

The Access to Genetic Resource and Benefits Sharing of Biodiversity from joining the Convention on Biological Diversity of Thailand

Nawuti Batramark^{1*} Lawan Thanadsillapakul¹ Siriphan Phonrob²

¹ Students of the Master of Laws program, Major in Public Law, Department of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

¹ Associate Professor Dr. from Department of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

² Associate Professor from Department of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

* Corresponding author: mangmum02299@gmail.com

Academic article

OPEN ACCESS

Citation:

Batramark, N., Thanadsillapakul, L., & Phonrob, S. The Access to Genetic Resource and Benefits Sharing of Biodiversity from joining the Convention on Biological Diversity of Thailand. *Public Health Policy and Laws Journal*, 10(1), 133–152. Retrieved from https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/268117

Received: 27 Sep 2023

Revised: 1 Oct 2023

Accepted: 8 Nov, 2023

Abstract

The purpose of this article is to study the Convention on Biological Diversity's affecting and hindering access to genetic resources, and benefits sharing by Thailand. The Convention, which is a collective agreement, is regarded as international law, providing broad guidelines for access to genetic resources and sharing of biodiversity benefits without a clear procedure. As a result, each country's convention that requires the development of law according to convention is unable to identify the criteria of access and benefit sharing equitably.

Currently, Thailand does not have a specific biodiversity law but uses several relevant laws from various agencies. This leads to inefficient management of biological resources and causes the loss of national interests. At present, Thailand is in the process of proposing Draft Biological Diversity Act B.E. ...to be a central law for the management of biodiversity in a unified and comprehensive manner, promoting and supporting the conservation and sustainable use of biodiversity.

Therefore, case studies of the law in India and Costa Rica, which indicate the obvious criteria method on the access to genetic resources and benefits sharing of biodiversity, can be applied as a model for additional amendments according to the drafted law, for a clear legal implementation.

Key words: Biodiversity; Genetic Resources; Biotechnology; Access to Genetic Resources; Sharing of Biodiversity Benefits

การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ จากการเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย

นวุติ บัตรมาก^{1*} ลาวัญญ์ ถนัดศิลปกุล¹ สิริพันธ์ พลรบ²

1 นักศึกษาปริญญาโทสาขาสถาปัตยกรรมมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

1 รองศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

2 รองศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

* ผู้ประพันธ์บทความ: mangmum02299@gmail.com

บทควมวิชาการ

วันรับ 27 ก.ย. 2566
วันแก้ไข 1 ต.ค. 2566
วันตอบรับ 8 พ.ย. 2566

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่มีผลกระทบและเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพกับประเทศไทย ทั้งนี้อนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศมีแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในลักษณะกว้างๆ ยังไม่ปรากฏว่ามีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้ภาคีแต่ละประเทศ ที่ต้องพัฒนากฎหมายตามอนุสัญญาฯ ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงและได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเป็นการเฉพาะแต่ใช้กฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับจากหน่วยงานต่างๆ ทำให้ขาดประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพก่อให้เกิดความสูญเสียผลประโยชน์ของประเทศ ในขณะที่ ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... เพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นเอกภาพและครอบคลุมการส่งเสริม สนับสนุน การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ดังนั้น จึงได้ศึกษากฎหมายของประเทศอินเดียและประเทศคอซอวากาที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อเป็นแบบอย่างนำมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ให้เป็นกฎหมายมีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน

คำสำคัญ: ความหลากหลายทางชีวภาพ; ทรัพยากรพันธุกรรม; เทคโนโลยีชีวภาพ; การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม; การแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงแห่งหนึ่งของโลก ตั้งอยู่แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสำคัญในการส่งออกผลผลิตด้านเกษตรกรรมไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั่วทุกมุมโลกเนื่องด้วยประเทศไทยนั้น มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลทั้งสองด้านของประเทศมีสภาพภูเขา ป่าไม้และที่ราบลุ่มน้ำ รวมทั้งมีสภาพภูมิอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเกษตรกรรมจากภูมิประเทศและสภาพภูมิอากาศดังกล่าว จึงส่งผลให้ประเทศไทย มีความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรธรรมชาติในหลายรูปแบบ ได้แก่ ป่าไม้ พืชสมุนไพร พันธุ์สัตว์และระบบนิเวศต่างๆ ตามธรรมชาติ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ดังนั้นความหลากหลายทางชีวภาพเหล่านี้ เป็นพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตกับคนไทยและประเทศไทย ทำให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและยังเป็นกลจักรสำคัญในการศึกษา วิจัย พัฒนา สร้างนวัตกรรมและผลิตสินค้าออกสู่ตลาด อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นที่ประจักษ์ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศนานาชาติจึงมีความพยายามที่จะสร้างหลักการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม โดยมุ่งเน้นให้ประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมกลับคืนสู่แหล่งทรัพยากรเหล่านั้น ซึ่งจะทำให้ผู้ดูแลรักษาและผู้เกี่ยวข้องกับแหล่งทรัพยากรตระหนักถึงคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและจำเป็นต้องอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit- Sharing : ABS) เป็นแนวทางในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ร่วมกันระหว่างบุคคลหรือประเทศที่ใช้ทรัพยากรและบุคคลหรือประเทศที่ให้

ทรัพยากรเหล่านั้น ในการนำทรัพยากรไปใช้จะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม โดยผลประโยชน์เกิดขึ้นอาจอยู่ในรูปแบบของตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงินก็ได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ช่วยให้ได้รับส่วนแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม โดยจะต้องสร้างหลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ที่ชัดเจนและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินจะช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนา ผลการวิจัยและการฝึกอบรม ส่วนประโยชน์ที่เป็นตัวเงินจะสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อีกทั้งสามารถนำไปสู่การวิจัยและการพัฒนาของคนไทย เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมในอุตสาหกรรมยา เครื่องสำอาง อาหาร การเกษตรและอื่นๆ อีกมากมาย

ในการนี้ มีความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นถือเป็นมรดกทางภูมิปัญญาที่มีการสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นได้มีการสร้างสรรค์ขึ้นมาจากสติปัญญาที่ปรากฏให้เห็นในชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนพื้นเมืองต่างๆ จึงควรมีการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้าซึ่งเป็นเรื่องของการทำความตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนที่เป็นเจ้าของหรือแหล่งกำเนิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นและผู้ที่จะประสงค์จะนำภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้ การพิจารณาการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเป็นเรื่องยาก เนื่องจากไม่ปรากฏว่า มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้เพื่อต่อยอดและพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์หรือการบริการต่างๆ แล้วนำไปขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตร เช่น การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นกับทรัพยากรชีวภาพ หรือพันธุ์พืชไปใช้ในการผลิตยา

รักษาโรค ในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้ไปใช้จะดำเนินการโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีศักยภาพในการทดลองและวิจัยขั้นสูง แต่เป็นการนำไปใช้โดยไม่ได้อบรมและไม่ได้แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนหรือประเทศที่เป็นเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่นแต่อย่างใด อีกทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้านไม่ว่าจะเป็นคำร้อง หรือทำนองเพลง งานหัตถกรรม จิตรกรรม หรือประติมากรรมต่างๆ ก็ล้วนถูกนำไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์มักกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์เช่นกัน

ทั้งนี้ ทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย จึงถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของการสำรวจทางชีวภาพเพื่อนำไปใช้ประโยชน์โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น กรณีสมนไพรกวาวเครือ เปล้าน้อย หรือไวรัสที่นักวิจัยสหรัฐนำไปใช้ในมะละกอดัดแต่งพันธุกรรมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์ เป็นประเด็นถกเถียง ในระดับระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยเคยประสบกับสถานการณ์ที่มีผู้นำทรัพยากรชีวภาพไปให้ประเทศอื่นๆ โดยไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่า และคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนในระยะยาว ซึ่งอาจมีผลผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การพาณิชย์ การวิจัย ตลอดจนยารักษาโรค ไปจนถึงการจดสิทธิบัตร ในเรื่องต่างๆ อย่างไรก็ตาม การเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ที่มีการขับเคลื่อนและพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง ก่อให้เกิดการบุกรุก และทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ภายในประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างต่อเนื่องประกอบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อสภาพของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเช่นกัน จนทำให้ทรัพยากรชีวภาพลดลง และมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

หลักการแนวคิด และทฤษฎีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ก่อนจะมีข้อตกลงตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อกำหนดหลักการในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศต่างๆ ได้กำหนดอธิปไตยในการบริหารจัดการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วยตนเอง รวมทั้งนโยบายต่างๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพตลอดจนมีการควบคุม ในกรณีที่ประเทศอื่น จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตให้เข้ามาใช้ประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและเงื่อนไข ที่ประเทศเจ้าของทรัพยากรได้กำหนดไว้เป็นสำคัญ แต่หลังจากยุคการปลดปล่อยอาณานิคม (Decolonization Period) ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีการศึกษา และเทคโนโลยีที่ทันสมัยถือว่า เป็นประเทศที่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของโลก เพื่อให้ประเทศของตนได้เปรียบ ในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นส่วนกลาง และที่อยู่ในประเทศต่างๆ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาได้รวมตัวกันต่อสู้ต่อรอง เพื่อให้มีโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ต่อมาได้มีวิวัฒนาการ เพื่อศึกษา หลักการแนวคิด และทฤษฎี กล่าวคือ หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (The Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources) หลักการเคารพในมรดกของมนุษยชาติ (The Common Heritage of Mankind) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) ระบบเศรษฐกิจใหม่ของ

โลก (The New International Economic Order) และแนวคิดบ่อนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair) เพื่อที่จะกำหนดกฎเกณฑ์แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพของโลกให้มีความสมดุล ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศ และที่เป็นทรัพยากรชีวภาพส่วนกลาง แต่เป็นการพัฒนาเพื่อสร้างแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติลดปัญหาความไม่เท่าเทียม โดยเป็นการตกลงร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้วประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา เพื่อให้การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมโดยเริ่มจากการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งนำมาสู่การจัดทำความตกลงตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

ในการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 สมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ได้มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญเพื่อกำหนดกรอบและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ เรียกว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1. เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของโลกเพื่อประโยชน์ของชนรุ่นต่อไป 2. เพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน 3. เพื่อให้การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นธรรม ภายหลังจากอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้ว ได้ออกพิธีสารที่เกี่ยวข้องภายใต้อนุสัญญาฯ ได้แก่ พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

(Cartagena Protocol on Biosafety) และพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization) ปัจจุบันมีประเทศที่เป็นภาคีทั้งสิ้น 191 ประเทศสำหรับประเทศไทยลงนาม ในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1992 ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2003 และมีผลบังคับใช้เมื่อ 29 มกราคม 2004 (พ.ศ. 2547) นับเป็นรัฐภาคีลำดับที่ 188 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยประสานงานหลัก (National Focal Point)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องใหม่ ที่ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อย่างเหมาะสมเพื่อให้ประเทศของตนเองถูกเอารัดเอาเปรียบในการแสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่อยู่ในประเทศตนเอง และที่เป็นส่วนกลางของโลก แต่ทั้งนี้อนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ภาคีแต่ละประเทศได้พัฒนา กฎระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ แตกต่างกันไปตามรูปแบบการปกครอง สังคม และวัฒนธรรมประเพณี บางประเทศภาคีที่ได้พัฒนา กฎระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวไปแล้ว ได้แก่ ประเทศโคลัมเบียและประเทศฟิลิปปินส์ แต่ประสบปัญหา กล่าวคือ กฎระเบียบที่พัฒนามาขึ้นนั้นเคร่งครัด

เกินไปส่งผลให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังส่งผลกระทบต่อการทำงาน ด้านวิจัยและพัฒนาภายในประเทศตนเอง ในกรณีนี้นักวิจัยที่ทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านั้นด้วย พบว่ากฎระเบียบดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานวิจัยและพัฒนาเพื่อประเทศของตน ดังนั้น จึงต้องปรับกฎระเบียบให้เหมาะสมให้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

ตารางที่ 1 ปัญหา อุปสรรคตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

1. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม	2. การแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ
1.1 ประเทศภาคีต้องไปกำหนดกฎระเบียบ นโยบายและบริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม	2.1 ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและชัดเจน การเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างฝ่ายที่จัดสรรทรัพยากรชีวภาพกับฝ่ายเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ
1.2 กำหนดกรอบไว้กว้างๆ มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยตรงถึงบทลงโทษและมาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย	2.2 ประเทศพัฒนาแล้วเห็นว่าการนำทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วมาใช้ไม่ควรให้ใครเป็นเจ้าของจึงไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์
1.3 ข้อตกลงการเข้าถึงไม่มีการวางเงื่อนไขที่จะ กระทบ ภายได้ข้อตกลงที่เห็นพ้องกันทั้งสองฝ่าย	2.3 ไม่มีองค์กรประสานงานกลางของรัฐและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม
1.4 เจ้าของทรัพยากรชีวภาพไม่มีเกณฑ์ปฏิบัติในการพิจารณาการอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศหรือในเขตของตน	2.4 กำหนดให้ประเทศที่นำไปใช้ประโยชน์เป็นผู้ออกกฎหมายให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ฝ่ายเดียว
1.5 ไม่มีองค์กรประสานงานกลางของรัฐและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงตามแนวทางของอนุสัญญา	2.5 ชุมชนไม่สามารถเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์ได้เอง โดยต้องให้องค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทน
1.6 ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการเข้าถึงและอนุรักษ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ	2.6 ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์และการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงการ

ที่มา : ศึกษา วิเคราะห์โดยผู้เขียนจากข้อมูลตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

เมื่อศึกษา วิเคราะห์ แนวทางปฏิบัติในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพตามอนุสัญญาฯ ตลอดจนพิธีสารฯ ที่เกี่ยวข้องเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ในเรื่องดังกล่าวนี้ ซึ่งกลไกการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ มีลักษณะเป็นแนวทางกว้างๆ ทำให้ส่งผลกระทบ และเป็นอุปสรรคกับประเทศไทยในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพโดยเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเป็นไปอย่างยั่งยืนและเพื่อให้การจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยสรุปประเด็นปัญหา อุปสรรค ได้ดังนี้

ในการศึกษาวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่า หากประเทศภาคีต้องไปอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีปัญหาและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาหลักเกณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ จะส่งผลกระทบต่อกฎหมายในประเทศภาคีต่างๆ ที่อนุวัติการตามกฎหมายหลักนั้น จึงเห็นควรนำเสนอรัฐบาลเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักตามอนุสัญญา ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อให้ประเทศภาคีมีหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยมีละเอียด ดังนี้

1. กำหนดแนวทางปฏิบัติการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องทำเป็นข้อตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่ายและขออนุญาตเป็นหนังสือให้ประเทศภาคี ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรก่อน ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ กล่าวคือ

1.1 การให้ความเห็นชอบจากการขออนุญาตเป็นหนังสือให้ทราบข้อมูลล่วงหน้าจากรัฐบาลประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรพันธุกรรม

1.2 การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นควรได้รับการอนุญาตจากชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อน

1.3 กำหนดผลประโยชน์ที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม จะมอบให้แก่ประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร ทั้งผลประโยชน์ที่เป็นรูปตัวเงินและไม่เป็นรูปตัวเงิน

2. กำหนดเงื่อนไขเพื่อดำเนินการคุ้มครองความปลอดภัยทางชีวภาพที่ผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องปฏิบัติในกรณีที่จะมีการโอนทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปให้แก่บุคคลที่สามหรือประเทศภาคีอื่น

3. กำหนดวิธีการเจรจาต่อรองและส่งเสริมการสร้างสมรรถนะของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม เพื่อที่จะพัฒนาทักษะในการต่อรองแบ่งปันประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้ความสำคัญในการเจรจาจะต้องเป็นไปเพื่อแก้ไข ปัญหาต่างๆ ของแต่ละฝ่ายและคำนึงถึงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายเพื่อให้การคำนวณอัตราการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีเหตุมีผล โดยมีหลักการไม่มีฝ่ายใดเป็นฝ่ายแพ้และไม่มีฝ่ายใดเป็นฝ่ายชนะ

4. กำหนดให้ประเทศภาคีที่นำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ควรจัดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม รวมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร

5. กำหนดให้มีองค์กรประสานงานกลาง มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ซึ่งสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการขออนุญาต ตลอดจนการเจรจาข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์

6. กำหนดให้ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรมมีมาตรการเพื่อคุ้มครองชุมชนท้องถิ่นให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมต่อไปได้ถึงแม้ได้นำไปใช้ประโยชน์ทางการค้าแล้วก็ตาม

7. กำหนดหลักการให้ประเทศหรือเอกชนที่นำเอาทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงในครั้งแรกเท่านั้นและหากจะนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มเติมจะต้องเจรจาทำข้อตกลงใหม่กับประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากร

8. กำหนดให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจการเข้าถึงและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ของตน ตลอดจนการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงการโดยให้

เป็นหนึ่งในกรรมการผู้แทนชุมชนเจ้าของทรัพยากรและกำหนดให้มีส่วนในการได้แย่งได้กรณีหากมีผลกระทบหรือเกิดความเสียหายกับชุมชนของตน

กฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพเกินศักยภาพ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ประเทศไทยจึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 ขึ้นและกำหนดให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เพื่อดูแลรักษาและกำหนดนโยบายด้านการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ อีกทั้งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สนองต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในปี พ.ศ. 2548 มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงแก้ไขเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และให้มีการจัดตั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2563 ซึ่งได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 173 ตอนพิเศษ 234 ง เมื่อวันที่ 6

ตุลาคม 2563 โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เพื่อเสนอแนวทาง นโยบาย มาตรการและแผนการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ เสนอแนะการประสานความร่วมมือในการบูรณาการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และประสานการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามแนวทาง นโยบาย มาตรการและแผนการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและตามข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2563 กำหนดสาระสำคัญในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยให้มีหลักการครอบคลุมถึงกรณีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความยั่งยืน การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพและหมายรวมถึง การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพด้วย ทั้งนี้ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้มี คณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กอช. โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ซึ่ง กอช. มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในหลายประการ เช่น 1. เสนอแนวทาง นโยบาย มาตรการ และแผนบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ รวมถึงระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ความปลอดภัยทางชีวภาพและการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ 2. ให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการภายใต้แผนการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ 3. เสนอแนะและให้

คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการปฏิบัติ ตามแนวทาง นโยบาย มาตรการ และแผนการบริหาร จัดการความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมาย และ พันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับความหลากหลายทางชีวภาพ 4. ประสานงาน โครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อ ดำเนินการให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยมีสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในฐานะสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

ปัจจุบันประเทศไทย ได้นำหลักการเกี่ยวกับ ความหลากหลายทางชีวภาพ มาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อให้ ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปกป้อง คุ้มครอง และ ร่วมกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรชีวภาพของประเทศโดยใช้ กฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของ ประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับ หลักการวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ที่กำหนด หลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การ เข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งมีหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครอง และส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการ ประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โดยที่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อยู่ในความ รับผิดชอบจากหลายหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมป่าไม้

กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง เป็นต้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการนำไปปฏิบัติและ การดำเนินงานในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทาง ชีวภาพ ซึ่งไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบโดยตรง เฉพาะทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพใน การบริหารจัดการและบังคับใช้โดยไม่สามารถเชื่อมโยง เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะนั้น ประเทศไทยออก กฎหมายเพื่อรองรับพิธีสารนาโยว่าด้วยการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่าง เท่าเทียมและยุติธรรม คือ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดว่า กรณีที่หน่วยงานรัฐ เห็นควรอนุญาตให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการ ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ได้รับอนุญาต แต่การ บริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยยังไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาด้านข้อจำกัดและ อุปสรรคด้านกฎหมายถือเป็นปัจจัยสำคัญ กฎหมายที่ ใช้บังคับอยู่หลายฉบับจากหน่วยงานต่างๆ นั้นไม่ได้ เน้นควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ โดยตรงและไม่มีวิธีการขั้นตอนที่ชัดเจนในการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพแต่อย่างใด

เมื่อศึกษา วิเคราะห์ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพ จะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ ยังไม่มีการออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเข้าถึง ทรัพยากรชีวภาพการได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ความปลอดภัยทางชีวภาพ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ภายใต้ระเบียบนี้ เพียงแต่กำหนดให้การอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพซึ่งหน่วยงานรัฐต้องจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างหน่วยงานรัฐกับผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งไม่มีวิธีการขั้นตอนที่ชัดเจนในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมแต่กฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทย มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม ป้องกัน ไม่ให้มีการลักลอบนำไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่เป็นการจำกัดการเข้าถึงของบุคคลในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าว ยังไม่เปิดช่องให้มีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมไม่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม ยกตัวอย่าง กรณีที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศไทยได้มีการทำสัญญากับนักวิจัยชาวต่างชาติและได้ให้ชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา วิจัย ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม เช่น กรณีข้าวดอกมะลิ 105 โดยนักวิจัยในสหรัฐอเมริกา กรณีเปล่าน้อยโดยบริษัทเอกชนในประเทศญี่ปุ่น อีกทั้ง กรณีกวาวเครือโดยบริษัทเอกชน

ในประเทศเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ถือกำเนิดในประเทศไทยแต่ถูกนำไปพัฒนาและจดสิทธิบัตร ส่งผลให้ประเทศไทย ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว เสียโอกาสในการใช้ประโยชน์และในการต่อยอดพัฒนาสำหรับเทคโนโลยีชีวภาพ นอกจากถูกจำกัดสิทธิโดยสิทธิบัตรแล้ว ยังมิได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากบริษัทเอกชนต่างชาติที่จดทะเบียนทรัพยากรชีวภาพนั้น จึงทำให้ชุมชนท้องถิ่นและประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการที่นักวิจัยชาวต่างชาตินำทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ไปจดสิทธิบัตร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นการเร่งด่วนในการกำหนดกฎระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีความชัดเจนสามารถนำมาปฏิบัติได้

ในการนี้เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารความหลากหลายทางชีวภาพในด้านต่างๆ ของประเทศมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีการบูรณาการข้อมูลต่างๆ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ออกประกาศเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับโดยเร่งด่วน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังยืน โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติเป็นองค์กรกำกับดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และกำหนดเรื่องการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ

ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศให้เป็นเอกภาพและครอบคลุมการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน กระตุ้นและเปิดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่มีอยู่ในปัจจุบัน เกิดกลไกการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน มีกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม ตลอดจนกลไกการควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เกิดความร่วมมือกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ชุมชนได้รับการเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ของตนอย่างยั่งยืน ปกป้องสิทธิของชุมชนโดยชุมชนหรือเจ้าของทรัพยากร สามารถเจรจากับเอกชนหรือผู้ที่ประสงค์จะขอเข้าถึงทรัพยากรในชุมชนและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่นของตนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม มีกลไกการกำกับดูแลเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครอง ความปลอดภัยจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และรองรับการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 8 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บท

ทั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หมวด 3 การเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ หมวด 4 การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ หมวด 6 การควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หมวด 7 ความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หมวด 8 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล รวมจำนวน 72 มาตรา

ร่างกฎหมายหมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์

กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ด้วยความเป็นธรรม ตามหลักการยินยอมโดยการแจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent: PIC) การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutually Agree Terms: MAT) และการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Fair and Equitable Sharing of Benefit) ซึ่งมีสาระสำคัญในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพดังนี้

1. การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

1.1 ไม่บังคับใช้กับการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมมนุษย์ และการใช้ประโยชน์จากจารีตประเพณีท้องถิ่นเพื่อการยังชีพในครัวเรือนแห่งตนตามสมควร

1.2 บุคคลจะเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ กำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ต่อ

หน่วยงานผู้รับผิดชอบนั้น หรือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยให้แจ้งวัตถุประสงค์การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว หากต้องการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์ให้แจ้งความประสงค์ไปด้วย

1.3 การพิจารณา อนุญาตการเข้าถึง และ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ให้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และข้อเสนอแนะของชุมชนท้องถิ่น

1.4 คำขออนุญาตและการอนุญาตรวมทั้ง การขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ การเข้าถึง และ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของ คณะกรรมการ

1.5 การขออนุญาตใช้เพื่อการค้าให้ยื่น ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

1.6 กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตรายงาน ความก้าวหน้าในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรชีวภาพต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบตาม หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

1.7 การอนุญาตการเข้าถึง หรือการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ และทำให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเพิกถอนการอนุญาตได้

1.8 ใบอนุญาตที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าถึง เพื่อการค้าหรือไม่ก็ตามไม่สามารถดำเนินการโอน ใบอนุญาตได้

2. การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรชีวภาพ

2.1 ให้พิจารณาแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้ ไม่ว่าจะคำนวณเป็นเงินได้หรือไม่ตามสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรม

2.2 กำหนดให้มีการรายงานความก้าวหน้า ในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ นั้นๆ

2.3 การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรชีวภาพจะต้องจัดทำข้อตกลงในการจัดสรร ผลประโยชน์แบ่งเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ 1) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ 2) ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ 3) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4 กรณีมีข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับการทำ ข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ ทรัพยากรชีวภาพให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

อนึ่ง เงินที่เกี่ยวข้องในหมวดนี้ เป็นเงินรายได้ ประกอบด้วย เงินที่ได้รับจากข้อตกลงแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์เพื่อการค้า เงินอุดหนุนจากรัฐบาล บุคคลหรือหน่วยงานใดๆ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เงินค่าปรับตาม พระราชบัญญัตินี้ และเงินดอกผลรวมทั้งผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินรายได้ตลอดจนทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้เงินรายได้ดังกล่าว ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ได้กำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดสรร เงินรายได้เก็บรักษาไว้ใช้จ่ายเพื่อกิจการในการอนุรักษ์ ค้ำครองดูแล บำรุงรักษา หรือฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ ช่วยเหลือกิจการของชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการเสริมสร้างสมรรถนะ ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงกิจการต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

เปรียบเทียบกฎหมายการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพระหว่างกฎหมายประเทศอินเดียและกฎหมายประเทศคอสตาริกากับกฎหมายประเทศไทย

ประเทศภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้ทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพัฒนาประเทศโดยไม่ละเลยในเรื่องการปกป้อง คุ่มครอง และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในอนุสัญญาฯ ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ชัดเจน ในการนำหลักการที่วางไว้ในอนุสัญญาฯ ไปปฏิบัติ ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกหลายประเทศประสบปัญหาในการนำหลักการไปปฏิบัติใช้ อีกทั้งยังต้องปกป้อง คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศตนเอง และหลายประเทศได้กำหนดให้มีการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ไปแล้ว กล่าวคือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศโคลัมเบีย ประเทศบราซิล ประเทศแคนาดา ประเทศอินเดีย ประเทศคอสตาริกา และประเทศในทวีปยุโรป (ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ไชปรัส เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวีเนีย สโลวาเกีย โรมาเนียและบัลแกเรีย) ทั้งนี้ การพัฒนามาตรฐานในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปตามรูปแบบการเมือง การปกครอง สังคมและวัฒนธรรมประเพณี อย่างไรก็ตามหลักการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม เป็นหลักการใหม่ที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎหมายให้มี

ความเหมาะสม มีความเท่าเทียมและยุติธรรมระหว่างผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรม (หน่วยงานผู้มีความชำนาญของประเทศ สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษา เจ้าของที่ดิน เอกชน ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น) และผู้ใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (องค์กรวิจัยที่มีการสำรวจอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรชีวภาพ และภาคอุตสาหกรรม) มิเช่นนั้นอาจจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศของตน โดยกฎหมายแต่ละประเทศดังกล่าว จะมีลักษณะและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศโคลัมเบีย กฎระเบียบที่พัฒนาขึ้นมีลักษณะที่เคร่งครัดเกินไปส่งผลให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และมีผลกระทบต่อการทำงานการด้านวิจัยและพัฒนาประเทศตนเอง กรณีที่นักวิจัยที่ทำงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบนี้ซึ่งพบว่ากฎระเบียบดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานวิจัย ประเทศบราซิลลักษณะของกฎหมายไม่ได้ระบุถึงการเข้าถึงคุณสมบัติทางชีวเคมีและวัสดุทางชีวภาพ โดยทั่วไปปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในประเด็นสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิล ก็ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพ ทำให้เกิดทับซ้อนระหว่างอำนาจในระดับรัฐบาลกลาง ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากร ประเทศแคนาดา การดำเนินงานเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ นั้น ถูกแบ่งเป็นความรับผิดชอบระหว่างจังหวัด และรัฐบาลของเขตการปกครอง รวมถึงชุมชนชาวอะบอริจิน เขตปกครองทางเหนือของแคนาดามี 3 เขต ประกอบด้วย ยูคอน เขตปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ และนูนาวต ซึ่งถือว่า มีความก้าวหน้ามากกว่าเขตการปกครองอื่นๆ แต่ละเขตการปกครองจะมีระบบการออกใบอนุญาตเข้าถึงที่ถูกต้องตามกฎหมายสำหรับการค้นคว้าวิจัย แต่กฎหมายเฉพาะในระดับประเทศที่ประเทศใช้ในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปัน

ผลประโยชน์^๓ และขอบเขตอำนาจในการดำเนินงาน นั้น ประเทศแคนาดายังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะไว้ กฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดถึงความแตกต่างระหว่างการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์กับการค้นคว้าวิจัยทางการค้าว่ามีความแตกต่างหรือมีความเหมือนกันอย่างไร สำหรับกระบวนการเข้าถึงและการขอความเห็นชอบล่วงหน้านั้น กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดว่าจะต้องให้มีการดำเนินการในการแจ้งขอความเห็นชอบไว้ล่วงหน้า ประเทศในทวีปยุโรป ส่วนใหญ่กฎหมายยังไม่ประสบผลสำเร็จจะเป็นผลมาจากนโยบายที่กว้างจนเกินไป และมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทั้งนี้มีประเทศในยุโรปเพียงไม่กี่ประเทศที่มีกฎระเบียบในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะประเทศบัลแกเรียมีกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพที่มีความมุ่งหมายในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และได้วางหลักการในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดให้มีการอนุรักษ์ธรรมชาติ แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกันหลายฝ่ายระหว่างรัฐ กฎหมาย ประชาชน ในการปกป้องและการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนของประเทศบัลแกเรีย การวางกฎเกณฑ์และข้อพึงระวังในการเก็บรวบรวมพืชสมุนไพร สารพันธุกรรมจากพืชที่สามารถใช้เป็นยาได้ จะเห็นได้ว่าประเทศบัลแกเรียเป็นประเทศหนึ่งในทวีปยุโรปที่มีกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพโดยมีความมุ่งหมายในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และประเทศโปรตุเกสได้รับเอาระบบการจดทะเบียน จากแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของกลุ่มสหภาพยุโรปเท่านั้น มีขอบเขตคุ้มครองสารพันธุกรรมพืชพื้นเมืองที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย หรือพืชที่มีศักยภาพเป็นที่สนใจต่อการเพาะปลูกในระบบวนเกษตร (Agroforestry) และกิจกรรมด้านภูมิทัศน์ อย่างไรก็ตามระบบนี้ไม่ครอบคลุมถึงสายพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา ประเทศอินเดียและประเทศ

คอสตาริกาเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพมากที่สุดในระดับต้นๆ ของโลกดังนั้นทั้ง 2 ประเทศจึงได้ให้ความสำคัญในการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพประเทศของตนและเมื่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ได้ส่งผลกระทบในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพประเทศดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพต้องเป็นไปอย่างยั่งยืนและเพื่อให้การจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นไปอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ประเทศอินเดียได้ตรากฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเรียกว่าองค์การความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Authority) เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรเหล่านั้นตลอดรวมทั้งการจัดการแบ่งปันผลประโยชน์ด้วยและประเทศคอสตาริกาได้ออกกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพตามกฎหมายนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติ (National Commission for Biodiversity Management) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและจะได้รับการสนับสนุนการทำงานโดยสำนักงานสนับสนุนทางเทคนิค (Office for Technical Support) มีหน้าที่ในการควบคุมการกำกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

จากการศึกษาพบว่าประเทศอินเดียและประเทศคอสตาริกา ได้ตรากฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ โดยจัดตั้งคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ และกำหนดให้มีกฎหมายเรื่อง

การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ เป็นการเฉพาะมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นที่ประจักษ์จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไปแล้วสร้างความยุติธรรมและมีวิธีการที่กำหนดให้เกิดความเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพสิ่งเหล่านี้จึงเป็นเหตุผลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... ของประเทศไทย ในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ตรากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นกฎหมายกลางของประเทศ ซึ่งประเทศอินเดียตรากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2002 และประเทศคอซตาริกตรากฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เลขที่ 7788

2. จัดตั้งองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพในการบริหารจัดการเพื่อความเป็นเอกภาพและประเทศอินเดียได้จัดตั้ง องค์กรความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพบริหารจัดการแบ่งเป็น 3 ระดับ

2.1 ระดับชาติ (National Level) เป็นองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติทั้งหมดรวมทั้งการอนุญาตให้มีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการวิจัยไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติด้วย

2.2 ระดับรัฐ (State Level) ในแต่ละรัฐจัดตั้งคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพ โดยคนสัญชาติอินเดียหากการเข้าถึงเป็นไปเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ บุคคลผู้เข้าถึงจะมีหน้าที่ ในการแจ้งให้

คณะกรรมการฯ ทราบ คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต

2.3 ระดับท้องถิ่น (Local Level) ในระดับท้องถิ่น จัดตั้งคณะกรรมการการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committee) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์การความหลากหลายทางชีวภาพและคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพระดับรัฐเมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนเอง

3. กำหนดหลักการให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจนซึ่งประเทศคอซตาริกา ได้กำหนดให้ทำสัญญาข้อตกลงของบุคคลในประเทศหรือชาวต่างประเทศ และต้องได้รับอนุญาตโดยการยื่นคำขอต่อ Technical Office ล่วงหน้าก่อนจะเข้าถึงเมื่อได้รับ Access Permit ซึ่งมีอายุสูงสุด 3 ปี แต่สามารถต่ออายุได้ หากเป็นการเข้าถึงพื้นที่ที่มีชนพื้นเมืองอาศัยอยู่ การเข้าถึงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองนั้นด้วย และชนพื้นเมืองสามารถคัดค้านการขอเข้าถึงได้

4. กำหนดบุคคลที่มีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีแนวทางที่ชัดเจนและประเทศอินเดียได้กำหนดหลักเกณฑ์บุคคลผู้มีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ดังนี้

4.1 บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติอินเดียมีหลักพื้นฐานว่า การสำรวจหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ หรือการใช้สิทธิการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต้องได้รับความยินยอมจากองค์การความหลากหลายทางชีวภาพก่อน

4.2 บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติอินเดียการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของบุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากองค์การความหลากหลายทางชีวภาพ แต่หากเป็นการเข้าถึงเพื่อ

ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ต้องมีการแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบด้วย

5. กำหนดหลักการการเข้าถึงหรือการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพตามประเทศอินเดีย ให้เลือกปฏิบัติให้เจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมมีความสะดวกกว่าชาติอื่น จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ น่าสนใจก็คือ กฎหมายนี้ได้เลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลที่มีสัญชาติอินเดียกับบุคคลไม่มีสัญชาติอินเดีย แม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติของภาคีสมาชิกอนุสัญญาฯ ก็ตาม ทั้งนี้การเลือกปฏิบัติเช่นนี้มีได้ขัดแย้งกับหลักการอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด เนื่องจากอนุสัญญาฯ ดังกล่าวไม่มีการกำหนดหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ

6. กำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบ และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพตามประเทศออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติสังกัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงานเพื่อประสานงานการเข้าถึงตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลหรือเอกชนได้กำหนดให้ Technical Office ภายใต้การดูแลคณะกรรมการแห่งชาติ

ในการนี้เมื่อได้ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดีย และประเทศออสเตรเลีย กับร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... เพื่อให้ประเทศไทยได้กำหนดร่างกฎหมายหมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ (มาตรา 32-41) ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค ซึ่งพบว่า มีประเด็นที่

ควรเพิ่มเติมในหมวด 5 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อกำหนดให้เป็นกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นกฎหมายกลางโดยจัดตั้งคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติมีองค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 18 กำหนดภารกิจให้กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบพิจารณาอนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไรก็ตาม โครงสร้างองค์การบริหารจัดการภายใต้พระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเป็นองค์กรแนวตั้งทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่เกิดการกระจายอำนาจหน้าที่ สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมต่างๆ ไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น ควรเพิ่มเติมกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ การบริหารจัดการ เป็น 3 ระดับ คือ

1.1 ระดับประเทศ บริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ โดยคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ จำนวน 11 คน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะเพื่อกำหนดภารกิจให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดมาตรการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนรวมทั้งพิจารณาระงับข้อพิพาทกรณีเกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 18 ของร่างพระราชบัญญัติฯ

1.2 ระดับจังหวัด ในแต่ละจังหวัดบริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ โดยให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน 9 คน กรณีคนสัญชาติไทย เข้าถึง

หรือแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ไปเพื่อการค้า ให้บุคคลนั้นมีหน้าที่เพื่อแจ้งให้คณะกรรมการฯ (ระดับจังหวัด) ทราบเท่านั้นและให้ยื่นข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ฯ เสนออนุญาตกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

1.3 ระดับอำเภอ ในแต่ละอำเภอบริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ โดยให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน 7 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษา กับคณะกรรมการในระดับจังหวัดและระดับประเทศ เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ของตน

2. กำหนดให้มีกฎหมาย เรื่อง การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ ซึ่งปรากฏในหมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ (มาตรา 32- 41) ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในคำจำกัดความการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยรวมถึงกรณีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่ถูกครองโดยชุมชนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ ควรเพิ่มเติมกำหนดคำจำกัดความ คำว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม หมายความว่า องค์ความรู้ ความสามารถความเชื่อและประสบการณ์ ผสมกับความกลมกลืนระหว่างศาสนา ภูมิอากาศ การประกอบอาชีพ และการถ่ายทอดหลายชั่วคนของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม และคำว่า ชุมชน หมายความว่า กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์เป็นจุดร่วมกัน ทางสังคม ศาสนา ค่านิยมประเพณี และสำนึกร่วมแห่งสถานที่เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย หรือปัญหาในการตีความได้

3. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดกลไกการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ตามหลักการยินยอมโดยการแจ้งล่วงหน้า การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน และการแบ่งปัน

ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม อย่างไรก็ตามควรเพิ่มเติมกำหนดบุคคลที่มีสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ รวมทั้งหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจน กล่าวคือ

3.1 บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทยมีความประสงค์ที่จะได้รับทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์การค้า การสำรวจ หรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรมีหน้าที่แจ้งให้คณะกรรมการ (ระดับจังหวัด) ทราบก่อน คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นทุกครั้งก่อนจะมีคำสั่งใดๆ

3.2 บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยสามารถได้มาซึ่งทรัพยากรที่อยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะมิวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้า การสำรวจ หรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต่างๆ ได้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติก่อน

4. ปรับปรุงเพิ่มเติมโดยกำหนดหลักการการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ ให้เลือกปฏิบัติให้เจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมมีความสะดวกกว่าคนชาติอื่น ซึ่งได้ปรากฏ ตามข้อ 3.

5. ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนและชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟู คุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสม ควรเพิ่มเติมให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้ในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการต่างๆ ต้องมีผู้แทนประชาชน 1 คน และผู้แทนชุมชน หรือชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ 1 คน เข้าเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการดังกล่าว

6. ร่างพระราชบัญญัติฯ ในการอนุญาตกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาอนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ โดยทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ติดตามตรวจสอบ การบริหารจัดการใน

เรื่องนี้ ซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์เพื่อเอื้อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ยื่นขออนุญาต อย่างไรก็ตามเพื่อให้การปฏิบัติงานหน่วยงานราชการ ผู้รับผิดชอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรปรับปรุงให้มีการ บริหารงานภายในองค์กร เป็นรูปแบบของรัฐบาลกิจ หรือเอกชน

7. ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดกระบวนการ กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และกำหนดระยะเวลาในการ ดำเนินการให้แล้วเสร็จทำให้การทำงานในระบบ ราชการมีความรวดเร็วและผู้เกี่ยวข้องสามารถติดตาม ตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการทำงานในรูปแบบของรัฐบาลกิจ หรือเอกชน ควรปรับปรุงแก้ไขกำหนดระยะเวลาการ ดำเนินงานให้แล้วเสร็จในทุกขั้นตอนที่มีผลกระทบกับ ประชาชน

8. ร่างพระราชบัญญัติฯ กรณีการแบ่งปัน ผลประโยชน์ฯ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการซึ่งเป็น ผู้เชี่ยวชาญต่างๆ กล่าวคือ นักกฎหมายที่มีความ เชี่ยวชาญ ด้านทรัพย์สินทางปัญญานักวิชาการ ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เข้ามาช่วยในการเจรจา ต่อรองการแบ่งปันผลประโยชน์ ถือเป็นสิ่งที่ ประชาชนและชุมชนจะได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขให้ชุมชน หรือผู้แทนชุมชนในพื้นที่ ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาเป็นอนุกรรมการในการเจรจา ต่อรองในสัดส่วนที่เหมาะสมถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

9. ร่างพระราชบัญญัติฯ สนับสนุนให้มีการ รวมกลุ่มและขึ้นทะเบียนองค์กรความหลากหลายทาง ชีวภาพ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ประชาชนและชุมชนได้เข้า มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการควบคุมกำกับติดตาม ตรวจสอบ และมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในทุกภาคส่วน ทุกระดับโดยให้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการและ คณะอนุกรรมการในชุดต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด และอำเภอ ตลอดจนท้องถิ่นและชุมชน

10. กำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการ แบ่งปันผลประโยชน์และการปกป้องคุ้มครองความรู้ ชุมชนท้องถิ่น

11. สรรหาบุคลากรส่งเสริมให้ความรู้และ พัฒนาบุคลากรด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอนุกรมวิธานและปราชญ์ชาวบ้าน

12. ควรเพิ่มเติมโดยจัดตั้งกองทุนขึ้นในร่าง พระราชบัญญัติฯ และกำหนดมาตรการ กลไกในการ บริหารจัดการกองทุนให้ชัดเจนเพื่อกิจการในการ อนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแลบำรุงรักษา หรือฟื้นฟูความ หลากหลายทางชีวภาพช่วยเหลือกิจการชุมชนท้องถิ่น การวิจัย การเสริมสร้างสมรรถนะด้านความหลากหลาย ทางชีวภาพ รวมถึงกิจการต่างๆ ในการบริหารจัดการ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปัน ผลประโยชน์ฯ

บทสรุป

ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักร่วมกันในความ หลากหลายทางชีวภาพนั้น ว่ามีส่วนสำคัญต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ ตลอดจนทาง การแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับยารักษาโรค ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ ความปลอดภัย และความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งจำเป็นสำหรับปัจเจกบุคคลและหมู่คณะรวมถึงสังคม มวลมนุษย์จึงได้มีการเรียกร้อง ประสานความร่วมมือ เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรชีวภาพ ส่งผลให้ เป็นจุดกำเนิดอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพ ภายหลังจากอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้วได้ ออกพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทาง ชีวภาพ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความ ปลอดภัยทางชีวภาพซึ่งสนับสนุนให้มีการประกันการ ปกป้องความปลอดภัยในระดับที่เพียงพอสำหรับ เคลื่อนย้ายการดูแลและการใช้สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการ ดัดแปลงทางพันธุกรรม (Living Modified Organism) อันเป็นผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ (Modern Biotechnology) ที่อาจส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์

และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ และเน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามแดน (Transboundary Movements) เป็นพิเศษและพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม จากความร่วมมือระหว่างประเทศทำให้หลายประเทศภาคีมีการดำเนินการทั้งในเชิงนโยบายและการตรากฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างเหมาะสม

ประเทศไทย มีการศึกษา แนวทางในการปฏิบัติเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งได้นำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหลายฉบับจากหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา เห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งไม่พบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ประกอบกับแนวทางปฏิบัติของอนุสัญญา ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลัก ยังไม่พบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและกลไกในการเข้าถึงทรัพยากรมีลักษณะเป็นแนวทางกว้างๆ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อกฎหมายในประเทศภาคีต่างๆ ที่ต้องอนุวัติการตามกฎหมายหลักนั้นจึงควรนำเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักให้มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติที่

ชัดเจน รวมทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายประเทศอินเดียและกฎหมายประเทศคอซตาริกากับร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... หมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ แล้วเห็นควรเสนอการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังกล่าวปรากฏข้างต้นแล้วโดยแบ่งเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. เสนอรื้อบบท เพื่อให้นำเสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพตามอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักให้มีความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อให้ประเทศภาคี มีแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน

2. เสนอปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ... หมวด 5 การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีแนวทางขั้นตอน การปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง (ภาษาอังกฤษ)

Biodiversity Department Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (April 2014). Access and benefit sharing. Bangkok : Wong Sawang Publishing and Printing Company Limited.

Biodiversity Management Division National Committee for Conservation and Use of Biodiversity.Mechanisms for disseminating biodiversity information. Retrieved from https://chm-thai.onep.go.th/?page_id=812

Convention on Biological Diversity, Article 15, original version.

Ekarin Wiriyo. Sharing benefits from the concrete application of local wisdom to support entry into ASEAN. Office of the Council of State. Retrieved from <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act205.pdf>

Information from the Legal Resources Department Natural Resources Law Division Office of the Council of State.

Jirapon Luengpailin and Viman Kritpolviman. (2014). Legal Problems Relating to the Access and Benefit-Sharing of Biological Resources. *Graduate Research Conference 2014, 2051-2057*.

Jiraporn Luengpairin. (2013). Legal problems in biological resource management: access and sharing of benefits. (Master of Laws Thesis). Sukhothai Thammathirat Open University.

Nontaphat Asawakongkiat. (2006). Legal problems in accessing microbial biological resources in Thailand. (Master of Laws Thesis). Chulalongkorn University.

Office of Bio-Based Economic Development (Public Organization) United Nations Development Program and the World Environmental Fund. (December 2018). *Sustainable Management Models for Local Government Organizations to Ensure Biodiversity Protection and Utilization in Selected Eco-regions of Thailand- SLBT.*). Sunitawan Publishing Company Limited.

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (January 2012). Access and Benefit-Sharing – ABS. Bangkok : Bureau of Biodiversity Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning.

Preparation of the draft Biological Diversity Act B.E. ..., Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Published on the website of the Office of the Government Information Commission. (Information from <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER38/DRAWER027/GENERAL/DATA0001/00001287.PDF>) Retrieved on 8 May 2023.

Regulations of the Office of the Prime Minister on the Conservation and Utilization of Biological Diversity, B.E. 2020 Announced in the Royal Gazette, Volume 137, Special Section 234 D, dated October 6, 2020.

Wisanee Wanichwichakornkit. (2014). Legal problems regarding access and benefit sharing in Thailand's biological resources (Master of Laws Thesis). Field of study: Law Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.