

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีลักษณะภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ในเขตป่าร้อนชื้นแถบเส้นศูนย์สูตรซึ่งจัดเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรชีวภาพ (Biological Resources) ที่หลากหลายแห่งหนึ่งของโลก ทรัพยากรชีวภาพเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการศึกษา วิจัย พัฒนาและนำไปสู่การผลิตพืช สัตว์ และจุลินทรีย์หลายชนิดที่เป็นส่วนประกอบของยา อาหารเสริม เครื่องสำอางและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกลไกภาคอุตสาหกรรม ความหลากหลายทางพันธุกรรมทำให้เกษตรกรสามารถเลือกและปรับปรุงสายพันธุ์ได้ตามวัตถุประสงค์และความต้องการ ปัจจุบันอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่มีพื้นฐานมาจากทรัพยากรชีวภาพสามารถได้เข้าสู่ประเทศผู้ผลิตรายใหญ่บางประเทศเป็นจำนวนหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี จากความต้องการของตลาดและคุณค่าทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์ที่มีพื้นฐานมาจากทรัพยากรชีวภาพทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่แสวงหาทรัพยากรชีวภาพจากประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นวัตถุดิบสำคัญของเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งนับวันเทคโนโลยีชีวภาพถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและเป็นที่ต้องการของทุกประเทศ ปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวเร่งให้มีการสำรวจ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเพิ่มมากขึ้น และเป็นประเด็นให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะเป็นประเทศที่มีทรัพยากรชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์แต่ขาดแคลนเทคโนโลยีกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีระดับเทคโนโลยีสูง มีความสามารถที่จะนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจได้อย่างจริงจัง แต่ขาดแคลนทรัพยากรชีวภาพจึงเข้าไปปล้นจิ๊กเอาทรัพยากรชีวภาพจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นทั่วโลกหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าปัญหา “โจรสลัดชีวภาพ” (Biopiracy)¹ ต้องยอมรับว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มี

¹ โจรสลัดชีวภาพ (Biopiracy) เป็นคำของแพต มูนนี่ (Pat Mooney) ผู้อำนวยการของ RAFI-Rural Advancement Fund International เจ้าของรางวัล Livelihood Award หรือ Alternative Noble Prize ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักกิจกรรมทางสังคมทั่วโลกเขาใช้คำนี้เพื่อได้กล่าวหาของประเทศอุตสาหกรรมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ที่กล่าวหาประเทศกำลังพัฒนาว่าเป็น “โจรสลัดทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Piracy)” ที่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาได้โจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากมหาศาล เช่น

พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง จึงเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาโจรสลัดชีวภาพ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยนำผลประโยชน์อย่างมหาศาลไปสู่ประเทศผู้ผลิต รายใหญ่ ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพเหล่านั้น ยังไม่มีกลไกการเจรจา ต่อรองเพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมจากการนำทรัพยากรชีวภาพ ของไทยไปใช้ หลายกรณีพบว่าการลักลอบนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ บางกรณีไม่มีการ ทำข้อตกลงหรือสัญญาเกี่ยวกับการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ บางกรณีมีการทำข้อตกลง แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน เพราะยังไม่มีกฎ ระเบียบ ที่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ประกอบกับประเทศเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่ขาดความตระหนัก ในคุณค่าและศักยภาพของทรัพยากรชีวภาพของประเทศ จึงเปิดโอกาสให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากร ชีวภาพง่ายและเสรี ขาดการต่อรอง ผลที่ตามมาคือประเทศเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่มักไม่ได้ รับความเท่าเทียมและเป็นธรรมจากการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยต้องเสียทรัพยากรจำนวนมาก แต่ได้ผลตอบแทนน้อยและในบางครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีพื้นฐานมาจาก ทรัพยากรชีวภาพของตน เห็นได้จากที่ปรากฏเป็นข่าวสาธารณะ เช่น กรณีเป็ดล้านน้อยโดย บริษัทเอกชนในประเทศญี่ปุ่น กรณีข้าวจัสมินโดยบริษัทเอกชนในสหรัฐอเมริกา กรณีข้าวดอก มะลิ 105 โดยนักวิจัยในสหรัฐอเมริกา กรณีกวาวเครือโดยบริษัทเอกชนในประเทศเกาหลีและ ประเทศญี่ปุ่น² ซึ่งเป็นทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ถือกำเนิดในประเทศไทยแต่ถูกนำไปพัฒนาและจด สิทธิบัตร ส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวเสียโอกาสในการใช้ ประโยชน์และในการต่อยอดพัฒนาสำหรับเทคโนโลยีชีวภาพ นอกจากถูกจำกัดสิทธิโดยสิทธิบัตร แล้วยังมิได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากบริษัทเอกชนต่างชาติที่จดทะเบียน ทรัพยากรชีวภาพเหล่านั้น ซึ่งข้อจำกัดด้านสิทธิบัตรดังกล่าว เป็นผลมาจากประเทศไทยได้รับเอา หลักกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศตะวันตกมาใช้โดยยอมรับให้มีการคุ้มครอง ทรัพย์สินทางปัญญาในสิ่งมีชีวิต ทำให้ทรัพยากรชีวภาพจำนวนมากของประเทศไทยตกอยู่ภายใต้

ในอุตสาหกรรมยา การออกแบบผลิตภัณฑ์ เครื่องหมาย การค้า และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ โดยขณะนี้ได้ว่าแท้ที่จริงประเทศอุตสาหกรรมนั่นเองที่ทำตัวเป็นโจรสลัดที่ได้ฉกชิงทรัพยากรชีวภาพไปจากประเทศกำลังพัฒนา เพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมการเกษตร ยา และเทคโนโลยีชีวภาพสาขาอื่น ๆ โดยไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน

ความหมายของโจรสลัดชีวภาพ หมายความว่า บุคคล หรือองค์กรที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จาก ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมิ ได้ขอรับอนุญาต และหรือมิได้แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับต่อ ผู้เป็นเจ้าของอย่างเป็นธรรม (ผู้จัดการรายวัน. (2542, 20 สิงหาคม). โจรสลัดชีวภาพ).

² จาก สงครามแย่งชิงพันธุกรรม โจรสลัดชีวภาพในศตวรรษที่ 21 (โครงการพัฒนาความรู้และ ยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดลอม (สกว.)) (รายงานผลการวิจัย) (น. 1), โดย บัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์, 2550, กรุงเทพฯ.

ระบบทรัพย์สินทางปัญญา ในขณะที่ประเทศไทยกลับมิได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นระบบ และการขาดกลไกทางด้านกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ทั้งยังมีได้ให้ความสำคัญการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเพียงพอด้วย ทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของแหล่งทรัพยากรชีวภาพ ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและถือว่ามีผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย โดยที่รัฐในฐานะเจ้าของสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ (The Permanent Sovereignty over Natural Resources)³ ยังไม่สามารถที่จะหาเครื่องมือหรือกลไกในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหามืออย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมปัญหาได้เพียงพอ

ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ และปัญหาการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์นั้นปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity : CBD) โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในลำดับที่ 188⁴ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเล็งเห็นถึงปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ขาดความเป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างผู้ผลิตรายใหญ่และผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ จึงระบุไว้ในวัตถุประสงค์ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ภาคีอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของตนอันจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนและผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ประโยชน์นั้น รวมทั้งได้ระบุไว้ในมาตรา 15 เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติและอยู่ภายใต้กฎระเบียบของชาตินั้น⁵ เป็นการยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพของแต่ละประเทศในการกำหนดหลักเกณฑ์และสามารถพิจารณาหรือสร้างเงื่อนไขการเข้าถึงสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้ ในส่วนของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพสมัยที่ 6 เมื่อเดือนเมษายน 2545 ณ กรุงเฮก

³ เจริญ คัมภีรภาพ. (2547, 27 มีนาคม). บทความด้าน MEAs ชุดโครงการ MEAs Think Tank โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (กทม.). สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2557, จาก www.measwatch.org/writing/1582

⁴ จาก การดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศ (น. 24), โดย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549 (กันยายน), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

⁵ จาก อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 15, โดย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2544 (ตุลาคม), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้มีมติเห็นชอบแนวทางบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม (Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization)⁶ เพื่อกำหนดบทบาทความรับผิดชอบ วิธีการปฏิบัติ ขั้นตอนในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ และประเภทของผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อให้ประเทศภาคีสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอย่างสมัครใจ และต่อมาในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เรียกร้องให้มีการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งต่อมาข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการยืนยันอีกครั้งในการประชุมสมัชชาองค์การสหประชาชาติ สมัยที่ 27 เมื่อเดือนธันวาคม 2002 ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินการมีการประชุมและวางกรอบแนวทางมาโดยตลอด จนกระทั่งระบอบระหว่างประเทศดังกล่าว ได้พัฒนามาเป็นพิธีสาร โดยในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 10 (COP 10) ระหว่างวันที่ 18-29 ตุลาคม 2010 ณ เมืองนาโงย่า จังหวัดไอจิ ประเทศญี่ปุ่น⁷ ได้มีการเห็นชอบและรับรองพิธีสารนาโงย่าว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (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) โดยมีความมุ่งหมายในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม และสนับสนุนการดำเนินการตามข้อกำหนดในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง

⁶ ได้รับการรับรองในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 6 ณ กรุงเฮก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) โดยมีการปรับปรุงแก้ไขในบางประเด็น (สำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม).

⁷ การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 10 (COP 10) ประวัติการดำเนินการ การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญา กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2557.

มีประสิทธิภาพ และประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารนาโงยาฯ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2555 ในลำดับที่ 83⁸

เนื่องจากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งกำหนดให้ภาคีสมาชิกจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกแก่ประเทศภาคีอื่นในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศ การเข้าไปใช้ประโยชน์ของภาคีสมาชิกโดยที่เจ้าของรัฐนั้นไม่มีสิทธิหวงกันทำให้เกิดปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของบริษัทเอกชนต่างชาติที่จะเข้ามาแสวงหาทรัพยากรชีวภาพในประเทศโดยถือเอาพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาและคำตอบแทนเพียงเล็กน้อยที่หยิบยื่นให้แก่คนในท้องถิ่น นักวิจัยไทย หรือสถาบันวิจัยเป็นการเบี่ยงทางเข้าสู่ทรัพย์สินทางธรรมชาติของประเทศและนำไปพัฒนาจนกระทั่งจดทะเบียนสิทธิบัตรและมีผลสะท้อนกลับมายังประเทศไทยโดยถูกจำกัดสิทธิในการทรัพยากรของตนเอง ที่ผ่านมประเทศไทย มีกฎระเบียบหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และหลายฉบับได้นำหลักการการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมาปรับใช้ อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ประโยชน์และข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามก็ติดขอบเขตการบังคับของพระราชบัญญัตินี้กล่าวในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ก็ยังไม่ครอบคลุมพันธุ์พืชในบางลักษณะ ระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าไปศึกษาวิจัยในพื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นระเบียบที่กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้จัดทำขึ้นเพื่อกำกับดูแล พิจารณาอนุญาตและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพเฉพาะในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างชัดเจน และยังมีกฎ ระเบียบอื่น ๆ ที่สามารถเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ อาทิ ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างชาติเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550 ที่มีขั้นตอน แนวทางในการพิจารณาอนุญาตนักวิจัยต่างชาติเข้ามาทำวิจัยในประเทศ เป็นต้น หลายหน่วยงานมีการทำข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างผู้เข้าถึงกับหน่วยงาน แต่กฎ ระเบียบ ข้อตกลงและสัญญาเหล่านี้มีขั้นตอนและมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน ทำให้ภาพรวมในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่กล่าวถึงยังไม่ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพบางชนิดที่ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบดูแล เช่น และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ชุมชนในการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืช แต่อย่างไรก็ตาม

⁸ ข่าวสารและกิจกรรมสพ. ข่าวสารและกิจกรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2557.

พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมคุ้มครองพันธุ์สัตว์ และยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่มีปัญหาในทำนองเดียวกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ความไม่ชัดเจน ความล่าช้าและสร้างภาระให้ประชาชน ก่อให้เกิดความสับสน ทั้งประชาชนและหน่วยงานด้วยกันเอง เนื่องจากมาตรฐานในแต่ละกฎหมายไม่สอดคล้องกันและไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมายได้ ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 แต่งตั้ง คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และปัจจุบัน คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพได้ออกระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นฉบับที่วางหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันผลประโยชน์ให้หน่วยงานใช้เป็นมาตรฐานกลาง กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรฐานในการแบ่งปันผลประโยชน์โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการออกระเบียบโดยใช้อำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นเพียงการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

เมื่อประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารนาโงยาฯ แล้วจึงควรจะต้องย้อนกลับมาพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ เพราะที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร แต่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการเกี่ยวกับกระบวนการในการใช้หรือแสวงหาผลประโยชน์จากบรรดาทรัพยากรชีวภาพ มาตรการตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเพียงแต่ต้องการให้มีการลบลอบนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้โดยมิได้รับอนุญาตเท่านั้น และยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีการจำกัดการเข้าถึงของบุคคลในการใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติของไทยในปัจจุบันไม่มีการกำหนดกลไก มาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สามารถรองรับปัญหาและสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกด้าน เป็นเพียงการกำหนดกลไก มาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเฉพาะเรื่อง ตัวอย่างเช่น การกำหนดกลไก มาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับพันธุ์พืช เป็นต้น อีกทั้งยังมีทรัพยากรบางชนิดที่ยังขาดกลไก มาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น ความหลากหลาย ทางชีวภาพทางด้านจุลินทรีย์ และความหลากหลายทางชีวภาพทางด้านพันธุกรรมสัตว์

ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจน ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพถือปฏิบัติ คือ มีผู้สนใจเข้ามาเก็บ รวบรวมและศึกษาทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และหลายกรณีมีการนำมาซึ่งผลประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ดำเนินการ โดยมีได้มีผลตอบแทนแก่ประเทศหรือชุมชนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของทรัพยากร เนื่องจากประเทศไทยยังมีกฎและระเบียบเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพของประเทศที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท และมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ต้องยอมรับว่าเวลาที่ผ่านไปโดยยังไม่มี การแก้ปัญหาหรืออุดช่องว่างที่กล่าวมานั้น ทำให้ประเทศไทยมีแต่เสียเปรียบทั้งในด้านทรัพยากร และการเพิ่มมูลค่า ตลอดจนผลประโยชน์ที่ควรตกอยู่ในประเทศโดยอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้นจึงควรมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นระบบ มีความจำเป็นที่จะต้องหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าถึง และได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นกฎหมายกลางและบังคับใช้กับทุกหน่วยงาน

จากปัญหาที่ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นระบบ ทำให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายที่พอมีอยู่ในปัจจุบันไปพลาง ก่อให้เกิดปัญหาในด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกฎหมายหลายฉบับอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อยู่ในความ

รับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ปัญหาจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์มีเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นควรมีรูปแบบองค์กรที่มีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ตลอดจนสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาเสนอแนะรูปแบบขององค์กร หรือหน่วยงานที่เหมาะสมในการเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและได้ลงนามรับรองพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ดังนั้นย่อมผูกพันในข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ และพิธีสารนาโงยาฯ ดังกล่าวในการอำนวยความสะดวกแก่ประเทศสมาชิกในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียอันอาจก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายทั้งในด้านทรัพยากรชีวภาพและความเสียหายในเชิงโอกาสและด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นสมควรที่ประเทศไทยจะต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพโดยอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประเทศบนฐานทรัพยากรที่สมบูรณ์และยั่งยืนต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะมุ่งเน้นวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในประเทศ โดยมุ่งศึกษาข้อมูลด้านกฎหมายและหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาหลักเกณฑ์ในต่างประเทศพบว่ามีหลายประเทศที่มีการออกกฎหมายที่เข้ามาดูแลทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพ โดยมีรูปแบบการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หากนำหลักเกณฑ์รูปแบบดังกล่าวมาวิเคราะห์และปรับเข้ากับหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในประเทศไทย น่าจะเกิดช่องทางที่สามารถนำมาพัฒนาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาในประเทศไทยได้

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งได้แก่ ตำรากฎหมาย บทความในวารสาร และข้อมูลที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงเอกสารของสมาคม องค์กรระหว่างประเทศ รายงานการประชุม รายงานการสัมมนาในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ได้ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความคิดเห็นของหลากหลายสาขาวิชาชีพ รวมทั้งกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลที่จะทำการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปและความเป็นไปได้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายฯ ในประเทศไทย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบเกี่ยวกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตลอดจนสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
2. ได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย
3. ได้ทราบว่าหลักเกณฑ์ใดเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในการบริหารจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติชีวภาพของประเทศไทย
4. ได้ทราบว่ารูปแบบขององค์กร หรือหน่วยงานใดที่เหมาะสมในการเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย