

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual study)

เรื่อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์  
ในทรัพยากรชีวภาพ

(Public Participation in Accession and Utilization of  
Biological Resources)

จัดทำโดย นายวุฒิพงศ์ วิบูลย์วงศ์

รหัส ๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักนิทรรศการเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์  
ในทรัพยากรชีวภาพ

(Public Participation in Accession and Utilization of  
Biological Resources)

จัดทำโดย นายวุฒิพงศ์ วิบูลย์วงศ์

รหัส ๓๓

หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการในประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้น

รายงานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยอมรับสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 66 และ 67 โดยเริ่มจากการศึกษาถึงความหมายของทรัพยากรชีวภาพและการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ จากนั้นจึงศึกษาถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพตามหลักการสากลและศึกษาถึงแนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประกอบด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน 4 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหาย และสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีอนามัยที่ดี ซึ่งปรากฏว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 เท่านั้นที่ปรากฏหลักการในลักษณะใกล้เคียงกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วจะพบว่า กฎหมายไทยยังมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการที่ระบุไว้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและรูปแบบที่ชัดเจนสำหรับชุมชนในการจัดการและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่ชุมชนนั้นเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องให้ความรู้และความเข้าใจแก่ชุมชนในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้สิทธินั้นได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

**คำสำคัญ :** การมีส่วนร่วมของประชาชน, ทรัพยากรชีวภาพ, การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์

## **Abstract**

The principle of public participation is a fundamental principle in Democracy giving rise to the importance of people rights and liberty. The principle underpins that the people have their own right to participate in the process of administration and management of significant issues being affected their lives.

This research, therefore, aims to study the concept of public participation, determined in the Thai Constitution B.E. 2550 articles 66 and 67, in view of the access and utilization of the biological resources. The research primarily studies the definition of biological resources and the access to such resources. Then, the generally accepted notion on criteria, conditions and modalities of the bioresources accession will be explained together with the exploration of the idea and the basic principles of public participation – right to environmental information, right to participate in decision-making, right to remedies and right to a safe and healthy. The study reveals that the principle stipulated in two of the existing laws; the Plant Variety Protection Act of B.E. 2542 and the Order of the National Committee on the Conservation and Utilization of the Biological Diversity on the Access to Genetic Resources and the Sharing of their Benefit of B.E.2554, has been considered closed to the concept of public participation. However, it has been disclosed that those two laws are not compatible with the participation principle as analyzed. Thus, the obvious laws and regulation on criteria, conditions, means and modalities are required in order to be as significant instruments for the community to manage the relevant biological resources and achieve the benefit arising out of those resources. However, the government agencies have to play vital roles in establishing the better understanding of the community on the relevant issues; this will be useful for the community to exercise their right over the biological resources along with the legally accepted principles.

**Keywords:** public participation, biological resources, access and utilization

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากการมีแนวคิดที่เล็งเห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอยู่ในฐานะสถาบันผู้ใช้สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินแทนรัฐและทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ต้องใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสิทธิดังกล่าวสามารถแยกได้เป็นสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับตน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหาย และสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีอนามัยที่ดี

นอกจากนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องมิกฎหมายและนโยบายที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้น รวมถึงมีสิทธิได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามกติกาที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ซึ่งอนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของประเทศภาคีไว้ว่า ต้องมี 2 ส่วนสำคัญ คือ ต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้า (prior informed consent) จากประเทศนั้นและหรือชุมชนท้องถิ่น และควรมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (mutually agreed terms) ระหว่างผู้ขอเข้าถึงกับผู้ที่มีสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันนอกจากที่มีการกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แล้วมีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ที่มีสาระรองรับหลักการในสิทธินั้นด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีลักษณะเป็นสิทธิของชุมชนมิใช่สิทธิของปัจเจกชนแต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและอนุสัญญาฯ แล้วจะเห็นว่า สิทธิที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบทั้งสองฉบับยังไม่สอดคล้องกับความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยและหลักการของอนุสัญญาฯ ตัวอย่างของปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ การจำกัดประเภทของทรัพยากรชีวภาพที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การไม่สามารถนำความที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบมาใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมได้ รวมถึงความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์ วิธีการและรูปแบบของการใช้สิทธิของประชาชนดังกล่าว

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพสามารถแก้ไขได้ด้วยการออกกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและรูปแบบสำหรับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ควบคู่กับการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชนในบทบาทของตนเพื่อให้การใช้สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษาและได้รับประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญ และควรจะมีการทบทวนประสิทธิภาพของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วทั้งสองฉบับเพื่อศึกษาศักยภาพของกฎระเบียบดังกล่าวตามความเป็นจริง

## สารบัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพ	1
1. บทนำ	1
2. ความหมายของทรัพยากรชีวภาพและการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ	3
2.1 ความหมายของทรัพยากรชีวภาพ	3
2.2 ความหมายของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ	4
3. หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ	5
3.1 หลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ	5
3.2 เงื่อนไขและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ	6
(1) การได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าจากประเทศที่จัดหาทรัพยากรชีวภาพ	6
(2) การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้อนุญาตกับผู้ขอเข้าถึง	7
4. แนวความคิดและหลักการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม	8
4.1 แนวความคิดการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม	8
(1) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอยู่ในฐานะสถาบันผู้ใช้สิทธิในทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินแทนรัฐ	8
(2) ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ	8
4.2 หลักการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน	9
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายไทย	11
1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	11
2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542	13
3) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554	14
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรชีวภาพในบริบทของกฎหมายไทย	15
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	17
บรรณานุกรม	23

## การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพ

### 1. บทนำ

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงความสำคัญของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นผลพวงจากการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายสูงสุดของประเทศทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งเจตนารมณ์ประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น โดยได้กำหนดให้มิตบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างหน้าและกว้างขวาง<sup>1</sup> แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังคงรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นกัน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองแล้ว ยังกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเข้าร่วมในการบริหารจัดการ “วัตถุประสงค์แห่งสิทธิ” หลายประการ เป็นต้นว่า การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>2</sup> การบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>3</sup>

ทรัพยากรชีวภาพมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิต มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทั้งทางตรงและทางอ้อมมาเป็นเวลานานนับพันปี ไม่ว่าจะเป็นการนำทรัพยากรเหล่านี้มาเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค หรือเป็นแหล่งสันทนาการ และสามารถกล่าวได้ว่าทรัพยากรชีวภาพมีคุณประโยชน์ครอบคลุมในหลายด้าน เช่น ทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และทางด้านสาธารณสุข และเมื่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพจึงทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างแพร่หลายจนนำไปสู่การแสวงหาทรัพยากรชีวภาพมาใช้ประโยชน์กันให้มากขึ้น ทำให้เกิดการสำรวจและการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศที่มีทรัพยากรชีวภาพอุดมสมบูรณ์และมีการนำทรัพยากรชีวภาพที่สำรวจได้ไปพัฒนาเป็นผลผลิตภัณฑ์ที่เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคต่อไป<sup>4</sup>



การแสวงหาทรัพยากรชีวภาพที่มากขึ้นทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้แสวงหาทรัพยากรชีวภาพกับประเทศเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะในเรื่องการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต และการใช้ทรัพยากรดังกล่าวโดยไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์กลับมาแก่เจ้าของประเทศทรัพยากรชีวภาพนั้น ซึ่งในระดับระหว่างประเทศได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) สหประชาชาติจึงได้ร่วมกันประกาศข้อตกลงทวิภาคีในระดับระหว่างประเทศฉบับหนึ่งเรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity 1992: CBD) ขึ้นโดย CBD มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เพื่อเป็นกรอบควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึงนั้นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม (Access and Benefit Sharing: ABS)<sup>6</sup> ในระหว่างประเทศสมาชิก

ประเทศไทยเป็นภาคี CBD ตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547<sup>7</sup> หลังจาก CBD มีผลบังคับใช้ 11 ปี แต่นับแต่ปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ดำเนินการหลายอย่างที่เกี่ยวเนื่องกับ CBD เพื่อเป็นการนำหลักการภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมา อนุวัติการให้เป็นผลภายใต้ศักยภาพของประเทศ ซึ่งรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย 2 ฉบับที่มีสาระเกี่ยวข้องกับ ABS คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายฉบับแรกมีสาระสำคัญว่าด้วยเรื่องการเข้าถึงสมุนไพรไทยและภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทย ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช มีหลักการว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในพันธุ์พืชทุกชนิดที่ปรากฏและได้ใช้ในประเทศไทย

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้มีการออกกฎหมายลำดับรองโดยคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กอช.)<sup>8</sup> ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 (ระเบียบ กอช.) ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยราชการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายและที่ครอบครองทรัพยากรชีวภาพได้พิจารณาสำหรับอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ภายใต้ของอำนาจของตน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีทรัพยากรชีวภาพอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ และเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ประสบปัญหาในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต

และไม่มี การแบ่งปันผลประโยชน์กลับมาสู่ประเทศไทยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาในระดับรากฐานทางด้านความคิด ดังนั้นจึงต้องอาศัยแนวความคิดและหลักการในการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การเข้าถึงและใช้ทรัพยากรชีวภาพซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยให้มีความสมดุลและยั่งยืนต่อไปได้

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อย่างแท้จริง และเพื่อเป็นการปฏิบัติตามหลักการของ CBD จึงเป็นการเหมาะสมหากจะได้ศึกษาแนวความคิดและหลักการในการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม กับทั้งทบทวนกฎหมายและระเบียบปัจจุบันของไทยว่าสอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด และหากไม่สอดคล้องควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรต่อไป

## 2. ความหมายของทรัพยากรชีวภาพและการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

### 2.1 ความหมายของทรัพยากรชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992 ได้กำหนดขอบเขตและความหมายของทรัพยากรชีวภาพไว้ในข้อ 2 วรรค 2 ว่า “ทรัพยากรชีวภาพ หมายถึงทั้งทรัพยากรพันธุกรรม, สิ่งมีชีวิตหรือส่วนใด ๆ ของสิ่งมีชีวิต, ประชากร, หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตของระบบนิเวศ ซึ่งมีประโยชน์หรือคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพต่อมนุษยชาติ”<sup>9</sup> ส่วนวรรค 10 ได้กำหนดว่า “ทรัพยากรพันธุกรรม หมายถึง สารพันธุกรรมซึ่งมีคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพ”<sup>10</sup> ในขณะที่วรรค 9 กำหนดว่า “สารพันธุกรรม หมายถึง สารใด ๆ ของพืช สัตว์ จุลชีพหรือแหล่งกำเนิดอื่น ๆ ซึ่งมีหน่วยทำหน้าที่ถ่ายทอดพันธุกรรม”<sup>11</sup>

จากคำนิยามดังกล่าวจึงเห็นว่าในเบื้องต้นในเวทีระหว่างประเทศต่างเห็นว่า “ทรัพยากรชีวภาพ” นั้นนอกจากจะมีความหมายโดยทั่วไปที่ว่า หมายถึง สิ่งมีชีวิตทั้งหลายแล้ว ยังรวมถึง “ทรัพยากรพันธุกรรม” ซึ่งต้องมียังองค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ

1) ทรัพยากรนั้นต้องมีคุณค่าตามความจริงและตามศักยภาพ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดคำนิยามของ “คุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพ” ไว้แต่อาจจะหมายความว่า สารพันธุกรรมนั้นต้องมีคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ได้จริงหรือสันนิษฐานได้ว่าจะให้คุณค่าตามจริงโดยไม่จำเป็นต้องมีความชัดเจนในรูปแบบของประโยชน์ก็ตาม<sup>12</sup> ซึ่งรวมถึงการมีคุณค่าในฐานะของการมีอยู่ (existing value) เพื่อเป็นมรดกให้แก่คนรุ่นหลังที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้<sup>13</sup>

2) ทรัพยากรนั้นต้องมีหน่วยที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดพันธุกรรม แต่เดิมองค์ประกอบข้อนี้ถูกตีความโดยเคร่งครัดว่า ต้องหมายถึงสารที่มีหน่วยพันธุกรรมเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ครอบคลุมถึงสารอื่นที่มีการพัฒนาต่อยอดไปและไม่มีหน่วยบรรจุสารพันธุกรรม เช่น อนุพันธ์ของสิ่งมีชีวิต<sup>14</sup> เป็นต้นว่า กาวลาเท็กซ์ อันนำมาสู่ความเห็นที่ขัดแย้งระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วว่าคำว่า “ทรัพยากรพันธุกรรม” ควรครอบคลุมเฉพาะวัตถุที่สามารถถ่ายทอดลักษณะทางพันธุกรรมได้เท่านั้นหรือไม่

จากลักษณะของทรัพยากรพันธุกรรมทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฯ ใช้ลักษณะของทรัพยากรพันธุกรรมเป็นตัวตั้งว่าต้องเป็นสิ่งมีชีวิตหรือเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งมีชีวิตหรือเป็นส่วนที่พัฒนาจากสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ และจุลชีพ

## 2.2 ความหมายของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

สำหรับในทัศนะของประเทศไทยนั้น ก่อนการเป็นภาคี CBD ไม่เคยปรากฏว่า มีกฎหมายฉบับใดให้ คำจำกัดความของ “การเข้าถึง” หรือ “การใช้ประโยชน์” ที่อยู่ในความหมายของหลักการ ABS ตาม CBD ฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ จึงได้ให้คำจำกัดความ “การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ” ไว้ว่า

“หมายรวมถึง การทราบข้อมูลว่า ทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ มีอยู่ในที่ใด การได้ไปถึงแหล่งที่ทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ มีอยู่ การสำรวจ การเก็บตัวอย่างทรัพยากรชีวภาพ การได้รับทรัพยากรชีวภาพ การครอบครองทรัพยากรชีวภาพ และในบางกรณี การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไม่จำเป็นต้องรวมถึงการครอบครองทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ เสมอไป ในกรณีที่ทรัพยากรชีวภาพอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายสิทธิบัตร การได้ประสานงานกับเจ้าของสิทธิบัตรเพื่อขออนุญาต หมายถึงการเข้าถึงในระดับหนึ่งแล้ว”<sup>15</sup>

จากคำนิยามดังกล่าว ทำให้เมื่อมีการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ จึงได้ให้คำนิยามการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไว้ในระเบียบฉบับดังกล่าวว่า “การเข้าถึงฯ” หมายความว่า การได้พบ การได้เห็น การได้ข้อมูล หรือการนำไปใช้ประโยชน์<sup>16</sup> ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้ระเบียบฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2546 ทำให้ในขณะนั้น “การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม” ได้รับการยอมรับว่า หมายถึง การกระทำทุกอย่างที่

เกี่ยวข้องกับการได้รับรู้ข้อมูลในทรัพยากรพันธุกรรม เช่น การพบเห็น การทราบข้อมูล การได้รับการคุ้มครอง การได้สำรวจและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ๆ<sup>17</sup>

จากนิยามดังกล่าวจึงทำให้มีประเด็นต้องพิจารณาในขณะนั้น 2 ประการ คือ

(1) กติกาที่ว่าด้วยการเข้าถึง “ทรัพยากรพันธุกรรม” จะครอบคลุมถึงการเข้าถึง “ทรัพยากรชีวภาพ” ด้วยหรือไม่

(2) ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ หากมีกฎหมายภายในว่าด้วยการเข้าถึงไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรพันธุกรรมหรือทรัพยากรชีวภาพจะสามารถควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการเข้าถึงตามอนุสัญญาฯ ได้จริงหรือไม่ เพราะกิจกรรมบางประเภทยากแก่การควบคุม และเป็นการให้คำนิยามกว้างเกินไป เช่น การได้ทราบข้อมูล การได้พบ การได้เห็น ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การขออนุญาต เป็นต้น

กระทั่งใน ปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ประกาศระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2554 (ระเบียบ กอช.) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางการดำเนินการสำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ โดยระเบียบ กอช. ฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ” ไว้ว่า หมายความว่า การเข้าไปเก็บ หรือรวบรวมทรัพยากรชีวภาพ เพื่อนำทรัพยากรชีวภาพ รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพนั้นไปใช้ประโยชน์<sup>18</sup> ดังนั้น ลักษณะของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจึงถูกจำกัดไว้ว่าหมายถึง การเข้าไปเก็บ หรือรวบรวมทรัพยากรชีวภาพ เพื่อเอาทรัพยากรชีวภาพ รวมถึงการนำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์เท่านั้น

### 3. หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

#### 3.1 หลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไว้ในข้อ 15 โดยมีสาระสำคัญแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) อนุสัญญาฯ เคารพหลักสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงยอมรับว่า รัฐมีอำนาจกำหนดนโยบายในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ แต่ละประเภทภายในรัฐและตราบท่าที่นโยบายเหล่านั้นไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของอนุสัญญาฯ ที่ให้ภาคีร่วมกันอนุรักษ์และ

ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยอนุสัญญาฯ ไม่ได้ก้าวล่วงเข้ามาควบคุมหรือกำหนดกติกาภายในรัฐภาคีด้วย

(2) สิทธิอธิปไตยของรัฐ (sovereign right) มิได้จำกัดเฉพาะสิทธิเหนือความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ภายในเขตแดนของรัฐ (territorial jurisdiction) ซึ่งรัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมถึง สิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรทั้งหลายที่มีกฎหมายยอมรับว่า รัฐมีอำนาจเหนือทรัพยากรเหล่านั้น แม้รัฐจะไม่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าวด้วย เช่น สิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone : EEZ) หรือในเขตไหล่ทวีป (continental shelf : CS) ตามกฎหมายทะเลด้วย<sup>19</sup>

(3) แม้อนุสัญญาจะมีได้ก้าวล่วงถึงอำนาจในการจัดการกฎหมายภายในในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ แต่อนุสัญญาได้กำหนดว่าในการกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงของประเทศภาคี ๆ ต้องพยายามสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยแก่ประเทศภาคีอื่นในการเข้าถึงที่เหมาะสมแก่สิ่งแวดล้อม และต้องไม่สร้างข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา<sup>20</sup> โดยเงื่อนไขการเอื้ออำนวยต่อประเทศอื่นยังรวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปของข้อตกลงร่วมกัน (mutually agreed terms : MAT) ด้วย

### 3.2 เงื่อนไขและรูปแบบของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

นอกจากอนุสัญญาฯ จะกำหนดมีหลักการสำคัญคือ เคารพสิทธิอธิปไตยของรัฐแล้ว ยังได้กำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่ชอบด้วยกฎหมายต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญที่เป็นรูปธรรม 2 ประการ คือ

#### (1) การได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าจากประเทศที่จัดหาทรัพยากรชีวภาพ (Prior Informed Consent : PIC)

หลัก PIC เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจาก Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Waste and Disposal (Basel Convention 1989) ที่มีหลักการว่าในการนำขยะพิษข้ามพรมแดนเข้าสู่ดินแดนของรัฐอื่น ประเทศผู้นำข้ามต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจากประเทศผู้รับก่อน<sup>21</sup> นอกจากนี้ หลักการ PIC ยังได้รับการยอมรับในการปฏิบัติงานทางการแพทย์อีกด้วยโดยกำหนดให้บุคลากรทางการแพทย์จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับบริการก่อนจะรักษา หากการรักษาที่มีความเสี่ยง หรืออาจมีอันตรายเกิดขึ้นเพื่อให้ผู้รับบริการตัดสินใจว่าควรที่จะรับบริการดังกล่าวหรือไม่<sup>22</sup>

ดังนั้น เมื่อนำหลักการ PIC มาใช้กับอนุสัญญาฯ จึงหมายความว่า ผู้ที่จะขอเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเพื่อเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต่อหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศเจ้าของทรัพยากรชีวภาพนั้น (competent authority : CA) ซึ่งในการได้รับอนุญาตนั้น รัฐผู้จะอนุญาตควรให้ผู้ขอเข้าถึงแสดงหลักฐานซึ่งประกอบด้วย<sup>23</sup>

- (ก) ข้อมูลจำเป็นที่ใช้พิจารณาให้ความเห็นชอบเท่าที่เป็นไปได้
- (ข) หลักฐานตามที่กำหนด
- (ค) ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพ
- (ง) เงื่อนไขในการรายงานการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นระยะ

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า อนุสัญญาฯ กำหนดให้นำหลักการ PIC มาเพื่อใช้ควบคุมการเข้าถึงภายใต้ระบบการอนุญาต

## (2) การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้อนุญาตกับผู้ขอเข้าถึง (Mutually Agreed Terms : MAT)

อนุสัญญาฯ ได้กล่าวไว้ในข้อ 15 วรรค 4 ว่าการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต้องอยู่บนพื้นฐานของการทำข้อตกลงร่วมกัน (MAT) และต้องได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าจากประเทศผู้ให้ทรัพยากรชีวภาพนั้น เว้นแต่ประเทศภาคีจะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น แสดงให้เห็นว่า หลักการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศผู้ให้ทรัพยากรชีวภาพกับผู้รับทรัพยากรชีวภาพเป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยในเบื้องต้นอนุสัญญาฯ ได้เสนอให้ประเทศภาคีปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ โดยประเทศควรแยกดำเนินการเป็นสองระดับ คือ<sup>24</sup>

(2.1) ในระดับกรอบเบื้องต้น คือ การกำหนดลักษณะและเงื่อนไขในการเข้าถึง ข้อจำกัดของการเข้าถึง ประเทศภาคีควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนเป็นกฎหมายหลักที่ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการและเพื่อให้เกิดความชัดเจนของการปฏิบัติ

(2.2) ในระดับรายละเอียดของการเข้าถึงควรกำหนดในรูปแบบของข้อตกลงร่วมกัน เพราะง่ายแก่การควบคุมและสามารถกำหนดลักษณะ รูปแบบ ข้อจำกัด และผลตอบแทนจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้ตามความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป

หลักการ PIC และ MAT ข้างต้น อนุสัญญาฯ ได้เสนอแนะให้มีการดำเนินการใน 2 ระดับ คือ ในระดับประเทศสำหรับการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท และในระดับชุมชนสำหรับการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ ที่ปรากฏในแต่ละชุมชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในสังคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึง

ความสำคัญของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพด้วยเช่นกัน ในฐานะที่ทรัพยากรชีวภาพมีส่วนสำคัญของการดำรงอยู่ของชุมชน และชุมชนเป็นผู้อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานาน

#### 4. แนวความคิดและหลักการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม

##### 4.1 แนวความคิดการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐแต่เพียงลำพังจะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อไปโดยไม่คำนึงถึงประชาชนอาจทำให้ทรัพยากรธรรมชาตินับวันมีแต่จะสูญสลายและเสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ รวมถึงการที่รัฐมิได้ให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นผู้มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดังกล่าวมีส่วนในการตัดสินใจว่าจะให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้หรือไม่ และหากมีส่วนร่วมจะอยู่ในระดับใดอาจทำให้นโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพของรัฐมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตในวิถีของชุมชนนั้น ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพดังต่อไปนี้

##### (1) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอยู่ในฐานะสถาบันผู้ใช้สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินแทนรัฐ

เมื่อถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างแท้จริงแล้ว รัฐในฐานะเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมอบหมายให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่ง ได้มีโอกาสร่วมอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ แทนรัฐ เพราะรัฐย่อมไม่อาจอนุรักษ์และจัดการได้ดีกว่าประชาชนที่อยู่ในแต่ละชุมชนนั้น เพราะชุมชนย่อมมีความรู้ความเข้าใจถึงสภาพปัญหาในทรัพยากรธรรมชาติได้ดีกว่ารัฐและในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น<sup>25</sup> ดังนั้น ถ้าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ชุมชนจะสามารถกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และตัดสินใจในการอนุญาตให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

##### (2) ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจาก ทฤษฎีความเป็นมาของรัฐ ในส่วนของทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract theory) ซึ่งมีเนื้อหา ว่า มนุษย์มารวมกันเป็นรัฐภายใต้เจตนารมณ์อันเป็นอิสระของมนุษย์แต่ละคน และรัฐเกิดขึ้นจาก สัญญาที่มนุษย์ตกลงทำขึ้นร่วมกัน โดย John Locke ได้ให้เหตุผลว่า การทำสัญญาของมนุษย์นั้น มนุษย์มิได้มอบอำนาจโดยเด็ดขาดให้แก่บุคคลที่สาม แต่มนุษย์ยังธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ต่างๆ ของตน ที่สำคัญคือ สิทธิในชีวิต ความเป็นเสรีและกรรมสิทธิ์ รัฐบาลได้รับมอบหมายให้มี อำนาจเพียงบางส่วน โดยมีคิของคณหมู่มากและอำนาจนั้นผู้อยู่ได้ปกครองจะเอากลับคืนมาเสีย เมื่อใดก็ได้<sup>26</sup>

สำหรับประเทศไทยเดิมมีแนวความคิดเรื่องที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ซึ่งต่อมาในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ขึ้นเพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชน ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 4 เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>27</sup> เพื่อกำหนดให้ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์จัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้มี ทรัพย์สินของแผ่นดินขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2475 ด้วยการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ นับว่าเป็นการยืนยันในเรื่องที่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นสมบัติของ ส่วนรวมที่รัฐและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและอนุรักษ์ร่วมกัน

#### 4.2 หลักการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมพัฒนาขึ้นอย่างชัดเจนสืบเนื่องจากการ ประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อปี 1992 โดยที่ประชุมสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูล (information) ได้เข้าร่วม (participation) และได้รับการเยียวยาความเสียหาย (remedies)<sup>28</sup> ซึ่ง ประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้เป็นกฎหมายภายในประเทศด้วยเช่นกัน<sup>29</sup>

สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม คือ การให้สิทธิแก่ ประชาชนบางประการประกอบด้วย

(1) สิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับตน (Right to Environmental Information) ซึ่งอาจรวมถึงการได้รับทราบถึงรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการที่ ประชาชนหรือกลุ่มชนนั้นจะได้รับผลกระทบนั้น<sup>30</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าแนวทาง



ดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (best environmental practice : BEP) หรือเทคโนโลยีที่ดีที่สุด (best available technology : BAT) หรือไม่

อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิที่เด็ดขาดเพราะบางกรณีรัฐอาจไม่ต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้ เช่น ข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะ (public security) หรือเป็นความลับในกระบวนการของหน่วยงานของรัฐหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงแห่งรัฐ (confidentiality of proceedings of public authorities, international relations and national defense) หรือเกี่ยวกับวัตถุแห่งสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองทางการค้า (commercial and industrial confidentiality, including intellectual property) หรือข้อมูลส่วนตัวของบุคคล (confidentiality of personal data and/or files) เป็นต้น<sup>31</sup>

(2) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Right to Participate in Decision-Making) ในกรณีที่โครงการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อตนเอง โดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับในข้อ (1) โดยสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวประกอบด้วยสิทธิย่อยสองประการ<sup>32</sup> คือ สิทธิที่จะได้รับการรับฟังความคิดเห็น (right to be heard) กับสิทธิที่มีผลกระทบต่อารตัดสินใจ (right to affect decisions) อันแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมต้องได้รับการยอมรับ ดังนั้น ข้อตกลงหลายฉบับจึงได้ยอมรับหลักการได้รับความยินยอมหรือการได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องด้วย<sup>33</sup>

(3) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหาย (Right to Remedies) หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนกำหนดว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิทธิมนุษยชนที่ได้รับความคุ้มครอง รัฐภาคีต้องจัดการเยียวยา<sup>34</sup> เป็นเหตุให้แต่ละรัฐต้องนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของตนเอง เมื่อสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องคุ้มครองมิให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิด้วยไม่ว่าประชาชนนั้นจะเป็นคนชาติหรือคนต่างด้าว สิทธิในการได้รับการเยียวยายังส่งผลให้รัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย<sup>35</sup>

(4) สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีอนามัยที่ดี (Right to a Safe and Healthy Environment) สิทธิในข้อนี้เชื่อมโยงให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติในขณะที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ โดยให้หลักประกันแก่นมนุษย์ว่าจะได้รับคุณภาพชีวิตที่ดีเพียงพอและมีสุขอนามัยที่เหมาะสม<sup>36</sup> โดยผลของสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ทำให้เกิดสิทธิลำดับรองตามมา เป็นต้นว่า สิทธิที่จะปลอดจากมลพิษ (right to freedom from pollution) สิทธิที่จะสงวนองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม (right to

preservation of environmental component) และสิทธิที่จะได้รับข้อมูลและการเข้าร่วมตัดสินใจ ดังที่กล่าวมาแล้ว

## 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายไทย

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพนั้น มิได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ หากแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) สิทธิของบุคคลที่จะรวมตัวกันเข้าเป็นชุมชน โดยรับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>37</sup>

(2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม<sup>38</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในรูปของชุมชนไว้ 3 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิในการจัดการ สิทธิในการบำรุงรักษา และสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิทั้งสามประการดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาดของชุมชนโดยสมบูรณ์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ “การมีส่วนร่วม”<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความหมายของการมีส่วนร่วม จะได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วมได้เสียในกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น<sup>40</sup> สิทธิที่จะมีส่วนร่วมจึงหมายถึง สิทธิในการมีส่วนได้เสียในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับผู้อื่น โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีหลายกรณี อาทิ การตัดสินใจร่วมกัน การปรึกษาหารือร่วมกัน การเจรจาต่อรอง และการร่วมแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ดังนั้น สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 จึงมีเนื้อหาที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการ การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์<sup>41</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น

### (1) การมีส่วนร่วมในการจัดการ

การจัดการ หมายถึง การสั่งการ การควบคุมงาน การดำเนินงาน<sup>42</sup> การมีส่วนร่วมในการจัดการจึงหมายถึง การมีส่วนได้เสียในการสั่งงาน การควบคุมงาน และการดำเนินงานร่วมกับรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ

### (2) การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา

การบำรุง หมายถึง การทำให้ฮ่องกงง ทำให้เจริญ<sup>43</sup> และการรักษา หมายถึง การระวัง การดูแล การป้องกัน การเยียวยา<sup>44</sup> การบำรุงรักษาจึงหมายความว่า การทำให้ฮ่องกงง ทำให้เจริญ ซึ่งเมื่อฮ่องกงงแล้วก็ต้องระวัง ดูแลและป้องกันเยียวยาด้วย

### (3) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์

การใช้ หมายถึง การเอามาทำให้เกิดประโยชน์<sup>45</sup> และประโยชน์ หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดี สมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ<sup>46</sup> ดังนี้ การใช้ประโยชน์จึงหมายถึง การเอามาทำให้มีผลใช้ได้ดีตามที่คิดมุ่งหมายไว้หรือให้ได้ผลตามที่ต้องการ<sup>47</sup>

ด้วยเหตุนี้ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงหมายถึง สิทธิในการมีส่วนได้เสียร่วมกับผู้อื่นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเจริญฮ่องกงง การระวัง ดูแล และป้องกัน และการใช้ให้ได้ผลตามที่ต้องการซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในบริเวณชุมชนอย่างมีคุณภาพที่ยาวนาน<sup>48</sup>

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามความนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะยอมรับให้บุคคลมีสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าวก็ตาม แต่มีประเด็นว่าการใช้สิทธินั้นจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือวิธีการใช้สิทธิไว้และต้องให้มีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวก่อนหรือไม่ถึงจะใช้สิทธิได้

ในประเด็นนี้สามารถเทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีคำร้องที่ 586/2552 ที่เห็นว่า ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 สิทธิของบุคคลที่บัพัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในวรรคสองรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบัพัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันที ไม่ว่าจะมิบบัพัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 3/2552 เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน<sup>49</sup>

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพไว้แล้วว่าคุณคนมีสิทธิร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังมีสิทธิในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยการใช้สิทธิดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของสิทธิชุมชนซึ่งมีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวขึ้นก่อน โดยหากมีการละเมิดสิทธิเหล่านั้น บุคคลผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลได้

## 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542<sup>50</sup>

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ภายใต้การดูแลของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>51</sup> เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชใหม่<sup>52</sup> พันธุ์พืชพื้นเมืองท้องถิ่น<sup>53</sup> พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป<sup>54</sup> และพันธุ์พืชป่า<sup>55</sup> เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน<sup>56</sup>

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พบว่า แม้พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างยั่งยืนซึ่งถือว่าพื้นที่เป็นทรัพยากรชีวภาพอย่างหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะพบว่าพระราชบัญญัติกำหนดให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์ และแบ่งปันผลประโยชน์จากพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

(1) ชุมชนนั้นต้องเป็นกลุ่มประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกันมาโดยต่อเนื่องและได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>57</sup> โดยชุมชนดังกล่าวต้องร่วมกันอนุรักษ์หรือพัฒนาพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรซึ่งไม่เคยจดทะเบียนเป็นพื้นที่ใหม่

(2) ชุมชนนั้นต้องมีการจดทะเบียนพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นด้วยตนเอง หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่เขตปกครองยื่นคำขอจดทะเบียนพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นแทนชุมชนดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ คำขอดังกล่าวต้องยื่นต่อคณะกรรมการคุ้มครองพื้นที่พื้นเมืองภายใต้กฎหมายฉบับนี้

(3) เมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นแล้วชุมชนดังกล่าวจะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการปรับปรุงพื้นที่ ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย ผลิต ขาย ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งส่วนขยายพื้นที่ของพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น

(4) ผู้ประสงค์จะเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพื้นที่ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้าต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนที่จะเข้าร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่น ด้วยการมีสิทธิอนุญาตให้มีการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากการใช้พื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น

3) ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554

ดังที่ทราบแล้วว่า ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางในระดับพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปัน

ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้น จนกระทั่งสำนักความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานกลาง (focal point) ที่จะประสานงานให้มีการอนุรักษ์ตามความในอนุสัญญาฯ ได้ยกร่างกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าว คือ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 (ระเบียบ กอช.)

ระเบียบ กอช. มีสาระสำคัญเป็นการนำหลักการว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน หลักการดังกล่าวเป็นต้นว่า การยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ, PIC, MAT, การยอมรับแหล่งกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพและความแน่นอนของกฎหมายด้วยการมีหลักฐานเป็นหนังสือ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการ การอนุญาตให้เข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์หากมีขึ้นจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในประเทศ ให้เกิดความยุติธรรมและเท่าเทียมกันทั้งแก่ผู้ขออนุญาต ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ครอบครองทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ

ในระเบียบ กอช. ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคสังคมด้วยเช่นกัน โดยกำหนดว่า ผู้ประสงค์ขอเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบ และหากปรากฏว่า ทรัพยากรชีวภาพนั้นมีแหล่งที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบออกหนังสืออนุญาตให้เข้าถึงฯ ต้องขอความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาออกหนังสืออนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพด้วยและให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาต<sup>58</sup>

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรชีวภาพในบริบทของกฎหมายไทย

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในบริบทของกฎหมายไทยได้ยอมรับว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรชีวภาพเป็นสิทธิสำคัญประการหนึ่งของประชาชน แม้ในทางทฤษฎีสิทธิดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้ในพื้นที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติ การใช้สิทธิดังกล่าวยังมีข้อสังเกตหลายประการ

ประการแรก คือ สิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิชุมชน (community right) ที่มีใช้สิทธิในทางปัจเจกชน (individual right) เป็นผลให้การใช้สิทธิต้องมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มมิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่สอง ทรัพยากรชีวภาพที่ชุมชนจะสามารถบริหารจัดการได้ตามความในรัฐธรรมนูญซึ่งมีกฎหมายภายในบัญญัติไว้เฉพาะพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ ทรัพยากรชีวภาพอีกหลายประเภทยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียด หลักการ วิธี และรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น เช่น พืชทั่วไปที่มีใช้พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น สัตว์ทุกชนิด จุลินทรีย์ ที่มีได้อยู่ในความครอบครอง ควบคุม หรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ข้อสังเกตประการที่สาม คือ เมื่อพิจารณาลักษณะของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น จะพบว่า การใช้สิทธิดังกล่าวได้ต้องมีเงื่อนไขสำคัญสองประการ คือ ทั้งพันธุ์พืชและชุมชนดังกล่าวต้องได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย หากเป็นพันธุ์พืชประเภทอื่น หรือเป็นชุมชนที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน พันธุ์พืชและชุมชนนั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่า มีชุมชนใดมาขอรับความคุ้มครองหรือจดทะเบียนทั้งชุมชนและพันธุ์พืชเฉพาะถิ่นต่อคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช และยังไม่มียกเว้นกำหนดรูปแบบ วิธีการ เงื่อนไข ในการใช้สิทธิดังกล่าวของชุมชน ทำให้ยังไม่สามารถกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อสังเกตประการสุดท้าย เมื่อพิจารณาถึงระเบียบ กอช. ซึ่งใช้เป็นคู่มือสำหรับกำหนดแนวทางปฏิบัติเมื่อจะมีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในความครอบครอง ควบคุมและกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐจะเห็นว่า แม้ระเบียบ กอช. ดังกล่าวจะกำหนดลักษณะการเข้าถึงไว้ใกล้เคียงกับการใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพที่มีแหล่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขออนุญาตสอบถามความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น<sup>59</sup> แต่การกำหนดการใช้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีข้อสังเกตคือ

(1) การให้ความเห็นดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งของรัฐและเป็นการแบ่งตามหลักภูมิศาสตร์และรัฐศาสตร์มิใช่การให้

ความเห็นโดยภาคประชาชนในทางสังคมและวัฒนธรรมตามเจตนารมณ์ของ CBD และตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกิจกรรมเหล่านั้นเป็นผู้ให้ความเห็น

(2) ระเบียบ กอช. กำหนดเพียงให้หน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพเหล่านั้นหรือไม่ ไม่ได้ผูกมัดว่าหน่วยงานของรัฐต้องยึดถือความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ระเบียบ กอช. ยังไม่สามารถลงรายละเอียดของการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้ เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2504 กำหนดว่า เงินและทรัพย์สินที่หน่วยราชการได้รับมาในระหว่างปีงบประมาณให้ถือว่าเป็นรายได้ของแผ่นดินและให้นำส่งคลังทั้งสิ้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งระเบียบ กอช. มีสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมาย ดังนั้นจึงไม่อาจกำหนดแนวทางการจัดการการเงินและผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาของ ระเบียบ กอช. ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพอย่างแท้จริงเช่นกัน ส่วนการกำหนดเนื้อหาของการมีส่วนร่วมก็ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ และรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ภายใต้บริบทของกฎหมายไทย ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพตามแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการ ที่สำคัญ คือ การขาดการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพที่จะถูกเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ การขาดความชัดเจนในบทบาทของชุมชนที่จะมีผลต่อภาครัฐที่จะอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและนำทรัพยากรนั้นไปใช้ประโยชน์ในภายหลัง เช่น ชุมชนต้องทำความเข้าใจภายในเมื่อใดนับแต่ที่มีการส่งเรื่องให้กับชุมชน และเมื่อชุมชนมีความเห็น สถานะของความเห็นดังกล่าว หน่วยงานต้องปฏิบัติอย่างไร รวมถึง สิทธิในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวในภายหลังด้วย

## 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรชีวภาพ และสิทธิของชุมชนเหนือภูมิปัญญาชาวบ้านที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการบัญญัติคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่า



ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ปัจจุบันสิทธิดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยในระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้การใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

เฉพาะประเด็นในการเข้าถึง เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยทุกฉบับพบว่า มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฯ และระเบียบ กอช. เท่านั้นที่กำหนดลักษณะการเข้าถึงไว้ใกล้เคียงกับการใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงภายใต้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่มีความปฏิบัติที่ชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของกฎหมายไทยยังไม่ปรากฏว่ามีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ดังนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพดังนี้

1) รัฐควรมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและรูปแบบสำหรับชุมชนในการบริหารจัดการและได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพที่ปรากฏในเขตชุมชนนั้น ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวอาจมีลักษณะเกี่ยวกับการใช้สิทธิของชุมชนในพันธุ์พืช เฉพาะถิ่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชก็ได้ รวมถึง กำหนดให้ชุมชนที่จะใช้สิทธิในลักษณะนี้ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายเพื่อสะดวกต่อการควบคุมกิจกรรมในชุมชนนั้น ๆ

2) เมื่อมีกฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐควรมีนโยบายในการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้าใจและความตระหนักในบทบาทของตนและเพื่อให้การใช้สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษาและได้รับประโยชน์เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

3) สำหรับระเบียบ กอช. ที่มีการประกาศใช้ไปแล้วนั้น เมื่อมีการปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้ไประยะหนึ่งควรมีการระดมความคิดเห็นของสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวนประสิทธิภาพของการบังคับใช้ระเบียบฉบับนี้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาระเบียบ โดยเฉพาะในประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหา อาทิ

- อาจกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นตามระเบียบฯ นี้มีการจดทะเบียนเพื่อความชัดเจนและสะดวกในการควบคุมตรวจสอบ

- อาจกำหนดระยะเวลาในการให้ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพมีแหล่งที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงการกำหนดขั้นตอนของการดำเนินการกรณีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้ระเบียบ กอช. มีผลเป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไป มิใช่เป็นเพียงคู่มือของเจ้าพนักงานที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรตราระเบียบดังกล่าวขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ โดยอาจรวมเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอื่นที่อยู่นอกเหนือจากระเบียบ กอช. และยังเป็นช่องว่างของกฎหมายหรือเป็นข้อที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเข้าร่วมและตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เพื่อเป็นกฎหมายกลางของประเทศและเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้หลักประชาธิปไตยต่อไป

<sup>1</sup> ปัทมา สุกคำปิง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต”, <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา-ปัทมา-สุกคำปิง.pdf>, 28 เมษายน 2556.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

<sup>4</sup> บุษผา เตชะภัทรพร, ธนิต ชังถาวร และเบญจวรรณ จำริญพงษ์, การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์, (ปทุมธานี : ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) น.1-2.

<sup>5</sup> สิริกุล บรรพพงศ์, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539), น. 27.

<sup>6</sup> ธนิต ชังถาวร, มุมมองและการดำเนินการในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน, รายงานการประชุมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง, วันอังคารที่ 20 ตุลาคม 2552 เวลา 08.30 –16.30 น. โรงแรมราม่า การ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร, น.15.

<sup>7</sup> อัยฎาพร ไกรพานนท์ และคณะ, การดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินทิเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2549), น. 24.

<sup>8</sup> แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2543 ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดย กอช. มีหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้คำแนะนำ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล ติดตามตรวจสอบ ในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพนั้น โดยให้สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ (สลช) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ กอช.

<sup>9</sup> "Biological resources" includes genetic resources, organisms or parts thereof, populations, or any other biotic component of ecosystems with actual or potential use or value for humanity.

<sup>10</sup> “Genetic Resources” means genetic material of actual or potential value.

<sup>11</sup> “Genetic Material” means any material of plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity.

<sup>12</sup> Glowka L, et al., **A Guide to Convention on Biological Diversity**, 2<sup>nd</sup> printing (UK:IUCN Publication Services Unit, 1996) p. 21 – 22.

<sup>13</sup> สุธาวัลย์ เสถียรไทย, “ประเด็นทางเศรษฐกิจของความหลากหลายทางชีวภาพ”, กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553 (อัดสำเนา).

<sup>14</sup> อนุพันธ์ หมายถึง สารประกอบทางชีวเคมีที่เป็นผลมาจากกระบวนการสกัดทางเคมีหรือฟิสิกส์จากสารประกอบเดิม โดยอนุพันธ์จะมีโครงสร้างทางเคมีตามสารประกอบดั้งเดิม, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Derivatization>>, 10 พฤษภาคม 2556.

<sup>15</sup> เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ความหลากหลายทางชีวภาพกับประเทศไทย,” จัดโดยฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ณ โรงแรมอมารี ประจวบคีรีขันธ์ ระหว่างวันที่ 16 – 18 สิงหาคม 2538. (อัดสำเนา).

<sup>16</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2543 ข้อ 3.

<sup>17</sup> ชวลิต สุขตระกูล, “การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.36.

<sup>18</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ พ.ศ.2554 ข้อ 3 วรรคแรก

<sup>19</sup> ชนภัทร วินวัฒน์, คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพมหานคร: ส.ไพบูลย์การพิมพ์, 2539), น.11.

<sup>20</sup> ข้อ 15 วรรค 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992.

<sup>21</sup> Article 6.3 “The State of export shall not allow the generator or exporter to commence the transboundary movements until it has received written confirmation that

(a) Notifier has received the written consent of the state of import;...”

<sup>22</sup> ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ในการบริการสาธารณสุข บุคลากรด้านสาธารณสุขต้องแจ้งข้อมูลด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอที่ผู้รับบริการจะใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับหรือไม่รับบริการใด และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมีได้”.

<sup>23</sup> Glowka L *et al.*, *supra note 12*, p.81.

<sup>24</sup> ชนภัทร วินวัฒน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 19*, น.73 – 74.

<sup>25</sup> พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.45.

<sup>26</sup> กมล สมวิเชียร, *ศาสตร์แห่งรัฐ*, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517) น. 17-19 อ้างใน พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี, *เพิ่งอ้าง*, น.53.

<sup>27</sup> ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2475 เป็นต้นไป

<sup>28</sup> Agenda 21 Chapter 23, Rio Declaration Principle 10.

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66, 67

<sup>30</sup> เช่น the Geneva Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas, the ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources (Art 16), United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 (Art 4(1)(i)), Convention on Biological Diversity 1992 (Arts 13, 17).

<sup>31</sup> EU Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, O.J. No. L 158 of 23 June 1990.

<sup>32</sup> World Charter for nature 1982, Principle 23.

<sup>33</sup> เช่น CBD Arts 9, 15, Climate Change Convention Art 41, the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1990.

<sup>34</sup> The UN Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>35</sup> The Espoo Convention.

<sup>36</sup> Universal Declaration of Human Right, Stockholm Declaration, Principle 1.

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66.

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคแรก.

<sup>39</sup> เพ็ญพรรณ อินทปิ่นดี, “สิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษากรณีชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอู้ม่าง”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.41.

<sup>40</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546), น.1328.

<sup>41</sup> ขรรค์ชัย ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.26.

<sup>42</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 40, น.298.

<sup>43</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 40, น.478.

<sup>44</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 40, น.693.

<sup>45</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 40, น.277.

<sup>46</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 40, น.509.

<sup>47</sup> เพ็ญพรรณ อินทปิ่นดี, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 39, น.42.

<sup>48</sup> ขรรค์ชัย ชายทวีป, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 41, น.136.

<sup>49</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550), พิมพ์ครั้งที่ 2 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น.201.

<sup>50</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542.

<sup>51</sup> จินดา จันทร์อ่อน และ สิริกุล บรรพพงศ์ (บรรณาธิการ) รายงานกรอบงานแห่งชาติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินทิเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2550) น. 46.

<sup>52</sup> พันธุ์พืชใหม่ : พันธุ์พืชที่ได้รับการปรับปรุงพันธุ์ขึ้นใหม่ มีลักษณะแน่นอน แตกต่างจากพันธุ์พืชเดิม และมีสถานะที่สม่ำเสมอ ซึ่งพันธุ์พืชนั้นได้รับการจดทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตรแล้ว

<sup>53</sup> พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น : พันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในราชอาณาจักรและไม่เคยจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นตามกฎหมาย

<sup>54</sup> พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป : พันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศหรือมีอยู่ในประเทศซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย และให้หมายความรวมถึงพันธุ์พืชที่ไม่ใช่พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือพันธุ์พืชป่า

<sup>55</sup> พันธุ์พืชป่า : พันธุ์พืชที่มีอยู่หรือเคยอยู่ตามสภาพธรรมชาติในป่า โดยพันธุ์พืชดังกล่าวมิได้นำมาปลูกหรือมาใช้กันอย่างแพร่หลาย

<sup>56</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.

---

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

<sup>58</sup> ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติฯ พ.ศ.2554 ข้อ 6.

<sup>59</sup> เพิ่งอ้าง.

## บรรณานุกรม

กมล สมวิเชียร. ศาสตร์แห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517.

ขรรค์ชัย ชายทวีป. “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

จินดา จันทร์อ่อน และ สิริกุล บรรพพงศ์ (บรรณาธิการ) รายงานกรอบงานแห่งชาติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินทิเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2550.

ชนภัทร วินยวัฒน์. คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. กรุงเทพมหานคร : ส.ไพบุลย์การพิมพ์, 2539.

ชวลิต สุขตระกูล. “การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ชนิด ชังถาวร. มุมมองและการดำเนินการในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน. รายงานการประชุมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง. วันอังคารที่ 20 ตุลาคม 2552 โรงแรมราม การ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร.

บุบผา เตชะภัทรพร ,ชนิด ชังถาวร และเบญจวรรณ จำรูญพงษ์ . การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์. ปทุมธานี : ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.

ปีทมา สุปกำปิง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต”, <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา-สุปกำปิง.pdf>, วันที่ 28 เมษายน 2556.

พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์. “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เพ็ญพรรณ อินทป็นตี. “สิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษากรณีชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอู้มาง”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) . พิมพ์ครั้งที่ 2 .  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์,  
2546.

ศิริกุล บรรพพงศ์. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ.  
กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. “ประเด็นทางเศรษฐกิจของความหลากหลายทางชีวภาพ”. กรุงเทพมหานคร :  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553 (อัดสำเนา).

อัษฎาพร ไกรพานนท์ และคณะ. การดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินทิเกรเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด,  
2549.

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ความหลากหลายทางชีวภาพกับประเทศไทย”. จัดโดยฝ่าย  
ทรัพยากรชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ  
สิ่งแวดล้อม ณ โรงแรมอมารี กระจ่าง ระหว่างวันที่ 16 – 18 สิงหาคม 2538. (อัดสำเนา).

อนุพันธ์ุ, <http://en.wikipedia.org/wiki/Derivatization> , วันที่ 10 พฤษภาคม 2556.

Glowka L, et al.. **A Guide to Convention on Biological Diversity**. 2<sup>nd</sup> printing. UK:IUCN Publication  
Services Unit, 1996.