

ปัญหากฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

Legal Problems Relating to the Access and Benefit-Sharing of Biological Resources

จิราภรณ์ เหลืองไพบรินทร์ (Jirapon Luengpailin) * ดร.วิมาน กฤตพลวิมาน (Dr.Viman Kritpolviman) **

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาปัญหากฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อสร้างแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีลักษณะและขอบเขตการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานด้านนี้อย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้นประเทศไทยควรที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของภาครัฐหรือเอกชน

ABSTRACT

The purpose of this research was to study legal problems of Thailand relating to the access and benefit-sharing of biological resources. We studied by compare between Thai law and international law, to further advance the implementation law. The results of this research showed that the relevant Thai laws had the protection systems in varied. This made the biological resources management in Thailand was ineffective as it should be. Moreover there is no official authority that has direct responsibility for this task. Then Thailand must enact law relating to the access and benefit-sharing of biological resources. So this law will be used as the principal law for the biological resources management in Thailand, no matter which biological resource was occupied by government or private sector.

คำสำคัญ: การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทน ทรัพยากรทางชีวภาพ

Key Word: The access and benefit-sharing, Biological resources

* นักศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

**รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทนำ

การศึกษาวิจัยได้มีการพัฒนาก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่ง และไม่ได้อำจักค้อยู่แต่เฉพาะด้านใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ด้านทรัพยากรชีวภาพก็ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยได้มีการนำทรัพยากรชีวภาพไปศึกษาและมีผลประโยชน์ทางพาณิชย์เกิดขึ้นด้านมายหลายกรณี ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงแห่งหนึ่งของโลก ทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยจึงถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของการสำรวจทางชีวภาพ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น กรณีสมุนไพรกวาวเครือ เปล้าน้อย หรือไวรัสที่นักวิจัยสหรัฐนำไปใช้ในมะละกอดัดแต่งพันธุกรรม การเข้าถึงและนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์เป็นประเด็นถกเถียงในระดับระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยเคยประสบกับสถานการณ์ที่มีผู้นำทรัพยากรชีวภาพไปให้ประเทศอื่นๆ โดยไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าและคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนในระยะยาว

โดยปัจจุบันการศึกษาวิจัยและการใช้ทรัพยากรชีวภาพนี้เป็นปัญหาร่วมกันที่ประเทศทั้งหลายได้ตระหนัก ดังนั้นจึงมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity -CBD) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับเดียวที่ได้มีการวางหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพโดยตรง (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 1992) หลังจากที่มีอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ก็ยังมีปัญหาใหญ่คือการที่อนุสัญญาฯ ไม่ได้ให้แนวทางการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน กำหนดแต่เพียงกรอบกว้างๆ เท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของอนุสัญญาฯ เป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำร่างแนวทางสำหรับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 6 ได้ให้การรับรองร่างแนวทางฉบับดังกล่าว ภายใต้ชื่อ “แนวทางบอนน์ ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม” โดยแนวทางฉบับนี้ประเทศต่างๆสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำและยกร่างกฎหมาย มาตรการและนโยบายว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552)

โดยปัจจุบันประเทศที่มีแนวทางกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีหลายประเทศ เช่น ประเทศคอซอวอ ประเทศอินเดีย ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้นได้ให้สัตยาบันเป็นภาคี CBD ในวันที่ 31 ตุลาคม 2546 หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีการลงนามพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียม โดยพิธีสารนาโงยา (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2011) เป็นพิธีสารภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ การลงนามครั้งนี้เพื่อแสดงเจตนารมณ์ว่าจะมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของ พิธีสารนาโงยาได้รับการพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าประเทศมีสิทธิอธิปไตยในทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน ดังนั้น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศใดจึงต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายภายในประเทศนั้นๆ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จะต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกัน

ปัจจุบัน ประเทศไทยออกกฎหมายภายในประเทศจำนวน 1 ฉบับ เพื่อรองรับพิธีสารนาโงยา คือ “ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กชช.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554” โดยกชช. ได้กำหนดไว้ว่า

กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นควรอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ได้รับอนุญาตนั้น

แต่การบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น ปัญหาข้อจำกัดและอุปสรรคด้านกฎหมายก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง กฎหมายหลายฉบับที่มีอยู่ไม่ได้เน้นควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำหรือกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กช.) แม้จะใช้กับทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเฉพาะทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในความครอบครองและการดูแลของหน่วยงานรัฐเท่านั้น ไม่สามารถนำระเบียบนี้มาใช้เป็นการทั่วไปกับภาคเอกชนได้ โดยปัจจุบันนี้มีบริษัทเอกชนหลายแห่งที่มีหน่วยวิจัยที่ทำการวิจัยโดยเฉพาะเพื่อที่จะนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และบริษัทเหล่านี้ยังมีการวิจัยและครอบครองทรัพยากรชีวภาพด้วย

สำหรับเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในไทยนั้น ได้มีรายงานวิจัยหลายงานที่ได้ศึกษาทรัพยากรชีวภาพไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมทรัพยากรชีวภาพในชุมชน ตลอดจนงานวิจัยด้านกฎหมาย เช่น หทัยชนก นันทพานิช (2550) ได้ศึกษาถึงการจัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในป่าชุมชนดงชุมคำ ตำบลถ้ำแซ่ อำเภอดงเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี โดยได้เสนอแนะว่าควรให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม เพื่อการจัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และยังมีผลการศึกษาของ นนทพัทธ อัสวาท้องเกียรติ (2549) ที่ได้ศึกษาวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากร

จุลินทรีย์ในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชัดเจน ปัญหากฎหมายหรือระเบียบที่คุ้มครองจุลินทรีย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ไม่สามารถคุ้มครองครอบคลุมถึงจุลินทรีย์ทุกชนิด และมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรจุลินทรีย์โดยเฉพาะ นอกจากนั้น จักรกฤษณ์ วรรณพงษ์ และคณะ (2548) ได้วิจัยศึกษาพบว่าเกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ จากการเน้นให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจจากการค้าสินค้าที่มีการดัดแปลงพันธุกรรม อาจจะทำให้สิ่งมีชีวิตที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติเกิดการเปลี่ยนแปลง และอาจจะทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพของไทยลดลง หรือหมดไปอย่างสิ้นเชิง โดยได้มีข้อเสนอแนะประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือประเทศไทยควรกำหนดนโยบายเชิงรุก เร่งการมีกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ

แต่ปัจจุบันการศึกษา เรื่องกฎหมายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยยังมีอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะรายงานและผลงานวิจัยการศึกษาสถานภาพและผลกระทบจากการใช้กฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปัน ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในองค์กรวิจัยและพัฒนาด้านทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก ซึ่งทำให้ข้อมูลเรื่องการบังคับใช้กฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้นยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่ทราบว่าการใช้กฎระเบียบดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อการดำเนินงานวิจัยและพัฒนาในองค์กรวิจัยและพัฒนาด้านทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย นอกจากนั้นกฎหมายไทย ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เป็นไปตามหลักพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity -CBD) หรือไม่ และควรมีกฎหมายเฉพาะหรือไม่ ดังนั้นจึงจะศึกษา

กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เพื่อเปรียบเทียบวิเคราะห์และเพื่อสร้างแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย/หลักเกณฑ์ในกฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานและลักษณะขอบเขตของหลักการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ
2. เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพกับกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพกับกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อสร้างแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย/หลักเกณฑ์ในกฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

วิธีการวิจัย

ใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยรวบรวมเอกสารศึกษาเปรียบเทียบหลักการพื้นฐานและลักษณะขอบเขตของหลักการพิจารณากฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของกฎหมายไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับ

- กฎหมายต่างประเทศอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับเดียวที่วางหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ

- สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGRFA)

- แนวปฏิบัติบนันว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ ที่ได้รับเนื่องจากการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

- พินิจสนาโกยาฯ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศในเรื่องของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

- กฎหมายของประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศที่ถือว่ามีพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอื่นๆ

- ประเทศยุโรป ได้แก่ บัลแกเรียและโปรตุเกส

- ประเทศกลุ่มประเทศนอร์ดิก

- กฎหมายของสาธารณรัฐคอสตาริกาเป็นประเทศในแถบอเมริกากลาง เนื่องจากเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากรชีวภาพ และในปี ค.ศ. 2510 ได้รับรางวัล “Future Policy 2010” เพราะมี กฎหมาย Biodiversity Law (No. 7788)

- กฎหมายของประเทศอินเดียและกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศเพื่อนบ้านและเป็นประเทศที่ถือว่ามีหลากหลายทางชีวภาพอุดมสมบูรณ์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาจะพบว่าแต่ละประเทศได้พัฒนากฎหมายของตนตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีกฎระเบียบที่แตกต่างกัน แต่กฎระเบียบของประเทศต่างๆ เหล่านั้นก็จะตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน ได้แก่

1. มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปัน ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งลักษณะของหน่วยงานนั้นอาจเป็น

หน่วยงานระดับชาติ หรือเป็นหน่วยงานทั่วไปที่กำกับดูแลกฎหมายที่มีเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หรือเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพของชุมชน หรือท้องถิ่น

2. มีกฎหมายหรือกฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพที่ประกอบไปด้วยกลไกหลัก 3 กลไก ได้แก่ การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า การเจรจาตกลงร่วมกัน และการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยผู้ที่ขอใช้ทรัพยากรชีวภาพจะต้องดำเนินการตามกลไกเหล่านี้ผ่านหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางกฎหมายของแต่ละประเทศต่างๆ จะพบว่าประเทศที่มีกฎหมายที่วางแนวทางไว้ดี คือ ประเทศออสเตรเลีย อินเดีย และฟิลิปปินส์ โดยประเทศออสเตรเลียมีหน่วยงานที่ดูแลเพียงหน่วยงานเดียว คือสถาบันความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Institute หรือ INBio) เป็นตัวแทนของประเทศที่ทำหน้าที่ดูแลโดยตรงในการทำสัญญาด้านความหลากหลายทางชีวภาพกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ โดยหน่วยงานนี้จะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มชนพื้นเมือง เกษตรกร หอการค้า เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานนี้ยังประกอบไปด้วยสำนักงานสนับสนุนด้านเทคนิค (Technology Office) โดยหน่วยงาน CONAGEBIO มีหน้าที่ที่สำคัญในการจัดทำนโยบายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพทั้งในเขตถิ่นกำเนิด (*in situ*) และ นอกถิ่นกำเนิด (*ex situ*) อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาสำหรับการจัดคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ ส่วนประเทศอินเดียมีพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2002 (Biological Diversity Act, 2002) โดยกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ

ฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นมาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและกำหนดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมที่เกิดจากองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพในประเทศอินเดีย โดยไม่ว่าการใช้ทรัพยากรชีวภาพนั้นจะมีวัตถุประสงค์การค้า หรือการวิจัย หรือการสำรวจ หรือการใช้ประโยชน์ นอกจากนั้นยังได้กำหนดไปถึงการถ่ายทอดการวิจัยและการรับขอความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากทรัพยากรชีวภาพในประเทศอินเดีย และยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

แต่เมื่อศึกษาถึงกฎหมายประเทศฟิลิปปินส์จะพบว่ามีการจัดการแบบกระจายศูนย์ โดยให้ผู้ที่ต้องการขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเข้าไปดำเนินการขอเข้าถึงในพื้นที่หรือแหล่งของทรัพยากรพันธุกรรม หลังจากนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการเรื่องทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการบริหารจัดการเช่นนี้ทำให้คณะกรรมการเรื่องทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมง่ายในการพิจารณา เพราะคณะกรรมการไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ดังนั้นคณะกรรมการสามารถนำผลพิจารณาของพื้นที่มาประกอบการพิจารณาการตัดสินใจได้ นอกจากนั้นประเทศฟิลิปปินส์ยังมี Guidelines for Bioprospecting Activities in the Philippines ซึ่งถือเป็นกฎระเบียบที่มีความชัดเจน มีการกำหนดแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ค่าธรรมเนียมในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งที่เป็นในรูปตัวเงิน และในรูปแบบอื่น

แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีลักษณะและขอบเขตการคุ้มครองที่แตกต่างกัน การที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับหลายฉบับ แต่อยู่ภายใต้การกำกับของหลายหน่วยงานและอยู่ภายใต้การกำกับของกรม กระทรวงที่แตกต่างกันทำให้เกิดการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการการเข้าถึง

ทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์
ทรัพยากรชีวภาพ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากร
ชีวภาพในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
นอกจากนั้นกฎหมายบางฉบับก็จะกำหนดเฉพาะการ
เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพเท่านั้น กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้
เน้นควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ
โดยตรง กฎหมายเน้นควบคุมไปที่พื้นที่ เช่น การ
คุ้มครองพื้นที่ในลักษณะของป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ ป่า
ต้นน้ำ หรือการคุ้มครองทรัพยากรเป็นรายชนิด เช่น การ
คุ้มครองสมุนไพร การคุ้มครองสัตว์สงวน เป็นต้น
ไม่ได้กำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์แต่อย่างใด
นอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชจะใช้บังคับเฉพาะ
พืช เห็ดและสาหร่าย ส่วนกฎหมายคุ้มครองและ
ส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยก็ใช้บังคับเฉพาะ
พืช สัตว์ จุลชีพ ธาตุวัตถุที่ใช้เป็นสมุนไพรเท่านั้น

ส่วนระเบียบคณะกรรมการอนุรักษและการ
ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ
(กชช.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึง
ทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทน
จากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ที่ได้บัญญัติมาเพื่อ
รองรับพิธีสารนาโงยานั้น มีข้อจำกัดเพราะบังคับใช้
เฉพาะทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในภายใต้ความครอบครอง
และการดูแลของหน่วยงานรัฐเท่านั้น ไม่สามารถนำ
ระเบียบนี้มาบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับภาคเอกชนได้

ซึ่งข้อจำกัดและอุปสรรคด้านกฎหมายเป็น
ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง นอกจากนั้นยังไม่มีกฎหมาย
กลางที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทครอบคลุมการ
บริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพทุกชนิด โดยเฉพาะ
พันธุ์กรรมสัตว์ และจุลินทรีย์ซึ่งนับเป็นทรัพยากร
ชีวภาพที่สำคัญและมีบทบาทสูงในปัจจุบัน ตลอดจนยัง
ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อรองรับการดา
เนินงานด้านนี้อย่างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพ

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

จากที่ได้ศึกษามาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจึงมี
ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ไทยควรจะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วย
กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการความหลากหลายทาง
ชีวภาพ เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย
แม่บทครอบคลุมการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพทุก
ชนิดที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะอยู่ในความ
ครอบครองของภาครัฐหรือเอกชน โดยควรบัญญัติให้
เป็นไปตามหลักของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย
ทางชีวภาพและระบบระหว่างประเทศฯ ซึ่งประกอบ
ไปด้วยกลไกหลัก 3 กลไก ได้แก่ การแจ้งให้ทราบ
ล่วงหน้า การเจรจาตกลงร่วมกัน และการแบ่งปัน
ผลประโยชน์ นอกจากนี้ควรมีกำหนดการลงโทษ
เป็นโทษปรับ

2. มีการออกประกาศ/แนวปฏิบัติในการเข้าถึงและ
แบ่งปันผลประโยชน์โดยละเอียดต่อไปในประเด็น
ต่อไปนี้

- 1) กระบวนการเจรจาต่อรอง
- 2) ข้อกำหนด/เกณฑ์ในการขอความเห็นชอบที่ได้
แจ้งล่วงหน้า และการเข้าสู่เงื่อนไขที่ได้รับการตกลง
ร่วมกัน
- 3) การติดตามตรวจสอบและการประเมินความค
งว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์
- 4) การดำเนินงาน/การบังคับใช้ความตกลงว่าด้วย
การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์
- 5) การดำเนินงานตามกระบวนการในการยื่นขอและ
การรับรองความตกลง
- 6) การอนุรักษและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจาก
ทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการเข้าถึง
- 7) กลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้

3. ควรกำหนดหน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบ
โดยตรงในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพโดยมี
หน่วยประสานงานกลางระดับชาติ หน่วยงานที่ได้รับ

มอบอำนาจระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และปรับปรุง
อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เร่ง
เพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรให้ตระหนักใน
ความสำคัญของทรัพยากรชีวภาพ และมีการกำหนด
แนวทางปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการ
เข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจน

July 12, 2013, from

<http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>

_____. 1992. Convention on biological diversity.

Retrieved March 8, 2013, from:

<http://www.cbd.int/convention/text/>.

เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ ควณิก . 2548. ความตกลงพหุภาคีของ
องค์การโลกกับผลกระทบต่อฐานทรัพยากร.
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
นนทพัทธ์ อัสวก่อเกียรติ. 2549. ปัญหาทางกฎหมาย
ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจำพวกจุลินทรีย์
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ
หลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2554
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 128
ตอน พิเศษ ๒๖ ง หน้า 8
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. 2552. แนวทางบอन्नว่าด้วยการ
เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปัน
ผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร
พันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม.
กรุงเทพมหานคร.
หทัยชนก นันทพานิช. 2550. รายงานการวิจัย เรื่อง การ
จัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและ
การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในป่าชุมชนดงชุม
คำ ตำบลถ้ำแซ อำเภอดงหลวง จังหวัด
อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุบลราชธานี.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
2011. Nagoya Protocol on Access to Genetic
Resources and the Fair and Equitable Sharing
of Benefits Arising from their Utilization to the
Convention on Biological Diversity. Retrieved