที่ 5 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ เช่น ข้อบังคับ ขั้นตอนต่างๆ ในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนและอย่างละเอียด ทั้งสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ เช่น หลักการทำหนังสือยินยอมล่วงหน้า ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของอินเดียก็มีลักษณะเด่นในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องนี้เช่นกันที่ได้ยอมรับบทบาทของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ มากและมีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ที่มุ่งเน้นเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนรวมถึงส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เช่น หลักการขอความยินยอมล่วงหน้าและการทำข้อตกลงร่วมกันซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของอินเดียจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ที่ชัดเจนในเรื่องของการเรียกร้องผลประโยชน์และวิธีการดำเนินการในเรื่องของผลประโยชน์ดังกล่าว โดยพิจารณาเป็นกรณีกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืน ความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า การเน้นให้ชุมชนซึ่งเป็นผู้ดูแล รักษาทรัพยากรและอาศัยอยู่ในแหล่งทรัพยากรดังกล่าวเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการและสร้างชุมชนที่เข้มแข็งจะสามารถช่วยให้การบริหารจัดการเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพที่ดีได้และส่งผลให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁴⁰

²⁴⁰ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 6 paragraph 1, 2, 4, 6, 17 and 62 – 68, 69 - 76.; Costa Rica General Rules of for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 1995, Preamble, Articles 1 and 2 – 5.; India Biological Diversity Act, 2002, Article 2 (a)(g) and 21. ; Gupta, A. K. "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How Can Intellectual Property Rights Help Grass – roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?," pp. 327 – 342.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 3, 5, 6, 7, 18, 21, 36 – 39 and 41.; India Biological Diversity Rules, 2004, Rule 20.; Gupta, A. K., "The Conundrum of Creativity, Compensation and Conservation in India: How Can Intellectual Property Rights Help Grass – roots Innovators and Traditional Knowledge Holders?," pp. 327 – 346.

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้นไม่ปรากฏว่ามีการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพที่ชัดเจน โดยทั่วไปจะให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นได้ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่และกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นข้อห้ามในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ในส่วนของ การแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรชีวภาพนั้นไม่มีกำหนดไว้แต่อย่างใด จะมีเพียงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นได้กำหนดหลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชไว้แต่เป็นการทำข้อตกลงเพื่อแบ่งเงินรายได้เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นการนำหลักการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของอนุสัญญา มาประยุกต์ หรือปรับใช้บางส่วนซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดี แต่การดำเนินการดังกล่าวภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืนได้อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการดำเนินการดังกล่าวจะส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้ด้วยมาตรการ กลไกใด ทั้งนี้ เพราะข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กำหนดให้นำเงินรายได้ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชมาแบ่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งในความเป็นจริง หรือในทางปฏิบัติ จากที่ผู้วิจัยในศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลต่างๆ พบว่าการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุ์พืช หรือพันธุกรรมพืชบางกรณีจะไม่สามารถได้ผลประโยชน์ใดๆ เลยจากการใช้พันธุ์พืชนั้น เนื่องจากโดยสภาพธรรมชาติของพันธุ์พืชที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ เมื่อนำไปไว้ในห้องทดลอง การค้นคว้าวิจัยดังกล่าวอาจไม่ประสบผลสำเร็จเลยก็ได้ ดังนั้น การกำหนดข้อตกลงในลักษณะนี้ นอกจากจะไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดไว้ให้ทำข้อตกลงร่วมกันซึ่งอาจเป็นการตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบตัวเงินและหรือมิใช่ตัวเงินก็ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหลักการและการดำเนินการในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืชตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้ จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติหลายประการสำหรับกรณีของการเข้าถึงและ

การแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุ์พืช โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ตาม มาตรา 52²⁴¹

สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพไว้ดังกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่ดีที่พยายามนำหลักการบางส่วนของอนุสัญญาที่กำหนดเป็นระเบียบเพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ หรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าระเบียบฉบับนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่กว้างมากจนขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติและส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนได้รวมทั้งจากการศึกษาระเบียบฉบับนี้ไม่พบว่ามีมาตรการ กลไกใดที่จะส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมได้อย่างชัดเจน²⁴²

5.4.2 วิธีการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ต้องมีความเหมาะสมแล้ว อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องกำหนดวิธีการ มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย หรือมาตรการเสริมเพื่อให้กฎหมายและนโยบายดังกล่าวสามารถส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ได้อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ให้มีระบบการประเมินผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล จัดตั้งกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลและการถ่ายทอดความรู้ต่างๆ เพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีรวมทั้งถ่ายทอดความรู้ ความเชี่ยวชาญต่างๆ ในด้านที่เกี่ยวข้อง

²⁴¹ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 11 และ 29.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 14 – 20.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4),พ.ศ. 2559, มาตรา 16.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ, พ.ศ. 2504 มาตรา 16.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ, พ.ศ. 2504 , มาตรา 19 ประกอบด้วย 16 และ 17.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 48 และ 52.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 4, 7, 11 และ 13.; จริยประภา มากลิน, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตาม มาตรา 52 (รายงานฉบับสมบูรณ์), หน้า 60 – 79.

²⁴² ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, บทนำ, ข้อ 4, 7, 11 และ 13.

อันจะเป็นประโยชน์ระหว่างกันได้ หรือมาตรการกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน มาตรการสร้างแรงจูงใจด้านต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ให้ความรู้ การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยมาตรการต่างๆ ต้องไม่กำหนดขึ้นมาแล้วให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากร ขณะเดียวกันต้องเชื้ออำนวยการความสะดวกต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นโยบายและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²⁴³ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นเพื่อบริหารจัดการในเรื่องนี้โดยตรง เช่น มาตรการทางกฎหมาย นโยบายซึ่งต้องมีความชัดเจน ขณะเดียวกันจำเป็นต้องกำหนดมาตรการ กลไก ด้านอื่นๆ หรือวิธีการอื่นเพื่อเป็นมาตรการเสริมให้กฎหมาย นโยบายเหล่านั้นบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายดังกล่าวด้วย

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของทั้งคอซตาริกาและอินเดีย นั้นพบว่าได้กำหนดวิธีการ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย หรือมาตรการเสริมเพื่อให้กฎหมายและนโยบายบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ เช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การให้ความรู้ การสร้างขีดความสามารถในการทำวิจัยทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่ลักษณะเด่นของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในส่วนของประเทศอินเดียคือ การจัดระบบการจดทะเบียน หรือลงทะเบียน ภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าให้ทำทั้งในระดับท้องถิ่น รัฐและระดับชาติซึ่งผู้วิจัยมองว่าเรื่องของระบบข้อมูลของประเทศอินเดียนั้นกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ชัดเจนมากไม่เพียงแต่ข้อมูลภูมิปัญญาชาวบ้านเท่านั้นแต่ข้อมูลของความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนทั้งประเทศ ประเทศอินเดียได้กำหนดกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมารองรับการบริหารจัดการในเรื่องนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยเชื่อว่าหากจัดการระบบนี้ได้ทั้งประเทศอย่างจริงจังและมีชุมชนที่เข้มแข็ง มาตรการ กลไกด้านข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งในและต่างประเทศเป็นอย่างมากและขณะเดียวกันจะส่งผลให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งผลให้

²⁴³ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17 and 18.; Gumley, W., "Has environment impact assessment (EIA) lost credibility? Recent concerns from Australia and Canada," pp. 91 – 111.; Montini, M., "Revising International Environmental Law through the Paradigm of Ecological Sustainability," pp. 271 – 282.

เกิดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาชาวบ้านได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันได้²⁴⁴

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติไม่พบว่ามีมาตรการใดที่ชัดเจนที่กำหนดเพื่อเป็นวิธีการ หรือ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชจากการศึกษาพบว่ามีการกำหนดมาตรการด้านอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายไว้บางประการ เช่น พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบ ทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมจากกรมวิชาการเกษตร หรือหน่วยงาน สถาบันอื่นที่ คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดไว้ก่อนซึ่งเป็นมาตรการที่ดี สำหรับระเบียบคณะกรรมการ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาตินั้นได้กำหนดวิธีการ หรือมาตรการอื่น ที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายไว้บางประการ เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและผู้ ที่จะเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการซึ่งต้องใช้ วิธีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จะ สังเกตว่าการกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้มิได้กำหนดไว้ในระเบียบโดยตรงและเป็นการนำหลักการ ตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องนี้มาบังคับใช้ด้วยเท่านั้น ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายกรณีนี้ อาจจำเป็นต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ผู้อนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรที่อยู่ใน เขตความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ต้องเป็นผู้ทำข้อตกลงกับผู้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว สำหรับกรณีผู้เข้าถึงที่มีสำนักงานเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการของหน่วยงานราชการของรัฐ เป็นต้น²⁴⁵

²⁴⁴ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Article 37, 86 - 104. ; India Biological Diversity Act, 2002, Article 36.; Medaglia, J. C., "The Role of the National Biodiversity Institute in the Use of Biodiversity for Sustainable Development – Forming Bioprospecting partnerships," pp. 250 – 251.

²⁴⁵ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 29 ทวิ.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 17.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2559, มาตรา 11.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6, 16 และ 19.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 13, 36 และ 49.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12 (5).

5.4.3 บทลงโทษและมาตรการตอบโต้

จากการศึกษาบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ต่างๆ ของอนุสัญญาฯ พบว่ามีได้มีกำหนดไว้โดยตรงแต่จากหลักการของอนุสัญญาฯ ที่ประเทศภาคีทั้งหลายมีพันธกรณีต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบายในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ย่อมหมายความว่าประเทศภาคีทั้งหลายจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีในประเทศภาคีอื่น หรือผู้เข้าถึงและเข้ามาใช้ทรัพยากรในประเทศตนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ การบริหารจัดการ การดำเนินการต่างๆ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ตามความเหมาะสมได้ เช่น อาจกำหนดบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาก็ได้ เป็นต้น²⁴⁶

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของทั้งประเทศคอซตาริกาและประเทศอินเดียได้กำหนดบทลงโทษไว้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่เป็นข้อสังเกตว่าในกฎหมายของประเทศคอซตาริกาจะมีรายละเอียดในเรื่องบทกำหนดโทษและข้อห้ามต่างๆ ไว้หลายประการด้วยกันและเชื่อมโยงไปถึงบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ในกฎหมายอื่นๆ ด้วย เช่น ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิ่งแวดล้อม กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสัตว์ป่า ประมวลกฎหมายอาญา หรือความรับผิดในฐานะผู้มีวิชาชีพโดยตรงซึ่งจะทำให้ขาดคุณสมบัติในฐานะผู้มีวิชาชีพได้ในกรณีกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น²⁴⁷ จะสังเกตได้ว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศจะมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนไม่เฉพาะแต่เรื่องของกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการแต่รวมถึงบทลงโทษและมาตรการตอบโต้ต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายด้วย

ส่วนกรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชจากการศึกษาพบว่ากฎหมายทั้ง 4 ฉบับกำหนดบทลงโทษทางอาญา เช่น จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับไว้ และมีมาตรการตอบโต้ในลักษณะกำหนดมาตรการทางปกครอง เช่น ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และให้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาตินั้นไม่ปรากฏว่ามีบทกำหนดโทษไว้สำหรับหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่อาจต้องอาศัยกฎหมายอื่นๆ มาบังคับใช้ในส่วน

²⁴⁶ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 1, 15, 16 and 19.; Orlando, E., "Public and Private in the International Law of Environmental Liability," pp. 395 – 419.

²⁴⁷ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 14 – 64, 99, and 105 – 113.; Constitution of Costa Rica, 1649 (rev. 2011), Articles 168 – 175.; General Law of Public Administration No. 6227, 1978, Article 27.3.; India Biological Diversity Act, 2002, Articles 55 – 58.

ของบทลงโทษ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนมาตรการตอบโต้อื่นๆ ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดไว้แต่อย่างใด²⁴⁸

5.4.4 การติดตามและตรวจสอบ

จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละภาคีต้องกำหนดการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการต่างๆ เช่น ติดตาม ตรวจสอบกิจกรรม โครงการ ตรวจสอบการเก็บตัวอย่างพันธุกรรมพืช หรือส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพ ติดตามผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม ภัยคุกคามต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละภาคีต้องสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการ แก้ไข ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ของตนเอง เช่น ต้องทำกิจกรรมเพื่อป้องกัน แก้ไขทางด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่เสื่อมโทรม ความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลาย หรือลดน้อยลง เป็นต้น กำหนดให้ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและรับผิดชอบต่อการดำเนินการต่างๆ ในชุมชนของตนด้วย รวมทั้งทุกภาคส่วน เช่น เข้ามาติดตาม ตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย กิจกรรม โครงการ รวมทั้ง การดำเนินการต่างๆ ที่ทำในพื้นที่ของตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากร พันธุกรรมพืช ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและอย่างเหมาะสมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²⁴⁹

ส่วนกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซตาริกานั้นกำหนดในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการติดตาม ตรวจสอบให้สอดคล้องกับ ข้อ 14 ของอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ต้องส่งเสริม แจ้างเตือน แลกเปลี่ยนข้อมูล การให้ คำปรึกษาในกิจกรรมต่างๆ ระวังกัน การควบคุมสิ่งที่จะเกิดผลกระทบต่อความ หลากหลายทางชีวภาพในและนอกพื้นที่ของประเทศตนด้วย ส่งเสริมให้ทำข้อตกลงร่วมกันสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายเพื่อควบคุมดูแลมิให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อพื้นที่นอกอาณาเขตของประเทศตนด้วย ต้อง

²⁴⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 59 – 61, 64, 69 และ 70.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 14 , 25, 31 และ 34.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21, 22, 24 – 28 และ 29.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 33, 36, 43, 48, 52, และ 61 – 69.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจาก ทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.; ประมวลกฎหมายอาญา, พ.ศ. 2502, มาตรา 157.

²⁴⁹ Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 7, 8, 9 and 10.; Mahop, M. T., Intellectual Property, Community Rights and Human Rights: The biological and genetic resources of developing countries, pp. 106 – 116.

แจ้ง หรือเตือนภัยที่เกิดขึ้นในประเทศและประเทศที่ได้รับกระทบนั้นทราบทันที รวมทั้งต้องหาทางป้องกันและลดผลกระทบนั้นให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เป็นต้น นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสนใจในกฎหมายฉบับนี้ของประเทศคอซตาริกาคือ กำหนดให้ทบวง ตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายฉบับนี้ด้วยและตรวจสอบว่าได้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือไม่ด้วย เป็นต้น สำหรับกฎหมายความด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ติดตาม ตรวจสอบแผนงาน นโยบาย กลยุทธ์ โครงการ กิจกรรมต่างๆ ทั้งหลายที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลกลาง ต้องพัฒนา ปรับปรุงมาตรการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินโครงการต่างๆ ด้วยอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและถ้ามีมูลเหตุอันควรเชื่อว่าความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างไม่ยั่งยืน เช่น ให้อาศัยผลกระทบต่อระบบนิเวศ รัฐบาลกลางต้องมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาทันที เช่น ต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ การติดตาม ตรวจสอบดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน²⁵⁰

ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม หรือ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เช่น เป็นเพียงการติดตาม ตรวจสอบว่าผู้ได้รับอนุญาตให้แปรูปไม้ได้กระทำถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ การตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง การทำไม้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นควร เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติกรณีมีเหตุฉุกเฉิน อำนาจความปลอดภัยแก่ประชาชนที่เข้ามาในบริเวณอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชจากการศึกษาพบว่า ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงาน หรือสถาบันให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม หรือถ้าพบว่าพันธุ์พืชใหม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางตรง หรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อมก็ห้ามมิให้จดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่นั้น สำหรับระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติได้กำหนดในเรื่องของการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตาม

²⁵⁰Convention on Biological Diversity, 1992, Article 14.; Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles 63 – 71 and 97.; General Rules for the Access to the Genetic and Biochemical Elements and Resources of the Biodiversity No. 31514, 2003, Article 22.; India Biological Diversity Act, 2002, Article 36.; India Biological Diversity Rules, 2004, Article 20.

ระเบียน เช่น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ออกหนังสืออนุญาตตรวจสอบการเข้าถึงข้อมูลที่ได้รับจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ หรือตรวจสอบ ติดตามและกำกับดูแลให้ผู้รับหนังสืออนุญาตปฏิบัติตามข้อตกลงโดยเคร่งครัดซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดีที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้²⁵¹

5.4.5 กองทุน

จากการศึกษาอนุสัญญาฯ พบว่ากำหนดในเรื่องของกองทุนไว้อย่างชัดเจน ที่ต้องการให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจัดหาทรัพยากรการเงิน หรือเงินทุนให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถดำเนินการต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งรวมถึงส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนดังกล่าวนี้อาจเป็นการสนับสนุนโดยทางตรง เช่น สนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ หรืออาจเป็นการสนับสนุนทางอ้อมก็ได้ เช่น สนับสนุนด้านการเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือลดความยากจน หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือความรู้ต่างๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน²⁵²

สำหรับกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอस्टาริกานั้นกำหนดเรื่องของกองทุนไว้อย่างชัดเจนโดยกำหนดให้จัดหาแหล่งเงินทุนให้มาจากหลายๆ แหล่ง หรือแหล่งเงินที่มาจากกองทุนเพื่อการระดมทุนเกี่ยวกับการดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นกลไกกำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องนี้ มีการกำหนดให้จัดส่งส่วนแบ่ง หรือผลประโยชน์ต่างๆ เช่น จากค่าธรรมเนียมคำขอ สัมปทาน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ โดยให้รวบรวมและนำมาฝากไว้เพื่อสนับสนุนการทำงานของพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ พื้นที่ของชนพื้นเมือง หรือการจัดการเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรในส่วนที่เอกชนเป็นเจ้าของ เป็นต้น ในส่วนกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียนั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีกองทุนความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น ซึ่งมีแหล่งเงินทุนมาจากหลายทางด้วยกันไม่ว่าจะเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลแห่งชาติ หรือ

²⁵¹ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 53 และ 68.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 19 และ 25.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4), พ.ศ. 2559, มาตรา 11.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 19.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา 6, 13, 21, 22, 29, และ 61 – 69.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, ข้อ 12, 14 และ 15.

²⁵² Convention on Biological Diversity, 1992, Articles 20 and 21.; Rosendal, G. K., The Convention on Biological Diversity and Developing Countries, pp. 17 – 19.; Bremner, J. B., "Biodiversity: Reason for the Scientific and Commercial Interest," pp.7 – 15.

สำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพ คณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ
 ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ได้รับจากคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้
 กำหนดให้เก็บรวบรวมไว้เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ
 อย่างยั่งยืนในภูมิภาคและพื้นที่ เป็นต้น²⁵³

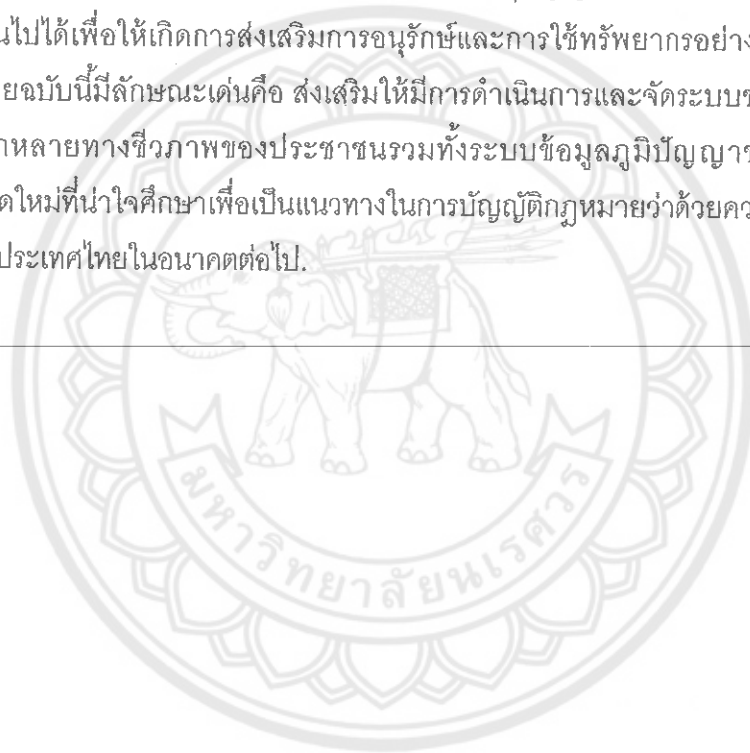
ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติจาก
 การศึกษาพบว่ากฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวนี้มิได้กำหนดในเรื่องของกองทุนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการ
 อนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ความหลากหลายทางชีวภาพแต่อย่างใด แต่สำหรับ
 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชได้กำหนดในเรื่องของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งรายได้จากกองทุน
 นี้ส่วนหนึ่งกฎหมายฉบับกำหนดให้นำเงินรายได้จากข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึง
 ทรัพยากรพันธุ์พืชที่นำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งเงินที่ได้จากการช่วยเหลือจากรัฐ หรือผู้
 บริจาค เป็นต้น โดยได้กำหนดให้นำเงินกองทุนไปใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมงานวิจัยเพื่อการอนุรักษ์
 และพัฒนาพันธุ์พืชซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดี²⁵⁴

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดมาแล้วจึงกล่าวได้ว่า
 การจะดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมาย การบริหารจัดการและนโยบาย หรือการจะมีมาตรการทาง
 กฎหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้นั้น จำต้อง
 บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมาบังคับใช้ในประเทศในฐานะเป็น
 กฎหมายฉบับใหม่เพื่อเป็นกรอบ (Framework) ในการดำเนินมาตรการทางกฎหมาย การบริหาร
 จัดการและนโยบายขององค์กร หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและ
 สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยแนวทางการบัญญัติ
 กฎหมายฉบับนี้ควรคำนึงถึงทุกมิติไม่ว่าจะมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ มิติทางด้าน

²⁵³ Costa Rica Biodiversity Law, 1998, Articles, 63, 114, 115 and 116. ; 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.; Costa Rica Forest Law No. 7575, 1996, Articles 3, 37, 41 and 72. ; Costa Rica Law of Conservation of Wildlife No.
 7317, 1992, Article 11. ; Costa Rica Law of Promotion of Scientific and Technological Development No. 7169, Article 67.;
 India Biological Diversity Act, 2002, Articles 42 – 46.

²⁵⁴ พระราชบัญญัติป่าไม้, พ.ศ. 2484, มาตรา 76 และ 77.; พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ.2507, มาตรา 15,
 16, 16 ทวิ และ 17.; พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 23.; พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, พ.ศ. 2542, มาตรา
 54 – 60.; ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการ
 เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ, พ.ศ. 2554, ข้อ 8 และ 11.

เศรษฐกิจ หรือเศรษฐศาสตร์ มิติทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ มิติทางด้านกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะทุกมิติมีความสำคัญและมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันและ เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ควรศึกษากฎหมายว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพของประเทศคออสตาริกา ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีการหลักการและวัตถุประสงค์ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และมีลักษณะเด่นคือ เป็นกรอบ (Framework) กฎหมายที่สามารถเชื่อมโยงกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการของ ทุกภาคส่วนที่จัดการในเรื่องนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายฉบับนี้ ได้อย่างชัดเจนอย่างเป็นระบบ ส่วนกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดีย นั้นก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมและมากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเช่นเดียวกัน โดยกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเด่นคือ ส่งเสริมให้มีการดำเนินการและจัดระบบของการจดทะเบียน ความหลากหลายทางชีวภาพของประชาชนรวมทั้งระบบข้อมูลภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งถือเป็น แนวความคิดใหม่ที่น่าใจศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพของประเทศไทยในอนาคตต่อไป.



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาหลักการ แนวทางของอนุสัญญาฯรวมทั้งกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวอและประเทศอินเดีย กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย พอสสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้คือ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน การดำเนินการอนุรักษ์ การกฎหมาย การบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ควรนำกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศคอซอวอและอินเดียมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 กฎหมายฉบับใหม่ควรมีสักดิ์อยู่ในระดับ "พระราชบัญญัติ" โดยให้มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจนและอาจใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ" ก็ได้ โดยกฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่ควบคุม กำกับ บริหารจัดการเพื่อให้กฎหมาย นโยบายรวมถึงกิจกรรม โครงการต่างๆ ในเรื่องนี้และที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรืออยู่ในกรอบของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ให้มีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักการแนวทางหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้และสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ โดยต้องให้ความสำคัญกับทุกมิติอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6.2.2 กฎหมายฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญหลักๆ ดังนี้อย่างชัดเจน คือ 1) ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย 2) หลักการสำคัญของกฎหมาย 3) องค์กรและการบริหารจัดการขององค์กร 4) สาระสำคัญของกฎหมายและนโยบายซึ่งควรมีสาระสำคัญแบ่งเป็นเรื่องสำคัญดังนี้ ก. การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ข. วิธีการ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย ค. บทลงโทษและมาตรการตอบโต้ ง. การติดตามและการ

ตรวจสอบ จ. กองทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบ (Framework) ดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย การบริหารจัดการ นโยบายในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการเป็นระบบสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้ครบถ้วนในหลักการสำคัญ

6.2.3 กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่ต้องมีบทบัญญัติให้ “ครอบคลุมหลักการสำคัญๆ ทุกเรื่อง” ของอนุสัญญาฯ แต่การดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะต้องส่งผลให้เกิดการส่งเสริม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบายที่เกี่ยวข้อง วิธีการ มาตรการและกลไกต่างๆ ต้องทำให้เกิดการดำเนินการได้จริงตามที่กำหนดไว้และต้องให้เป็นไปตามหลักการ แนวทางและวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้โดยมีเนื้อหาที่เชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสมและชัดเจน

6.2.4 กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดให้การบริหารจัดการในเรื่องนี้เน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง โดยต้องดำเนินการในลักษณะ Top – down และ bottom – up กล่าวคือไม่เพียงรอคำสั่งจากหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การร่างกฎหมาย นโยบาย บริหารจัดการ การดำเนินการต่างๆ มีส่วนร่วมในการเตือน ติดตาม ตรวจสอบกิจกรรม โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากรรวมทั้งการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเท่าเทียมกันในการคุ้มครองและให้สิทธิของคนในชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน หน่วยงานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

6.2.5 กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดหลักการ แนวทาง มาตรการ กลไกต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันอย่างเหมาะสมและมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยต้องกำหนดมาตรการ กลไก เงื่อนไขต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจ การถ่ายโอนเทคโนโลยี สร้างหลักประกันต่างๆ เพื่อให้ประชาชน หรือชุมชนมีความมั่นใจ ไม่ว่าจะหลักการป้องกัน เตือนภัยล่วงหน้าที่ยั่งยืนที่ การประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน การพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน

6.2.6 กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยให้ความสำคัญในเรื่องของแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการ การรายงานผลการดำเนินงานที่ครบถ้วนถูกต้องทุกระยะ เพื่อให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบ แก้ปัญหา ป้องกันผลกระทบต่างๆ อันอาจเกิดจากแผนงาน โครงการ กิจกรรมดังกล่าวได้ทันทีและให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้อย่างถูกต้องครบถ้วนและชัดเจน

6.2.7 กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดระบบของการจดทะเบียนความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลของทั้งประเทศได้อย่างถูกต้องและป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่มีขอบและการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวต้องเจือประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย ทั้งผู้เข้าถึงข้อมูลและผู้เป็นเจ้าของข้อมูลอันจะทำให้ นักวิชาการ นักวิจัยรวมถึงประชาชนและชุมชน มีโอกาสได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น

6.2.8 กฎหมายฉบับนี้ต้องกำหนดบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ต่างๆ และความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องมีต่อประชาชน หรือชุมชนในเรื่องของการให้ความรู้ที่ถูกต้อง การฝึกอบรม จัดระบบ การศึกษา หรือให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชน ชุมชนมีสังคม เศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งอาจเป็นการช่วยเหลือได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การสร้างจิตสำนึก การตระหนัก เอาใจใส่ ต่อความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชน อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- จิรประภา มากลิ่น. (2556). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตาม มาตรา 52. (รายงานฉบับสมบูรณ์). พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- Brand, U., Görg, C., Hirsch, J. and Wissen, M. (2008). *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State*. London: Routledge.
- Brandon, K. and Herron, M. O. (2004). "Parks, Projects, and Policies: A Review of Three Costa Rican ICDPs." 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.
- Bremner, J. B. (2004). "Biodiversity: Reason for the Scientific and Commercial Interest." In Stoianoff, N. P. (ed.). *Assessing Biological Resources: Complying with Convention on Biological Diversity*. London: Kluwer Law International.
- Cabrera, J., Phillips, M. F. K. and Welch, F. P. (2011). *Biodiversity Legislation Study*. Montreal: CISDL.
- Curci, J. (2010). *The Protection of Biodiversity and Traditional Knowledge in International Law of Intellectual Property*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dutfield, G. (2004). *Intellectual Property, Biogenetic Resources and Traditional Knowledge*. London: Earthscan.
- Fisher, D. E. (2008). "Legal and Paralegal Rules for Biodiversity Conservation: A sequence of Conceptual Linguistic, and Legal Challenges." In Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Litic, K. (eds.). *Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gumley, W. (2015). "Has environment impact assessment (EIA) lost credibility? Recent concerns from Australia and Canada." In Martin, P. and Kennedy, A. (eds.). *Implementing Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- 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.

- Holdgate, M. (1999). *The Green Web: A Union for World Conservation*. London: Earthscan.
- 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.
- Jeffery, M. L., Firestone, J. and Bubna – Litic, K. (2008). *Biodiversity, Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North – South Divide*. Cambridge: Cambridge University press.
-
- Kate, K. T. and Laird, S. A. (1999). *The commercial use of biodiversity: Access to genetic resources and benefit – sharing*. London: Earthscan.
- Mahop, M. T. (2010). *Intellectual Property, Community Rights and Human Rights: The biological and genetic resources of developing countries*. London: Routledge.
- 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.
- 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.
- Medaglia, J. C. (2007). "The Role of the National Biodiversity Institute in the Use of Biodiversity for Sustainable Development – Forming Bioprospecting partnerships." In Kamau, E. C. and Winter, G. (eds.). *Genetic Resources, Traditional Knowledge & The Law: Solutions for Access & Benefit Sharing*. London: Earthscan.
- Medaglia, J. C., Perron-Welch, F., Keenan A., Wandel, A. and Ruka, P. (2011). *Crafting Visionary Biodiversity Laws: Costa Rica's Biodiversity Law 1998*. Montreal: CISDL.
- 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.

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.

Orlando, E. (2014). "Public and Private in the International Law of Environmental Liability." In **Lenzerini, F. and Ana Vrdoljok F. (eds.). International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature.** Oxford: Hart Publishing.

Pink, G. and Bartel, R. (2015). "Regulator networks: collaborative agency approaches to the implementation and enforcement of environmental law." In Martin, P. and Kennedy, A. (eds.). **Implementing Environmental Law.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

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.

Revéret, Jean – Pierre and Webster, A. (2002). "Economics and Biodiversity Management." In Prestre, P. G. L. (ed.). **Governing Global Biodiversity.** Hampshire: Ashgate.

Rosendal, G. K. (2000). **The Convention on Biological Diversity and Developing Countries.** Dordrecht: Kluwer Academic.

Saxena, S., Chandak, V., Ghosh, S. B., Sinha, R., Jain, N. and Gupta, A. K. (2010). "Costs of Conservation of Agrobiodiversity in India." In Virchow, D. (ed.). **Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: Theoretical Approaches and Empirical Studies.** Bonn: Springer.

Singh, S. and Sharma, A. (2004). "Ecodevelopment in India." In Thomas O. McShane and Michael P. Wells (eds.). **Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development.** New York: Columbia University Press.

- Sittenfeld, A. and Espinoza, A. M. (2007). "Costa Rica: Biodiversity and Biotechnology at the Crossroads." In McManis, C. (ed.). *Biodiversity & The Law*. London: Earthscan.
- 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.
- 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.
- Tucker, L. and Farrier, D. (2004). "Conserving Biodiversity via Access to Bioresources: A Natural Section?." In Stoianoff, N. P. (ed.). *Accessing Biological Resources: Complying with the Convention on Biological Diversity*. London: Kluwer Law International.
- Virchow, D. (2010). "Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: The Costs and Implications." In Virchow, D. (ed.). *Efficient Conservation of Crop Genetic Diversity: Theoretical Approaches and Empirical Studies*. Bonn: Springer.