

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการ ทรัพยากรชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้นิยามความหมายของ “ทรัพยากรชีวภาพ” (Biological Resources) หมายรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรม สิ่งมีชีวิตหรือส่วนใด ๆ ของสิ่งมีชีวิต ประชากร หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตของระบบนิเวศซึ่งมีประโยชน์หรือคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพต่อมนุษยชาติ⁹

ทรัพยากรชีวภาพมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิต มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทั้งทางตรงและทางอ้อมมาตั้งแต่ดึกดำบรรพ์เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการนำทรัพยากรเหล่านี้มาเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย เป็นต้น เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนประชากรเริ่มมากขึ้น ความต้องการในการฉกฉวยใช้สอยในทรัพยากรชีวภาพก็เป็นที่ต้องการมากขึ้นไปด้วยเนื่องจากทรัพยากรบางชนิดมีจำนวนจำกัดบางส่วนไม่พอต่อความต้องการ และทรัพยากรชีวภาพบางชนิดถูกนำมาพัฒนาต่อเนื่องกลายเป็นธุรกิจ มีมูลค่ามหาศาลในภาคอุตสาหกรรม จึงเกิดการแสวงหาทรัพยากรชีวภาพมากขึ้นทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้เข้าไปแสวงหาทรัพยากรชีวภาพกับประเทศเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ ข้อพิพาทนำมาสู่กระแสความห่วงใยในระดับโลกและเริ่มมีการกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ และทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรชีวภาพ จนกระทั่งพัฒนาสู่หลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ

2.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ

ทรัพยากรชีวภาพไม่อาจจะยั่งยืนหรือมั่นคงอยู่ได้ หากไม่ตระหนักถึงความเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นระหว่างสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งแนวความคิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพนั้น มีการพัฒนามาจากแนวความคิดพื้นฐานดังต่อไปนี้

⁹ มาตรา 2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ.

2.1.1 แนวความคิดด้านความเท่าเทียม (Equity) และความยุติธรรม (Fairness)

ความเท่าเทียมและความยุติธรรมเป็นประเด็นสำคัญที่ตอบสนองความต้องการของคนจนและประชาชนผู้ด้อยโอกาส แนวความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมเป็นส่วนประกอบสำคัญเพราะตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า หากละเลยผลกระทบจากการกระทำของตนเองต่อบุคคลอื่นในโลกที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ก็จะต้องยอมรับความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายขึ้นกับตัวเองในอนาคตด้วย

หัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิได้เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน”

ในระบบเศรษฐกิจและนโยบายสาธารณะย่อมต้องมีปัญหาที่ทำให้เกิดเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงระบบเหล่านี้จะต้องใช้ความยุติธรรม หมายความว่า ประเทศแต่ละประเทศควรมีโอกาสในการพัฒนาตัวเองบนพื้นฐานของคุณค่าทางวัฒนธรรมและสังคมของตัวเองโดยไม่ปฏิเสธว่าประเทศอื่น ๆ ก็ล้วนมีสิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกัน ปัญหาที่สำคัญคือการที่จะปกป้องสิทธิของคนที่ไม่มียุทธวิธีออกเสียงได้อย่างไร คนรุ่นหลังที่ยังไม่เกิดไม่สามารถออกความเห็นหรือปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ของคนรุ่นปัจจุบัน ดังนั้นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในอนาคตด้วยเป็นสำคัญ

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับมุมมองระยะยาว (Long Term View) ภายใต้หลักความรอบคอบ (Precautionary Principle)

มุมมองระยะยาว หมายถึง การวางแผนเป้าหมายและกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อคนรุ่นหลัง โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าตราบาใดคนรุ่นหนึ่งคิดถึงคนรุ่นต่อไป ย่อมแสดงได้ว่าคนทุกรุ่นจะได้รับการดูแลให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี แต่การวางแผนระยะยาวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความรอบคอบ เพราะสภาพแวดล้อมมีความเกี่ยวโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนกำลังเร่งอัตราการเปลี่ยนแปลงและการก่อเกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในสถานการณ์เช่นนี้ หลักความรอบคอบจะเป็นแนวทางให้มาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบอันจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการคิดแบบเป็นระบบ (Systems Thinking)

เป็นเวลานานกว่า 2 ศตวรรษแล้วที่มีการรับรู้ว่ามีทรัพยากรจำกัด ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่มนุษย์ใช้ไม่ว่าจะเป็นอาหาร น้ำ ไม้ เหล็ก ฟอสฟอรัส น้ำมัน และทรัพยากรอื่น ๆ อีกหลากหลายชนิดล้วนมีขีดจำกัดทั้งแหล่งที่มาและแหล่งที่ไป ดังนั้นจึงไม่ควร

นำทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ในอัตราที่เร็วกว่าความสามารถในการผลิตทรัพยากรทดแทน และไม่ควรทิ้งทรัพยากรธรรมชาติในอัตราที่เร็วกว่าอัตราที่ธรรมชาติจะสามารถดูดซับกลับเข้าไปในระบบ ถึงแม้ว่าปัญหาการลดลงของทรัพยากรจะเป็นประเด็นกังวลหลักของนักสิ่งแวดล้อมในอดีต แต่ปัจจุบันความกังวลเปลี่ยนเป็นเรื่องที่จะไม่เหลือแหล่งทิ้งทรัพยากรที่ใช้แล้วมากกว่า ปัญหาโลกร้อน ปัญหาชั้นโอโซน และความขัดแย้งเรื่องการส่งออกขยะอันตราย ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากการที่พยายามทิ้งทรัพยากรเร็วกว่าอัตราที่ธรรมชาติจะสามารถรองรับได้ การคิดแบบเป็นระบบจะผลักดันให้เข้าใจว่าถึงแม้โลกจะมีเพียงใบเดียว แต่โลกประกอบด้วยระบบย่อย (Sub Systems) มากมายที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ปัจจุบันการพัฒนาโมเดลต่าง ๆ เพื่ออธิบายระบบย่อยเหล่านี้ได้รู้หน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง โมเดลเหล่านี้เป็นกรอบคิดที่เป็นประโยชน์สำหรับการเลือกดัชนีวัดความคืบหน้าของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบบย่อยต่าง ๆ ในโลกล้วนเชื่อมโยงกันผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “ห่วงโซ่ตอบกลับ” (Feedback Loop) อันสลับซับซ้อนวิทยาศาสตร์แขนงใหม่ที่ศึกษาความซับซ้อนของระบบต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าในระบบบางระบบ เหตุการณ์เพียงเหตุการณ์เดียว อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ขนาดใหญ่ที่รุนแรงและพยากรณ์ไม่ได้ล่วงหน้า ด้วยการจูนพารามิเตอร์ที่ใหญ่อื่น ๆ ยกตัวอย่าง เช่น การปล่อยมลพิษในซีกโลกเหนือส่งผลให้ชั้นโอโซนเหนือทวีปแอนตาร์กติกาบางลง และเร่งอัตราการเกิดมะเร็งผิวหนังในซีกโลกใต้¹⁰

2.2 ทฤษฎีสถานะในทรัพยากร

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากถิ่นกำเนิดในสมัยก่อนจะเป็นไปในรูปแบบเสรีโดยไม่มี การหวงกัน ซึ่งมีรูปแบบในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนในหลากหลายลักษณะ เช่น การแลกเปลี่ยน หรือจากการนำติดตัวมาเป็นอาหารในสมัยยุคล่าอาณานิคม ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณี การแพร่ขยายของการปลูกต้นยางพาราที่มีถิ่นกำเนิดบริเวณลุ่มน้ำอเมซอน ประเทศบราซิล และประเทศเปรู ทวีปอเมริกาใต้ หรือกรณีต้นกาแฟซึ่งมีแหล่งกำเนิดในประเทศเอธิโอเปีย ทวีปแอฟริกา แต่ปัจจุบันพืชทั้งสองชนิดได้มีการปลูกอย่างแพร่หลายในหลายทวีปทั่วโลก

ในยุคแรกมักจะใช้ประโยชน์โดยตรงจากทรัพยากรทั้งในรูปแบบการอุปโภคและบริโภคจึงยังไม่มีปัญหาในการบริหารจัดการเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติยังมีความอุดมสมบูรณ์ ประชาชนจะใช้วิธีการจับจองพื้นที่เพื่อการเพาะปลูก การเข้าไปบุดคั่นในป่าและการเก็บสะสมทรัพยากรเหล่านั้น แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีมีมากขึ้นทำให้การศึกษาวิจัย

¹⁰ จาก การพัฒนาอย่างยั่งยืน Sustainable Development (น. 2-3), โดย สฤณี อาชวานันทกุล, ประชาชาติธุรกิจ, 2551 (27 มีนาคม).

ค้นพบว่าทรัพยากรต่าง ๆ ในโลกนอกจากจะสามารถใช้ในการอุปโภคบริโภคแล้วยังสามารถสกัดและแปรสภาพไปใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้ในหลากหลายรูปแบบ เมื่อความต้องการทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อการผลิตมีมากขึ้นทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้ประโยชน์และเป็นที่ต้องการของภาคการผลิตทำให้เริ่มเกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรภายในประเทศ บริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ส่วนใหญ่จะอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วเริ่มแสวงหาทรัพยากรที่จะนำมาใช้จากประเทศอื่น ๆ และเป้าหมายสำคัญพุ่งตรงไปที่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรธรรมชาติยังสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง การเข้ามาของบริษัทเหล่านี้มักจะเข้ามาในรูปแบบการลงทุนเนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามีความต้องการเม็ดเงินในการพัฒนาประเทศและการจ้างงานในประเทศ และด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จึงยังมองไม่เห็นปัญหาหรือความสำคัญของการลักลอบนำทรัพยากรออกนอกประเทศ จนกระทั่งเริ่มมีการนำมาตรการเกี่ยวกับทรัพยากรขึ้นทางปัญญามาบังคับใช้และเริ่มส่งผลกระทบต่อประเทศเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง

เมื่อมาตรการเกี่ยวกับทรัพยากรขึ้นทางปัญญาส่งผลกระทบต่อประเทศเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริงซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศเหล่านั้นจึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริงและมีสิทธิในทรัพยากรของตน ซึ่งมีการพัฒนามาเป็นลำดับดังนี้

2.2.1 หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (The Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources)

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะอยู่ภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) ตามหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ¹¹ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นในสมัยอาณานิคม โดยเกิดจากข้อเรียกร้องของประเทศที่ตกเป็นอาณานิคม ที่ต้องการอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน ซึ่งถูกประเทศเจ้าอาณานิคมเข้ามาดักตวงนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มมูลค่าโดยที่ประเทศเจ้าของทรัพยากรนั้นไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเหมาะสม

หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับโดยเริ่มจากการพัฒนามาจากหลักการกำหนดเอง (Self-determination) ซึ่งปรากฏให้เห็นในหลายมาตราของกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ในรูปของ “หลักการของสิทธิที่เท่าเทียมกันและการกำหนดอนาคตของประชาชน” (The Principle of Equal Rights and Self-determination of Peoples)

¹¹ จาก ผลกระทบของข้อตกลงพหุภาคีขององค์การการค้าโลกต่อฐานทรัพยากรของประเทศไทย ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2548 (รายงานผลการวิจัย) (น. 72), โดย จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ตุลาคม 2546-มีนาคม 2548, กรุงเทพฯ.

และต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1952 ได้มีมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 626 ออกมาว่าให้รัฐต่าง ๆ ทำการสนับสนุนแนวความคิดเรื่องการกำหนดอนาคตทางเศรษฐกิจของตนเอง

ในปี ค.ศ. 1954 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทำการพิจารณาเกี่ยวกับหลักการอำนาจอธิปไตยถาวรของประชาชนเหนือทรัพยากรและทรัพย์สินสมบัติของตน โดยคำนึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและคำนึงถึงความร่วมมือกันทางระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา

ต่อมาวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1958 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1314 ว่าสิทธิของประชาชนและชาติในการกำหนดตนเองนั้นมีความหมายรวมถึงอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรของรัฐด้วยและตามมติดังกล่าวก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติขึ้น เพื่อดำเนินการร่วมกันกับสมัชชาสังคมและเศรษฐกิจของสหประชาชาติ

เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1962 ได้มีมติของสหประชาชาติที่ 1803 ซึ่งพัฒนามาจากการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐโดยมีการประกาศว่า

“(1) รัฐทั้งหลายทั้งปวงมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตนโดยจะต้องใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประเทศด้อยพัฒนาและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในรัฐ

(2) การสำรวจ การพัฒนา และการจัดการทรัพยากร รวมทั้งการนำเงินทุนต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ควรสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าจำเป็นและสมควรประการใดเหมาะสมกับกิจการหรือไม่

(3) เงินทุนที่นำเข้าและเงินที่หามาได้จากแหล่งเงินทุนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ถ้าไรที่ใดจะต้องแบ่งกันตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ตามแต่กรณี ระหว่างผู้ลงทุนและรัฐผู้รับ โดยมั่นใจว่าจะไม่มีการอ้างหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ลงทุนนั้น

(4) การโอนเป็นของชาติ การเวนคืนหรือการเรียกเกณฑ์จะทำได้ด้วยเหตุผลเพื่อสาธารณประโยชน์ ความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของชาติซึ่งได้รับการยอมรับว่าเหนือผลประโยชน์ของเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้เจ้าของจะได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมตามหลักกฎหมายที่บังคับในรัฐซึ่งใช้มาตรการนั้นในการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

(5) การใช้อำนาจอธิปไตยโดยอิสระเพื่อประโยชน์ของประชาชนและรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับการส่งเสริมโดยการเคารพสิทธิซึ่งกันและกันขึ้นอยู่กับความเสมอภาคทางด้านอำนาจอธิปไตย

(6) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาทั้งจากเงินทุนจากมหาชนและเอกชน การแลกเปลี่ยนสินค้าจะต้องเป็นการพัฒนาของชาติที่เป็นอิสระและจะต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

(7) การละเมิดสิทธิของประชาชนและของรัฐ สำหรับอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นการขัดเจตนาธรรมและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติกับทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ

(8) ข้อตกลงในการลงทุนของต่างชาติจะต้องมีผลบังคับใช้ มีความสุจริตและเคารพอย่างเคร่งครัดต่ออำนาจอธิปไตยของประชาชนและชาติเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎบัตรและหลักการที่มีผลบังคับใช้ในมติปัจจุบัน¹²

ต่อมาแนวความคิดอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาตินี้ก็ถูกนำมากำหนดไว้เป็นหลักการอย่างชัดเจนในกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ ค.ศ. 1974 ทั้งนี้ได้มีการกำหนดหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติไว้ในกฎบัตรดังนี้

บทที่ 1 กำหนดถึงองค์ประกอบความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยกำหนดว่าเศรษฐกิจ สังคมและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ จะต้องถูกควบคุมโดยหลักการต่อไปนี้ คือ หลักอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐต่าง ๆ หลักการไม่ก้าวล้ำซึ่งกันและกัน และหลักการสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคมระหว่างประเทศ

บทที่ 2 กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยมาตรา 1 กำหนดว่า “รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิที่จะเลือกระบบเศรษฐกิจของตน เช่นเดียวกันกับในทางการเมืองสังคมและวัฒนธรรมโดยเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนโดยปราศจากแรงผลักดันข่มขู่จากภายนอกในทุก ๆ ทาง” และมาตรา 2 กำหนดว่า “รัฐทุกรัฐจะต้องใช้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพย์สินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ”

¹² จาก การแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ วิเคราะห์แนวปฏิบัติของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 31-32), โดย สุทธิศักดิ์ คือระ, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.2.2 หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

หลังจากที่มีการพัฒนาจนทำให้ทุกประเทศยอมรับว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐมีเสรีภาพที่จะใช้ประโยชน์ บริหารจัดการหรือสำรวจทรัพยากรตามวิธีการของตนแล้วนั้น ภายหลังได้มีการเสนอเรื่องความห่วงใยร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Concern of Humankind)¹³ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติว่า ทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ผลกระทบจากการบริหารทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้มีแต่ในประเทศเจ้าของทรัพยากรเท่านั้น อีกทั้งต้องยอมรับว่าทรัพยากรบางชนิดเป็นทรัพยากรที่หลายประเทศต้องการและมีความจำเป็น แม้แต่ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ก็ยังคงพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่ไม่มีในประเทศของตน การแลกเปลี่ยนชนิดพันธุ์ การเคลื่อนย้ายยังคงมีความจำเป็น หากปล่อยให้มีการหวงกันจะมีผลในทางลบมากกว่า ดังเช่น การเสียโอกาสในพัฒนาพันธุ์ การเสียโอกาสในการศึกษาวิจัย ฯลฯ เป็นต้น

หลักการมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) หรือ (Res communis humanitatis) จึงถูกเสนอขึ้นครั้งแรกโดย นายอาร์วิด ปาโด (Arvid Pardo) ผู้แทนของประเทศมอลตา (Malta) ประจำองค์การสหประชาชาติได้เสนอหลักการนี้ในการประชุมกฎหมายทะเลเมื่อ ค.ศ. 1967 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อมิให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อยู่ในการครอบครองของรัฐใด รัฐหนึ่งหรือผู้ใดหรือกลุ่มใดที่มีศักยภาพทางเทคโนโลยีในการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว นำทรัพยากรเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์หรือครอบครองในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลผ่านองค์การระหว่างประเทศ¹⁴ เนื่องจากการเสนอหลักการในการประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเล หลักการนี้ในครั้งแรกมุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกดินแดนของรัฐ ซึ่งหมายถึงพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (พื้นที่ทะเลหลวง) และทรัพยากรในบริเวณนั้นเป็นมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (The Area and its resources are the common heritage of mankind) ไม่ใช้กับทรัพยากรที่อยู่ในเขตแดนรัฐ

องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมและมีมติหลายครั้ง que แสดงถึงความห่วงใยร่วมกันของประชาคมโลกต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment หรือเรียกว่า “ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม” ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration) ซึ่งได้ยืนยันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในทางสิ่งแวดล้อมและชี้ว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign

¹³ แหล่งเดิม. (น. 34).

¹⁴ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2550). *สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ common heritage of mankind*. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2553, จาก www.wikipedia.org

Rights) เหนือทรัพยากรของตน แต่รัฐต้องประกันว่าการใช้ประโยชน์จะไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่น¹⁵

ต่อมาหลักการมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ ได้ถูกนำไปใช้กับกฎหมายอื่นโดยมีวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานเพื่อการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติของโลกที่ถือว่าเป็นทรัพยากรมรดกที่ใช้ร่วมกัน เพื่อป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปจากรัฐ หรือบุคคลที่มีเทคโนโลยีสูง และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่อาจใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อีกในภายหลัง ภายใต้หลักการนี้จะไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากรได้แต่เพียงผู้เดียวทุก ๆ ประเทศจะต้องร่วมกันจัดการและรับผิดชอบ รวมทั้งได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ร่วมกันและจะต้องใช้ทรัพยากรนั้นเพื่อการสันติ ประเทศกำลังพัฒนาร่วมกันผลักดันหลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติเพื่อมุ่งหวังให้หลักการนี้ครอบคลุมพันธุกรรมพืชทุกประเภท เพื่อให้พันธุกรรมพืชที่ปรับปรุงแล้วของประเทศอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติและเข้าถึงได้โดยอิสระ เช่นเดียวกันกับพันธุกรรมพืชของประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศกำลังพัฒนาถือว่าเป็นการถ่วงดุลกับประเทศอุตสาหกรรมที่หยิบเอาทรัพยากรของตนไปปรับปรุงพัฒนาสายพันธุ์และนำไปใช้ประโยชน์ทางการค้าในรูปแบบของสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา

การนำหลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ มาใช้กับทรัพยากรพันธุกรรมพืชจะช่วยเลี่ยงปัญหาการกำหนดผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะกรณีประเทศต่าง ๆ นำทรัพยากรชีวภาพชนิดเดียวกันไปวิจัยปรับปรุง จึงยุ่งยากที่จะแบ่งแยกสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพแก่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้ หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ มิได้ถือว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ (Res nullius) ตามกฎหมายโรมัน แต่เป็นหลักที่แสดงว่ามีบุคคลหลายคนมีสิทธิใช้สิ่งนั้นได้สิทธิในลักษณะเช่นนี้จะเปิดช่องให้มนุษย์อ้างเพื่อใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชตอบสนองความต้องการของตนได้

2.2.3 หลักสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากร (Sovereign Rights)

วัตถุประสงค์หลักของการนำหลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติมาใช้กับทรัพยากรธรรมชาติก็เพื่อมุ่งหวังให้ครอบคลุมทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และที่ถูกนำไปปรับปรุงพัฒนาด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย อย่างไรก็ดีหลักการนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศอุตสาหกรรมเนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่ปรับปรุงด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่อยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว โดยอ้างว่าจะมีผลกระทบกับสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeder Rights) จึงได้มีการนำหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรมาใช้

¹⁵ ผลกระทบของข้อตกลงพหุภาคีขององค์การการค้าโลกต่อฐานทรัพยากรของประเทศไทย ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2548 (รายงานผลการวิจัย) (น. 72-73). เล่มเดิม.

เนื่องจากมองแล้วเป็นผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าให้อยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมกัน เพราะทรัพยากรพันธุกรรมของประเทศกำลังพัฒนามีสถานะเท่าเทียมกับพันธุกรรมที่ปรับปรุงแล้วของประเทศอุตสาหกรรม โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าทุกประเทศต้องยอมรับในสิทธิที่รัฐมีอยู่เหนือทรัพยากรพันธุกรรม การยอมรับสิทธิดังกล่าวจะนำไปสู่การเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ และการได้รับผลประโยชน์ยังช่วยกระตุ้นให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมของตน การเปลี่ยนมาใช้หลักสิทธิอธิปไตยน่าจะเป็นไปได้สูงกว่าการพยายามยืนยันหลักมรดกร่วมกันฯ และผลักดันให้พันธุกรรมที่ปรับปรุงแล้วของประเทศอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้หลักมรดกร่วมกันฯ

สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf, 1958) และต่อมาในอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nation Convention on the Law of the Sea, 1982) เพื่อรองรับสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่ง (Coastal State) เหนือฐานทรัพยากรประเภทแร่ธาตุและสิ่งมีชีวิต (Living Organism) สิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่งที่กล่าวถึงนี้ครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ว่านั้น รวมถึงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์นโยบายหรือกฎหมายใด ๆ ขึ้นมาเพื่อกำกับการดูแลใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวจุดศูนย์กลางของสิทธิอธิปไตยในบริบทของอนุสัญญาข้างต้นนี้ มีขึ้นเพื่อรองรับสิทธิและอำนาจเหนือฐานทรัพยากรแก่รัฐชายฝั่ง อันถือเป็นการสร้างความผูกพันทางกฎหมายและหน้าที่แก่รัฐอื่นที่ต้องให้การเคารพสิทธิและอำนาจดังกล่าวนี้ ส่งผลให้หลักการเรื่อง “สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights)” กลายเป็นหลักปฏิบัติของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นที่ยอมรับกันในเวลาต่อมา¹⁶

หลักสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity-CBD) และสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture-ITPGR) ซึ่งแก้ไขจาก IUPGR เพื่อให้สอดคล้องกับ CBD ถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมโดยตรง ได้กำหนดให้ทรัพยากรพันธุกรรมอยู่ภายใต้หลักสิทธิอธิปไตยของรัฐ รัฐที่เป็นที่ตั้งของทรัพยากรพันธุกรรมมีสิทธิบริหารจัดการทรัพยากรนั้นได้ เช่น สามารถวางกฎเกณฑ์ในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการได้รับแบ่งปันผลประโยชน์ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดีการบริหารจัดการจะต้องคำนึงถึงสิทธิของประเทศอื่นในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมด้วย และการบริหารจัดการจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อ

¹⁶ อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยเหนือฐานทรัพยากรพันธุกรรมพืช (น. 3), เล่มเดิม.

ประโยชน์ของคนในอนาคตด้วย ดังนั้นรัฐจะไม่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่ต้องใช้อำนาจอธิปไตยอย่างรับผิดชอบเพื่อเป็นหลักประกันว่า กิจกรรมในความควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ดินแดนของรัฐอื่น และเป็นหน้าที่ของทุกรัฐที่จะต้องร่วมมือแก้ไขปัญหามาของประชาคมระหว่างประเทศ

สาเหตุที่นำหลักเรื่องสิทธิอธิปไตยมาใช้แทนหลักอำนาจอธิปไตย เนื่องมาจากการเปลี่ยนมุมมองด้านความสัมพันธ์ของรัฐในฐานะผู้ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรมากกว่าเน้นในเรื่องของความเป็นเจ้าของ โดยเน้นความสัมพันธ์ในระหว่างประเทศภาคีในการร่วมมือจัดการทรัพยากรร่วมกัน เพราะว่าปัญหาของทรัพยากรพันธุกรรมเป็นความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Mankind) แม้จะนำหลักเรื่องสิทธิอธิปไตยมาใช้แต่ต้องยอมรับว่า ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐ ทรัพยากรชีวภาพจึงอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐอยู่แล้ว การที่นำคำว่า “สิทธิอธิปไตย” มาใช้น่าจะเป็นการวางหลักให้ครอบคลุมถึงสิทธิการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในบริเวณเขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) ไหล่ทวีป (Continental Shelf) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) เนื่องจากบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐมีเพียงสิทธิอธิปไตยเท่านั้น ทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในดินแดนของรัฐยังคงอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐนั้น

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ ๆ นั้นบริหารจัดการได้ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตย ส่วนการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชในดินแดนที่รัฐมีสิทธิอธิปไตย ให้อยู่ภายใต้หลักสิทธิอธิปไตย แต่ทั้งนี้การบริหารจัดการจะต้องคำนึงถึงความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติที่มีต่อทรัพยากรพันธุกรรม

2.3 หลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ

การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกขึ้นมาหารือร่วมกันในเวทีระดับโลก เนื่องจากนานาประเทศเริ่มตระหนักได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือเฉพาะทวีปใดทวีปหนึ่ง แต่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างและขยายไปทุกประเทศทั่วโลก กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นความร่วมมือร่วมกัน โดยมองว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญในการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ และส่งผลให้มีระบบนิเวศที่ดีต่อประชาชนในปัจจุบันและยังคงยั่งยืนแก่ประชาชนรุ่นหลังในอนาคต

เกือบสี่ทศวรรษที่กระแสดความตื่นตัวด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยปรากฏชัดอยู่ในนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ พันธกรณีในประเทศต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามภายใต้อนุสัญญาและความตกลงเรื่องสิ่งแวดล้อม ตลอดจนในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาล้อมสิ่งแวดล้อมที่มีผลข้ามเขตแดน เป็นต้น โดยถือว่าเป็นความห่วงใยร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Concern of Humankind) กล่าวคือรัฐต้องใช้อำนาจอธิปไตยอย่างรับผิดชอบเพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจกรรมในความรับผิดชอบของรัฐหรือในความควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐนั่นเอง หรือต่อพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐนั้น และแม้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่นานาประเทศก็ยอมรับร่วมกันว่าไม่สามารถจะพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากปัญหาการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะต้องดำเนินต่อไป โดยคำนึงถึงการรักษาสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมิให้เสื่อมโทรมจนถึงขนาดที่ไม่สามารถจะกลับคืนมาได้ ซึ่งเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)¹⁷ อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของทุก ๆ ประเทศมาจนทุกวันนี้ ในระดับโลกได้มีการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๆ มาแล้ว 3 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อมนุษย์ และผลจากการประชุมดังกล่าวในปลายปี ค.ศ. 1972 สมัชชาสหประชาชาติได้จัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานในเรื่องของสิ่งแวดล้อมในระบบสหประชาชาติ¹⁸

ยี่สิบปีต่อมาสหประชาชาติได้จัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 (2535) ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการประชุมสุดยอดในระดับผู้นำของโลก (เรียกโดยย่อว่า Rio Summit หรือ Earth Summit) เพื่อกำหนดแนวทางในการ

¹⁷ การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง วิธีการพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นหลัง ในการตอบสนองความต้องการของเขา. อ้างถึงใน *การพัฒนาอย่างยั่งยืน Sustainable Development*, (เล่มเดิม).

¹⁸ ภูมิหลังการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development-WSSD) ที่นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ กระทรวงการต่างประเทศ 30 เมษายน 2553.

พัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ที่ประชุม UNCED และการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development หรือ WSSD) ค.ศ. 2002 ที่กรุง Johannesburg ประเทศแอฟริกาใต้ อาจกล่าวได้ว่าในบรรดาการประชุมทั้งสามครั้ง การประชุม UNCED เมื่อ ค.ศ. 1992 มีความสำคัญและเป็นที่รู้จักมากที่สุด เนื่องจากการเปิดให้ลงนามในคำประกาศกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อีกทั้งมีการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน การประชุมที่กรุง Johannesburg มิได้เสนออนุสัญญาหรือเอกสารใหม่ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและติดตามว่านานาประเทศได้ดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ และแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและจัดการความยากจนแล้วมากน้อยเพียงใด ประเด็นสำคัญก็คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงเป็นหลักการสำคัญของการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศและผลกระทบของปัญหายาวยไปทุกประเทศทั่วโลกจึงควรจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศ กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงถูกหยิบยกขึ้นมาหารือร่วมกันโดยมองว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดในการรักษาสถานของทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่และส่งผลให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อประชาชนในปัจจุบันและในอนาคต

การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกขึ้นมาหารือร่วมกันในเวทีระดับโลกโดยมีการประชุมด้านสิ่งแวดล้อม 3 ครั้งที่มีความสำคัญ ได้แก่ การประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ค.ศ. 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล และการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development หรือ WSSD) ค.ศ. 2002 ที่กรุง Johannesburg ประเทศแอฟริกาใต้

2.3.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเสนอว่าคือเป้าหมายของการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงวิธีการหรือมาตรการเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก็มักจะไม่ค่อยปรากฏชัดเจนว่ารูปธรรมของการปฏิบัติคืออะไร สำหรับด้านกฎหมายได้มีการพัฒนาหลักการสำคัญหลายข้อเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการส่วนใหญ่ปรากฏในคำประกาศกรุงริโอ แผนปฏิบัติการ Agenda 21 อนุสัญญา

ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งถูกนำไปกำหนดเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มสหภาพยุโรป

แม้ว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเริ่มเป็นที่รู้จักกันมากตั้งแต่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเรียกย่อ ๆ ว่า WCED) เมื่อ ค.ศ. 1987¹⁹ แต่แนวคิดในเรื่องการสร้างคุณภาพระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนามีปรากฏมาหลายปีก่อนหน้านั้นแล้ว และหากจะศึกษาถึงพื้นฐานของแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” นั้นอาจกล่าวได้ว่าหนังสือเรื่อง “Silent Spring” (ฤดูใบไม้ผลิที่เงียบงัน) โดย Rachel Carson ตีพิมพ์ครั้งแรกปี 1962 ตีแผ่ผลกระทบของยาฆ่าแมลงที่เรียกว่า DDT ต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ด้านข้อมูลที่หนักแน่นน่าเชื่อถือทำให้เรื่องนี้อยู่ในความสนใจอย่างกว้างขวางและนำไปสู่การต่อต้าน DDT ในปี 1972 นักสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยกย่อง Silent Spring ว่าเป็น “จุดเปลี่ยน” ที่ทำให้คนจำนวนมากหันมาตระหนักถึงความเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นระหว่างสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม โดยเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้อยู่ที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากอยู่ที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรโลกในทางที่ไม่เพิ่มระดับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพของธรรมชาติ ที่จะผลิตมันให้มนุษย์ใช้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจว่า การนิ่งเฉยไม่ทำอะไรเลยมีผลกระทบและเราต้องหาหนทางใหม่ ๆ ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบัน และพฤติกรรมของปัจเจกชน²⁰

ในการประชุม UNCHE ที่กรุงสต็อกโฮล์มเมื่อ ค.ศ. 1972 มีคำประกาศกรุงสต็อกโฮล์มข้อ 13 ซึ่งกำหนดว่ารัฐควรใช้หลักบูรณาการในการวางแผนการพัฒนาประเทศเพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาสอดคล้องกับความจำเป็นในการคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนยังปรากฏอยู่ทั่วไปในข้ออื่น ๆ ของคำประกาศ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต และการคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนยังปรากฏในมติสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่เรียกว่า The World Charter for Nature เมื่อ ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดการระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดผลิตภาพสูงสุดและยั่งยืน (Optimum Sustainable Productivity) บูรณาการการอนุรักษ์ธรรมชาติในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำกัดการใช้

¹⁹ จาก *โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (รายงานผลการวิจัย), โดย กอบกุล ราชนาคร, 2549, เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

²⁰ จาก “คอลัมน์ ล่องคลื่นโลกาภิวัตน์,” โดย สฤณี อาชวานันทกุล, *ประชาชาติธุรกิจ*, 31(3987)(3187)).

ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกินสมรรถภาพในการผลิตทดแทนตามธรรมชาติ คุ่มครองความสมบูรณ์ในระยะยาวของทรัพยากรดิน และการประหยัดทรัพยากรโดยใช้ซ้ำ (reuse) และการนำกลับมาใช้อีก (Recycling)

รายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1987 ชื่อว่า “Our Common Future” หรือที่มักเรียกกันว่า Brundtland Report ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้นำไปสู่ความก้าวหน้าบางประการ เช่น ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ความรู้หนังสือและการผลิตอาหารมีเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีสัญญาณชัดเจนว่าระบบเศรษฐกิจกำลังก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ปัญหาต่าง ๆ รวมถึงความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติจากน้ำท่วม การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และการขยายตัวของทะเลทราย การสูญเสียพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การทำลายชั้นโอโซนและปัญหาโลกร้อน การพังทลายของดิน และมลพิษที่เกิดจากการใช้สารเคมี และการปล่อยของเสียที่เกิดจากกิจกรรมด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ภาคพลังงาน การใช้ที่ดิน และ ป่าไม้ และการคมนาคมขนส่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดความยั่งยืน Brundtland Report ได้นิยามการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้กว้าง ๆ ว่า หมายถึงการพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการสนองตอบความต้องการของคนรุ่นอนาคต (Development which “meets the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงไม่สามารถที่จะวัดได้ด้วยเพียงตัวเลขของอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่จะต้องพิจารณาถึงความผาสุกของประชาชนในชาติ ทั้งในด้านคุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะโภชนาการ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยืนยันอีกครั้งในคำประกาศกรุงริโอ ข้อ 4 ซึ่งกำหนดว่า “เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องถือเป็นส่วนที่ถูกผนวกเข้าไปในกระบวนการพัฒนา และไม่สามารถแยกพิจารณาต่างหากจากการพัฒนา”

นอกจากนี้คำประกาศกรุงริโอยังกล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันได้แก่ การจัดปัญหาความยากจน การลดและจัดแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน การส่งเสริมให้เกิดความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเปิดให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหารเพื่อแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม การยึดแนวทางระวังไว้ก่อน (Precautionary Approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิของคน

พื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน
หลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการดำเนินนโยบายและกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาต่อมาทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ รวมทั้งได้ถูกนำไปใช้
ในอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ²¹

2.3.2 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21)

แผนปฏิบัติการที่ 21 เป็นยุทธศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจาก
ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อรองรับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
(CBD) โดยถือว่าแผนปฏิบัติการที่ 21 แม้จะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่ก็เป็นแนว
ปฏิบัติที่ประเทศต่าง ๆ ควรรับไปดำเนินการ (Soft Law) ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรอง
แผนปฏิบัติการที่ 21 นี้พร้อมกับประเทศอื่น ๆ อีก 179 ประเทศ แผนปฏิบัติการที่ 21 ได้ระบุกรณีที่
รัฐภาคีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการอนุรักษ์และ
จัดการทรัพยากร (Conservation and Management of Resources) ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจาก
ทรัพยากรชีวภาพ

แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ระบุให้รัฐภาคีต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในการ
อนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและระบบนิเวศ โดยเสนอให้รัฐภาคีประเมินสถานะความหลากหลายทาง
ชีวภาพภายในรัฐ ศึกษาความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีต่อระบบนิเวศทั้งในด้าน
เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จัดทำกลยุทธ์ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ส่งเสริม
การเกษตรแบบดั้งเดิมซึ่งสามารถเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้ชุมชน และสตรีเข้ามามีส่วน
ร่วมในการอนุรักษ์และจัดการระบบนิเวศ ให้การคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (Natural
Habitats) และพื้นที่ระบบนิเวศที่ได้รับความเสียหาย ดำเนินการเพิ่มจำนวนประชากรของพืชที่ถูก
คุกคามหรือใกล้สูญพันธุ์ ดำเนินการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชดั้งเดิม (Primitive Cultivated Species)
และชนิดพันธุ์พืชป่าในพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิด (Country of Origin) ของชนิดพันธุ์พืชรวมทั้ง
สำรวจและจัดทำทะเบียนทรัพยากรชีวภาพ กำหนดกิจกรรมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความ
หลากหลายทางชีวภาพ และกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว การทำกิจกรรมใด ๆ
ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางระบบนิเวศสูงต้องกำหนดให้ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
(EIA) และควรเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วยและ
ควรดำเนินการให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และเอกชนตระหนักในนโยบายการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

²¹ โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(รายงานผลการวิจัย) (น. 3-4), เล่มเดิม.

อย่างยั่งยืนรวมทั้งควรจัดให้มีสิ่งจูงใจด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคม (Economic and Social Incentives) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

หลักการในข้อนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเร่งด่วนของปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพโดยเฉพาะการเน้นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในสภาพธรรมชาติ (In-situ Conservation) หลักการในข้อนี้ยังนำระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) มาใช้กับโครงการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประการสำคัญยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ทำให้ชุมชนสามารถผลักดันนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับชุมชนได้ การเปิดพื้นที่ให้กับชุมชนยังสอดคล้องกับแนวคิดของระบบกฎหมายเฉพาะตามข้อเสนอของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ชุมชนของตนเอง

(2) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้ (Provider) และผู้ใช้ (User) ทรัพยากรชีวภาพ

แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ระบุให้รัฐจัดทำกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมในระหว่างผู้ให้และผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งมีขั้นตอนที่รับประกันสิทธิของชนท้องถิ่นทั้งในลักษณะปัจเจกบุคคลหรือชุมชนที่จะได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือกรรมวิธีดั้งเดิมของชนพื้นเมือง รัฐภาคีควรกำหนดมาตรการเพื่อรับประกันว่ารัฐที่เป็นผู้ให้ทรัพยากรชีวภาพได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในเชิงพาณิชย์และควรประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรชีวภาพเพื่อการคุ้มครองและใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า

หลักการในข้อนี้มีความสำคัญ เพราะการแบ่งปันผลประโยชน์แก่เกษตรกรหรือชุมชนที่เป็นผู้อนุรักษ์พัฒนาทรัพยากรชีวภาพนั้น นอกจากจะทำให้เกษตรกรและชุมชนได้รับผลประโยชน์จากความวิริยะอุตสาหะของตนเองแล้ว ในเชิงสัญลักษณ์ยังเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับความมีตัวตนของชุมชน ยอมรับระบบสิทธิเชิงซ้อน และยอมรับการสร้างสรรค์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Invention) ของเกษตรกรอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกษตรกรหรือชุมชนดำรงวิถีชีวิตในแบบดั้งเดิมของตนเองได้ต่อไป การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจะเป็นแรงสนับสนุนให้เกษตรกรและชุมชนอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่นของตนต่อไป

(3) การรับรองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรชีวภาพ

แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ระบุให้รัฐภาคีส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นวิธีที่สามารถเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพได้และให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการระบบนิเวศ รวมทั้งให้ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ และยังกำหนดให้เร่งจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเร่งด่วน รวมทั้งคุ้มครองและส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นที่มีส่วนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐภาคีควรร่วมมือกับชนท้องถิ่นสำรวจสภาพของความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรชีวภาพ

หลักการในข้อนี้เป็นการยอมรับว่ารูปแบบวิถีชีวิตของเกษตรกรในแบบดั้งเดิมเป็นกลไกสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ การแลกเปลี่ยนความรู้ พันธุ์พืช และเมล็ดพันธุ์เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการดำรงความหลากหลายของพันธุกรรมพืช เพราะเกษตรกรจะคัดเลือกพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่เพาะปลูก ภูมิอากาศ ทำให้พันธุ์พืชเกิดการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ความหลากหลายของพันธุ์พืชดังกล่าวเป็นคลังแห่งพันธุกรรมและเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์พืช หรือใช้ในเทคโนโลยีชีวภาพ ดังนั้นการธำรงรูปแบบวิถีชีวิตในแบบดั้งเดิมไว้จึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการข้อนี้ คือ การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัย หรือเงื่อนไขสำคัญต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืช หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจถือเป็นความรู้ที่แยกจากพันธุกรรมพืช หรือเมล็ดพันธุ์ แต่ในความเป็นจริงภูมิปัญญาดังกล่าวผูกติดกับพันธุ์พืชและเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรอย่างแยกจากกันไม่ได้ เปรียบดังสองด้านของเหรียญเดียวกัน เพราะภูมิปัญญาดังกล่าวจะสั่งสมจากระบวนการเกษตรกรรมของเกษตรกร ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ การเลือกพื้นที่เพาะปลูก การเตรียมดิน การเพาะปลูก การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์เพื่อใช้ปลูกต่อไป ตลอดจนลักษณะและวิธีการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ความรู้หรือภูมิปัญญาของเกษตรกรเหล่านี้จะเพิ่มพูนมากขึ้นเรื่อยตามการเปลี่ยนแปลงของพันธุ์พืช ความรู้หรือภูมิปัญญาของเกษตรกรจึงเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง และมีความเป็นพลวัต (Dynamic) ดังนั้นการที่จะรักษากระบวนการดังกล่าวให้คงอยู่ต่อไปได้จึงต้องรักษารูปแบบวิถีการดำรงชีวิตของเกษตรกรในแบบดั้งเดิมให้คงอยู่ต่อไป

(4) การใช้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรชีวภาพ

แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ระบุให้พัฒนาการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในลักษณะที่ยั่งยืน รวมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยเทคโนโลยีเหล่านี้ควรเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Green Technology) จัดตั้งโครงการ

เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดตั้งธนาคารพันธุ์กรรม หรือห้องปฏิบัติการในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา เทคโนโลยีชีวภาพควรเป็นเทคโนโลยีที่ช่วยเพิ่มผลผลิตหรือเพิ่มคุณค่าทางโภชนาการและควรใช้ควบคู่ไปกับเทคนิคการปรับปรุงพันธุ์พืชแบบดั้งเดิม เทคโนโลยีชีวภาพควรช่วยลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร หรือปุ๋ยเคมีและการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการเกษตรควรเป็นการใช้โดยตระหนักถึงการรักษาสังแวดล้อม

หลักการในข้อนี้เป็นหลักการที่ต้องการปกป้องเกษตรกรไม่ให้ได้รับผลกระทบจากวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่เกษตรกรยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ การกำหนดให้ประเทศที่มีความก้าวหน้าต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากจะมีเป้าประสงค์เป็นการยกระดับเทคโนโลยีของประเทศกำลังพัฒนาแล้วยังจะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาได้เรียนรู้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีนั้น ๆ และจะได้เตรียมพร้อมในการป้องกันผลกระทบดังกล่าวไปพร้อมกันด้วย หลักการในข้อนี้จะช่วยเพิ่มศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในการเกษตรโดยผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งความรู้จากเทคโนโลยีสมัยใหม่อาจมีส่วนช่วยเหลือเกษตรกรให้รักษารูปแบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมไว้ต่อไป โดยเฉพาะการช่วยลดปัญหาการใช้สารเคมีทางการเกษตร การใช้ปุ๋ยเคมีซึ่งสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²²

2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ

“การมีส่วนร่วม (Participation)” ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วน (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่าการมีส่วนร่วมโดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้นคำว่ามีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน

²² จาก การศึกษากฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น (รายงานผลการวิจัย) (น. 36-41), โดย สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551 (ธันวาคม), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมหรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ WHO/UNICEF ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่มและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุม องค์การสหประชาชาติเคยระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะให้เข้าใจชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้นอย่างไรก็ดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ายังครอบคลุมถึง

(1) การสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียม

(2) การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตยในการเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกันและการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

(3) การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

(4) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

การพิจารณาการมีส่วนร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการปลดปล่อยมนุษย์จากโซ่ตรวนผูกพันให้เป็นอิสระในการกำหนดวิถี

ชีวิตของตนเอง ดังมีผู้นิยามว่า “โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนาและให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ภาวะทันสมัย”

ในส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งในสังคมเพราะ “มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง” และย่อมจะมีลักษณะ รูปแบบและวิธีการโดยเฉพาะตัว

ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์โดยต้องมีการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณาออกจากการมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายมีกิจกรรมเป้าหมาย และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะและเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อเห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ จำนวนและสัดส่วนของประชาชนจะแตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการตัดสินใจ ไม่มีกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่งที่เหมาะสมและใช้ได้ผลดีกับทุกสถานการณ์²³

แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นไม่ว่าในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณาและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในกิจการใด ๆ ของประชาชนจะต้องเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของประชาชนเพื่อให้เกิดผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐหรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน

²³ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริหารจัดการหางาน (รายงานผลการวิจัย), โดย กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550 (กันยายน), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

นับจากที่ประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการเมืองที่แย่งชิงอำนาจระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงนั้น เป็นเพียงผู้มีอำนาจสูงสุดแต่ในนาม กล่าวคือ เมื่อประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปแล้ว ตัวแทนก็จะเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ได้รับความคุ้มครองไม่มากเท่าที่ควร ประกอบกับมีการกบฏและรัฐประหารหลายครั้ง ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยจึงขาดเสถียรภาพอย่างแท้จริง จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองใหม่ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นการสร้างเสถียรภาพแก่รัฐบาล มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของรัฐอย่างแท้จริงขึ้นมา ดังจะเห็นจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองให้มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ การให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ กฎหมายได้กำหนดให้ว่าจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องและมีความเป็นกลางในการเข้าร่วมศึกษาผลกระทบของโครงการนั้น ๆ ประกอบการพิจารณาก่อนการดำเนินโครงการนั้นและมีการให้สิทธิประชาชนได้รับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารของโครงการ ตลอดจนข้อมูลด้านสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงการวางหลักประกันให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานเหล่านั้นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจกระทบหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางกฎ กติกาทางสังคมไว้เป็นภาพรวมกว้าง ๆ ถึงการใช้สิทธิและบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการหรือบริหารจัดการและบำรุงรักษาปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เป็นอย่างดีเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยยังมีการบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ปรากฏใน

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” เป็นต้น

แต่ในความเป็นจริงในสังคมยังเป็นปัญหาหลายประการที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเหตุที่การกำหนดกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งรัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกระจายอำนาจ การให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษา ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ ตลอดจนจนถึงการได้รับคำชี้แจงจากส่วนราชการในโครงการต่าง ๆ²⁴

สิทธิเสรีภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ประชาชนในประเทศพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” โดยทั่วไปมักเป็นคำที่ใช้รวม ๆ ไปด้วยกันว่า “สิทธิเสรีภาพ” แต่ในทางวิชาการคำว่าสิทธิและเสรีภาพ มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ²⁵

²⁴ จาก มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร) (น. 10-12), โดย มนตรี กิจรุ่งเรืองกุล, 2550, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

²⁵ จาก สิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 7), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2540, กรุงเทพฯ: องค์การคำของคุรุสภา.

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้และที่เป็นนามธรรม หากกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใดก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธินั้น ๆ รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย ซึ่งหากเป็นสิทธิประเภทที่โดยสภาพไม่อาจใช้ได้ทันทีแต่ต้องมีกลไกหรือวิธีการบางประการ หรือต้องมีกฎหมายออกมารองรับรัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้น ๆ ได้

เสรีภาพ หมายถึง ความเป็นอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความเป็นอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้นเสรีภาพจึงเป็นสิทธิประการหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความว่ารวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถสรุปได้ 2 ประการ คือ 1. การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และ 2. การมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้รับรองสิทธิของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นที่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นเรื่องของคนในสังคมไทยทุกคนโดยทั่วไปมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม²⁶

²⁶ จาก การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชาวไทยในคดีปกครองประเภทสิ่งแวดล้อม การผังเมือง อาคาร โรงงาน และเหตุเดือดร้อนรำคาญ (น. 79), โดย ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.