

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศและความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม นั้น แบ่งประเด็นปัญหาได้ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย

ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีรูปแบบมาตรการตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไป เนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้กำหนดรูปแบบบังคับตลอดจนพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบเฉพาะเช่นกัน หลักการสำคัญของพิธีสารนาโงยาฯ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรยีนส์เรื่องสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติดังเช่นกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสารนาโงยาฯ เน้นย้ำให้การเข้าถึงทรัพยากรเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิด โดยขอให้ประเทศภาคีจะต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย การบริหารจัดการ หรือมีนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดความแน่นอนทางกฎหมาย ความชัดเจน และความโปร่งใสของกฎหมาย ตลอดจนเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งกฎและกระบวนการในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวต้องมีความเท่าเทียมและไม่เป็นไปโดยไร้เหตุผล มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตการเข้าถึง มีข้อตัดสินใจที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและโปร่งใสโดยหน่วยงานรับผิดชอบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และหลักการอีกประการที่พิธีสารนาโงยาฯ

ให้ความสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อมิได้มีการกำหนดรูปแบบใดบังคับ ในแต่ละประเทศจึงมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายและวัฒนธรรมที่ต่างกัน เช่น ประเทศ เกาหลี มาลาวี อุกันดา เคนยา และแอมเบีย มีการออกเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการให้หน่วยงานแห่งชาติที่รับผิดชอบเป็นหน่วยที่ดูแลออกกฎระเบียบการส่งทรัพยากรชีวภาพออกนอกประเทศ และกำหนดค่าธรรมเนียมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์

ประเทศ คอสตาริกา อินเดีย เม็กซิโก และเปรู มีการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งกฎระเบียบลักษณะนี้จะเป็นกฎระเบียบที่ครอบคลุม บทบัญญัติต่าง ๆ ในอนุสัญญา กฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจะเป็นส่วนหนึ่งของกฎระเบียบนี้ และในส่วนของ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพนั้นก็จะนำหลักการที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ เช่น การแจ้งล่วงหน้า การตกลงร่วมกัน และการแบ่งปันผลประโยชน์มาประยุกต์ให้เป็นกฎระเบียบ

ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศในแถบอเมริกาใต้ อาทิ โบลิเวีย โคลัมเบีย เวเนซุเอลา จะมีกฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งการสร้างกฎระเบียบลักษณะนี้มีทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

ในส่วนของประเทศไทย ในช่วงแรกที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ อยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งมีการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าภาคหลวงซึ่งเป็นลักษณะสัมปทาน ผลประโยชน์เข้าสู่ภาครัฐ โดยมีได้มีหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากเป็นกฎหมายเก่าก่อนที่จะเริ่มมีการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน กฎหมายอีกฉบับคือพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ได้นำหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์มาบัญญัติไว้เป็นฉบับแรกเมื่อประเทศไทยเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญา

ปัจจุบันเนื่องจากประเทศไทยไม่มีการออกหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบของกฎหมายเฉพาะ อาจจะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพและกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นการห้ามการเข้าถึงในทรัพยากรชีวภาพมากกว่าการเปิดโอกาส เพราะต้องยอมรับว่าเจตนาแรกในการออกกฎหมายของประเทศไทย มีเจตนาแรกในการออกมาควบคุมและบังคับบัญชามากกว่าการออกกฎหมายมาส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการออกกฎหมายมาให้สิทธิหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพียงจะมีการยอมรับเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 และบัญญัติต่อเนื่องปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับประเทศไทยเริ่มเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาต่าง ๆ ในภายหลังจึงต้องผูกพันเป็นพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ของไทย จึงแฝงอยู่ในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีการตรามาก่อนจะมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติได้ครอบคลุมทั้งในประเด็นพื้นที่ประเด็นการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ หรือประเด็นการอนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์ เมื่อประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงต้องย้อนกลับมาสำรวจกฎหมายที่มีอยู่ว่ามีส่วนใดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยมีการบัญญัติเรื่องการเข้าถึงอยู่ในหลายกฎหมาย แต่ในเรื่องการแบ่งปันผลประ โยชน์นั้น แทบไม่ปรากฏ จนกระทั่งมาถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรก ต่อมาภายหลังเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงเริ่มมีการนำหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประ โยชน์มาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ออกมา หลังจากเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาฯ ส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้เป็นหมวด หรือมาตราหนึ่งในกฎหมายนั้น ๆ ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประ โยชน์ของไทย มีข้อสังเกตแต่ละรายฉบับดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 เป็นกฎหมายที่เก่าแก่นับจนถึงปัจจุบันมีอายุถึง 70 กว่าปีก่อนที่สหประชาชาติจะเริ่มมีมติในเรื่องการสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดอนาคตทางเศรษฐกิจของตนเองของรัฐต่าง ๆ บนหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ดังนั้น หลักการของกฎหมายดังกล่าวจึงอยู่บนพื้นฐานของรัฐที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในราชอาณาจักร รัฐกำหนดเรื่องการเข้าถึงในทรัพยากรเฉพาะที่อนุญาตเพื่อการสัมปทาน โดยการจัดสรรให้เอกชนเข้ามาใช้ทรัพยากร แต่มีการแบ่งปันผลประ โยชน์ซึ่งอยู่ในรูปแบบเดียว คือ การแบ่งปันที่เป็นรูปตัวเงิน ในลักษณะของค่าภาคหลวงที่เอกชนต้องแบ่งปันให้กับรัฐ เมื่อถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการสัมปทานป่าไม้ โดยเฉพาะ ดังนั้นในส่วนการแบ่งปันผลประ โยชน์ เมื่อมีพระราชกำหนดให้ยกเลิกการทำสัมปทานป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2532 จึงมีข้อกำหนดเฉพาะในเรื่องการเสียด่างค่าภาคหลวงสำหรับการทำไม้หวงห้าม

และเก็บของป่าหวงห้ามเท่านั้น ซึ่งค่าภาคหลวงตามกฎหมายนี้ “ค่าภาคหลวง” หมายถึง ค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องเสียตามกฎหมาย⁵⁴ ซึ่งในกรณีการทำไม้หวงห้าม การกำหนดอัตราค่าภาคหลวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี โดยกำหนดได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีของป่า สามารถกำหนดอัตราค่าภาคหลวงได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาตลาดในราชอาณาจักร⁵⁵

กรณีการเข้าถึงพื้นที่ตามกฎหมายฉบับนี้ มีข้อยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ใน มาตรา 17 กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้าหรือ การทดลองในทางวิชาการ ซึ่งหากพิจารณาเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1210/2503 ที่วางหลักไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องกระทำด้วยตนเองเสมอไป แต่อาจมีผู้ช่วยเหลือซึ่งมิใช่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ เพราะกิจการบางอย่างอาจต้องใช้แรงงานหรือผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ผู้ซึ่งรับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้กระทำการใด ๆ เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หากพิจารณาเห็นว่าหน่วยงานหรือบุคคลใดที่มีโครงการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ ก็อาจอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นโครงการร่วมกัน ก็น่าจะดำเนินการได้โดย อนุโลม อย่างไรก็ดีข้อสังเกตนี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะหน้าเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการคุ้มครอง ทรัพยากรชีวภาพทั้งในรูปแบบเชิงพื้นที่ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร และในเชิงตัวทรัพยากร ทั่วราชอาณาจักร การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ไม่เพียงพอ และสอดคล้องกับรูปแบบลักษณะของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในสถานการณ์ ปัจจุบัน เพราะลักษณะของการขอเข้าถึงทรัพยากรในปัจจุบันไม่ได้มีแต่เพียงลักษณะการเข้าไป ขอสัมปทานแร่ หิน ดิน ฯลฯ ดังเช่นที่ผ่านมา ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นที่ต้องการอย่างสูงในขณะนี้ เน้นไปที่ทรัพยากรชีวภาพเพื่อเป็นวัตถุดิบสำคัญในเชิงอุตสาหกรรม และการพาณิชย์ การนำ พันธุกรรมไปต่อยอด ศึกษา งานวิจัยต่าง ๆ สามารถเพิ่มมูลค่าในพันธุกรรมนั้น ๆ ได้อย่างมากสาธิต ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งยารักษาโรค และลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์

⁵⁴ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(12) “ค่าภาคหลวง” หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องเสียตาม ความในพระราชบัญญัตินี้.

⁵⁵ มาตรา 30 รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด อัตราค่าภาคหลวงไม่เกินร้อยละ สิบของราคาตลาดในราชอาณาจักร โดยเฉลี่ยจากราคาของของป่าหวงห้ามนั้น.

ไม่สอดคล้องกับหลักการและรูปแบบที่กำหนดไว้ในพิธีสารนาโงยาฯ ในมาตรา 5 และ 5 BIS⁵⁶ ที่ได้วางหลักเกณฑ์การเข้าถึงซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำไว้แล้วสำหรับการให้ภาคีสมาชิกดำเนินการ

⁵⁶ มาตรา 5 และ 5 BIS (การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม)

(1) โดยเน้นย้ำถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยการใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ หากไม่ได้กำหนดให้เป็นอย่างอื่นโดยประเทศภาคีนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบาย ที่จำเป็น ตามความเหมาะสมเพื่อทำให้เกิด

1) ความแน่นอนทางกฎหมาย ความชัดเจน และความโปร่งใสของกฎหมายและเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

2) กฎและกระบวนการ ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มีความเท่าเทียมและไม่เป็นไปโดยไร้เหตุผล

3) มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตเข้าถึง

4) มีข้อตัดสินใจที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและโปร่งใส โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

5) การออกใบอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐานการให้อนุญาตและการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และประกาศไว้ในกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

6) เมื่อเป็นไปได้และเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศ ดั้งเดิมและ/หรือขั้นตอนสำหรับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือการเห็นชอบและการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Approval and Involvement) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น สำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

7) จัดทำกฎระเบียบและกระบวนการในการกำหนดให้มีและจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) โดยจะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรและอาจประกอบด้วยเงื่อนไขใน

1. การระงับข้อพิพาท

2. การแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งรวมถึงที่สัมพันธ์กับสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา

3. การใช้ต่อเนื่องโดยบุคคลที่สาม ถ้ามี และ

4. การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ ถ้ามี

8) ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายภายใน โดยมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันว่า

1. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้รับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือความเห็นชอบและการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Approval and Involvement) จากชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น เมื่อชุมชนนั้นมีสิทธิที่จะดำเนินการให้อนุญาตเข้าถึงทรัพยากรนั้น

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติห้าม ดังนั้นบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติได้ แต่การเข้าไปต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีตามความในมาตรา 18⁵⁷ ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และต้องเสียค่าบริการในการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีตามความในมาตรา 23⁵⁸ ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งการเข้าไปในลักษณะดังกล่าวเป็นการเข้าไปในลักษณะท่องเที่ยวพักผ่อนมิได้ครอบคลุมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์

กรณีการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการนั้นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16⁵⁹ และมาตรา 17⁶⁰ ยกเว้นการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์

2. ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่น มีการเข้าถึงตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือความเห็นชอบและการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้อง (Approval and Involvement) จากชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นและมีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT).

⁵⁷ มาตรา 18 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี.

⁵⁸ มาตรา 23 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติหรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับบริการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของ.

⁵⁹ มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือ เผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากร ธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย

ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจร หรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีตามความในมาตรา 19⁶¹ ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ซึ่งรวมถึงการเข้าไปเก็บหานำออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่พันธุ์ไม้ ในเขตอุทยานแห่งชาติ การนำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ การเข้าไปเก็บหานำออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่มีใช้พืชหรือสัตว์

-
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น หรือเหือดแห้ง
 - (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
 - (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือ ทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่าน ไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
 - (8) เก็บหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
 - (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือจับขี้นยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อ การนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (11) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป
 - (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตาม ระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
 - (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
 - (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
 - (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
 - (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
 - (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
 - (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง.

⁶⁰ มาตรา 17 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไว้ประโยชน์.

⁶¹ มาตรา 19 บทบัญญัติในมาตรา 16 และมาตรา 17 มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อนหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี.

ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ กฎหมายยกเว้นให้กระทำได้เฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีตามความในมาตรา 19 ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549 เช่นเดียวกัน

การอนุญาตตามมาตรา 19 ดังกล่าว จะสังเกตได้ว่ากฎหมายอนุญาตเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีอนุโลมโดยเทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1210/2503 ที่วางหลักไว้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องกระทำด้วยตนเองเสมอไป แต่อาจมีผู้ช่วยเหลือซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ เพราะกิจการบางอย่างอาจต้องใช้แรงงานหรือผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ผู้ซึ่งรับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้กระทำการตามมาตรา 19 นี้ ย่อมได้รับการยกเว้นความผิดไปด้วย ดังนั้น การกระทำใด ๆ เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พิจารณาเห็นว่าหน่วยงานหรือบุคคลใดที่มีโครงการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ก็อาจอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นโครงการร่วมกัน โดยปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวโดยอนุโลม

โดยที่เขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงเป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญของการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม ดังนั้นแม้จะมีการอนุโลมการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเรื่องการแข่งขันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมที่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ ตามมาตรา 5 และมาตรา 5 BIS และมีข้อสังเกตว่าหากมีการออกหลักเกณฑ์ในส่วนของพันธุ์ไม้น่าจะเข้าซ้อนกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ครอบคลุมพันธุ์พืชทั่วราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้เน้นไปในเรื่องการควบคุมและป้องกันปัญหาจากการประกอบการค้าพันธุ์พืชเนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมในขณะนั้น ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากพืชอย่างปราศจากการควบคุม มีการนำมาใช้ในจำนวนมากเกินความจำเป็นจนอาจส่งผลให้พืชบางชนิดสูญพันธุ์หรือกรณีการนำพืชบางชนิดจากต่างประเทศเข้ามาและมีศัตรูพืชติดมาทำให้เกิดผลกระทบต่อพันธุ์พืชในประเทศไทย

ในส่วนของขอบเขตกฎหมายฉบับนี้ เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ เมื่อพิจารณามาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง (1) เมล็ดพันธุ์ควบคุม (2) พืชสงวน (3) พืชต้องห้าม” ข้อสังเกตในประเด็น

ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการค้านั้น เป็นการกำหนดที่มุ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในเชิงวิชาการ อาจจะไปสู่ผลงานที่มีมูลค่าในเชิงการค้าได้ในอนาคต และเมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชสงวน พืชต้องห้าม บางสายพันธุ์เป็นพันธุกรรมที่น่าจะทับซ้อนกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ดังนั้นการดำเนินการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ อาจจะต้องดำเนินการตามกฎหมายทั้งสองฉบับและหากมีการเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้หรืออุทยานแห่งชาติ ก็จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อีกด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในเรื่องของการควบคุมและส่งเสริมด้านพันธุ์พืช และด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นหลัก จึงไม่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ มาตรา 5 และมาตรา 5 BIS

พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

เนื่องจากเหตุผลในการออกกฎหมายตั้งแต่ยังเป็นพระราชบัญญัติควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย พุทธศักราช 2475 จนกระทั่งยกเลิกและมีการปรับปรุงแก้ไขกลายเป็นพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 ในปัจจุบันนั้นอยู่บนพื้นฐานการที่รัฐใช้อำนาจในการควบคุมดูแลและการป้องกันความปลอดภัยในส่วนของเชื้อโรคและพิษ มุ่งหมายไปในหน่วยงานที่เป็นห้องปฏิบัติการภาคเอกชน ที่มีการดำเนินการในลักษณะการทดสอบหรือศึกษาวิจัย ซึ่งมีการผลิต การครอบครอง หรือกรณีมีการจำหน่ายในเชิงการค้า การนำเข้ามายังในประเทศไทย การส่งออกนอกประเทศหรือกรณีการนำผ่านประเทศ ดังนั้นจึงมีลักษณะในการควบคุมดูแลกำกับ ในรูปแบบการอนุมัติ อนุญาต การเข้าไปตรวจสอบโดยเน้นหนักไปในการควบคุมมิให้หน่วยงานในบังคับตามกฎหมายก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการดำเนินการเกี่ยวกับเชื้อโรคและพิษดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายนี้ จึงมีลักษณะที่เน้นไปในการรักษาความปลอดภัยทางชีวภาพ มิให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากเชื้อโรค หรือพิษจากสัตว์ มิได้มุ่งหมายในส่วน of ทรัพยากรชีวภาพทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้กับเอกชนซึ่งสามารถอุดช่องว่างในส่วน of จุลินทรีย์ที่อยู่ในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของจุลินทรีย์ไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด แต่มีข้อสังเกตว่าหากสำนักกำกับพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุมัติ อนุญาต รับแจ้งการครอบครอง สามารถกำหนดหลักเกณฑ์

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ได้ น่าจะเป็นประโยชน์เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลด้านจุลินทรีย์ทั่วประเทศและสามารถจะควบคุม กำกับดูแลได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี จากเหตุผลดังกล่าวมา กฎหมายฉบับนี้จึงยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหลายกรณีดังนี้

(1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กฎหมายกำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานซึ่งเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ หากประสงค์จะเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ปัจจุบันถือปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และต้องเสียค่าบริการในการเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ตามความในมาตรา 46 ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2540 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545

มาตรา 36 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่มีข้อยกเว้นในกรณี การล่าสัตว์ป่าหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องกระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ บุคคลอื่นที่มีใบพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถทำได้โดยจะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรืออธิบดีกรมประมงแล้วแต่กรณี หลังจากนั้น อธิบดีจะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติให้ความเห็นชอบ แล้วจึงออกหนังสืออนุญาตให้เข้าไปดำเนินการได้ ซึ่งอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ได้ออกเป็นระเบียบถือปฏิบัติ ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่า เก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและยุ่งยากใช้เวลาในการขออนุญาตและในทางปฏิบัติในหนึ่งปีคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

ไม่สามารถจัดการประชุมได้บ่อย

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามที่ได้บัญญัติในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง เช่น ยึดถือหรือครอบครองที่ดินก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตัดโค่นทำลายต้นไม้ ขุดหาแร่ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ ฯลฯ ยกเว้นการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยได้รับคำสั่งเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติตามความในมาตรา 38 วรรคสอง ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537

การเข้าไปเก็บหา นำออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่พันธุ์ไม้ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ กฎหมายยกเว้นให้กระทำได้เฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติตามความในมาตรา 38 วรรคสองและมาตรา 39 ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537

การเข้าไปเก็บหา หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ที่มีชีพืชหรือสัตว์ หรือนำออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ กฎหมายยกเว้นให้กระทำได้เฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติตามความในมาตรา 38 วรรคสอง ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537

ในประเด็นการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 38 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องกระทำด้วยตนเองเสมอ อาจมีผู้ช่วยเหลือที่มีชีพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะกิจการบางอย่างอาจต้องใช้แรงงานหรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาผู้ซึ่งรับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้กระทำการตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งย่อมได้รับการยกเว้นความผิดไปด้วย ดังนั้น การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชพิจารณาเห็นว่าหน่วยงานหรือบุคคลใดที่มีโครงการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ ก็อาจอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นโครงการร่วมกัน โดยปฏิบัติตามระเบียบโดยอนุโลม

(2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า บุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติห้ามแต่ต้องเสียค่าบริการในการเข้าไปในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ตามความในมาตรา 46 ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2540 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545

ในส่วนของกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพมีปรากฏอยู่ในมาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า อาทิ ห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทที่กฎหมายกำหนด ห้ามเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตัดโค่นทำลายต้นไม้ ขุดหาแร่ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ เป็นต้น ฯลฯ ข้อห้ามดังกล่าว มีข้อยกเว้นในกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะซึ่งเป็นแนวทางการอนุโลมและใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว มิใช่หลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นกฎหมายในทางทั่วไป

การเข้าถึงในส่วนของงานศึกษาและวิจัยนั้นในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กฎหมายอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการได้ โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติตามความในมาตรา 42 วรรคสาม ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2538

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับ ความหลากหลายทางชีวภาพในหลายประเด็น โดยเฉพาะในส่วนการเข้าถึงโดยเป็นการกำหนดบริเวณต่าง ๆ ที่ห้ามดำเนินการใด ๆ ต่อสัตว์ป่า สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีการระบุการกระทำใด ๆ ที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ในเขตดังกล่าว ส่วนสำคัญของกฎหมายคือการบำรุงรักษาทรัพยากรชีวภาพ โดยให้มีการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าโดยกำหนดสัตว์ป่าเป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง เพื่อควบคุมการค้า การเพาะพันธุ์ การครอบครองและการค้าซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า รวมถึงการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและมีการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งถือเป็นการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อีกด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เน้นหนักในด้านการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จึงมิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกในการแบ่งปันผลประโยชน์ แม้จะมีการอนุโลมการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้บ้าง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่การอนุโลมจากอธิบดี ยังไม่มีกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงยังไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและเท่าเทียม ที่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีการนำหลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นรูปธรรมมากที่สุด

ในส่วนของ การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ที่ยังมีปัญหาในการวางหลักเกณฑ์คือ พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เนื่องจากพันธุ์พืชใหม่ ย่อมได้ประโยชน์ไปในด้านสิทธิบัตร ส่วนกรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น กฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และการทำข้อตกลง แบ่งปันผลประโยชน์ พ.ศ. 2553⁶² และกรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดแบบคำขออนุญาต และแบบข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หรือพันธุ์พืชป่าเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า พ.ศ. 2555⁶³ กฎกระทรวงและประกาศกรมวิชาการเกษตร ทั้งสองฉบับดังกล่าว ออกมาเพื่อวางแนวทางการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในพันธุ์พืชที่ยังไม่ได้วางหลักเกณฑ์ 2 ชนิด คือ พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

ส่วนในเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพประเภทสมุนไพร กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยเป็นผู้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยจะกำหนดประเภท ลักษณะ ชนิดและชื่อของสมุนไพรที่มีค่าต่อการศึกษา หรือวิจัย หรือมีความสำคัญทางเศรษฐกิจหรืออาจจะสูญพันธุ์ ให้เป็นสมุนไพรควบคุม โดยสมุนไพรควบคุมนั้น จะห้ามมิให้ผู้ใด

⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 5 ก 21 มกราคม 2554.

⁶³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 13 ง 29 มกราคม 2556.

ศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรควบคุม หรือจำหน่ายหรือแปรรูปสมุนไพรควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมีข้อยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยสมุนไพรควบคุมซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐและเหตุผลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมุนไพรและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุนไพรที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่ายในเขตพื้นที่ซึ่งได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ซึ่งรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพร” เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อไป

แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพร ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเป็นแผนงานและแนวทางการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือคุณค่าของสมุนไพรหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพในบริเวณที่เป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพร

(2) กำหนดวิธีการจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่บริเวณที่เป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพร รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในอันที่จะรักษาสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศตามธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณค่าของสมุนไพรในพื้นที่บริเวณนั้น

(3) การสำรวจและศึกษาวิจัยสมุนไพรและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุนไพร เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุนไพร

(4) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์การเข้าไปในเขตอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เขตอนุรักษ์ตามแผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ใด ๆ เพื่อทำการสำรวจและศึกษาวิจัยสมุนไพรและถิ่นกำเนิดของสมุนไพร ทั้งนี้ โดยความร่วมมือและประสานงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรแล้ว การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ให้เป็นไปตามแผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรและตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้ จึงมีทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นในรูปแบบการแพทย์แผนไทย และการคุ้มครองการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพด้วย

สำหรับในเรื่องของการเข้าถึงและเรื่องการแข่งขันผลประโยชน์ ในกฎหมายฉบับนี้ วางหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า เมื่อมีการนำเอาคำรับยาแผนไทยของชาติไปใช้ประโยชน์ในทางการค้า ต้องขออนุญาต มีการตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ และเงื่อนไขจำกัดสิทธิ วิธีการและเงื่อนไขจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการกระทรวงในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ออกมาแต่อย่างใด

ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของระเบียบสภาวิจัยฯ เน้นไปในเรื่องการอนุญาต การสนับสนุนการวิจัย ส่งเสริมให้มีการวิจัยร่วมกันระหว่างนักวิจัยไทยและนักวิจัยต่างประเทศ ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นแนวทางในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศไทย แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการโดยตรง จะบอกเพียงแค่ว่าให้นักวิจัยชาวต่างประเทศก่อนที่จะเข้าพื้นที่เพื่อทำการวิจัย หากการวิจัยนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ความหลากหลายทางชีวภาพของไทย ให้ดำเนินการให้นักวิจัยชาวต่างประเทศอนุญาต และตกลงที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานเจ้าของพื้นที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปในทางสิทธิบัตรมากกว่าจะเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ตามแนวทางของพิธีสารนาโงยาฯ

ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554

เมื่อประเทศไทยได้ออกระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ฐานอำนาจในด้านบริหารมีวัตถุประสงค์ในการเป็นระเบียบกลางในการให้หน่วยงานที่ไม่มีหลักเกณฑ์ของตนเองในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ทำให้ขณะนี้ประเทศไทยมีรูปแบบ มาตรการ และหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งรูปแบบพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ และกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการทั้งผู้ที่คิดต่อขออนุญาตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในแง่ของขั้นตอนในขณะนี้ การขออนุญาตต้องเริ่มจากการยื่นคำขอตามระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วย

การอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550 หากเกี่ยวข้องกับพันธุ์พืช ก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ พ.ศ. 2553 และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องกำหนดแบบคำขออนุญาต และแบบข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่าเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า พ.ศ. 2555 หากต้องเข้าไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ก็จะต้องดำเนินการในส่วนพระราชบัญญัติ ตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และในบางกรณีอาจจะต้องนำระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 มาบังคับใช้ประกอบกับสถานทางกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์ฯ ดังกล่าว เป็นเพียงระเบียบที่ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการซึ่งมิได้มีบทลงโทษหรือบังคับผู้ขออนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานของรัฐหรือ ผู้ขออนุญาตไม่ได้ดำเนินการจนครบถ้วน

ปัญหาอีกประการที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์ฯ คือ ตามข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่าในกรณีที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพใดมีแหล่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอสอบถามความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ให้ความเห็น ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาต ซึ่งประเด็นนี้ เห็นว่า หน่วยงานรัฐที่ครอบครองทรัพยากรชีวภาพ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามระเบียบดังกล่าว มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาขออนุญาตในกรณีที่ต้องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ และไม่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ ที่กำหนดไว้เป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น ในแต่ละประเทศมีรูปแบบหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม ดังเช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบผู้ต้องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจะต้องจัดทำโครงการเป็นภาษาที่คนในชุมชนนั้นเข้าใจได้ เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง และยังมีการจัดตั้งกองทุนนารายได้มาเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่ชุมชน ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้ต้องมีการ

แสดงหลักฐานความยินยอมจากองค์กรท้องถิ่น แต่เนื่องจากในประเทศคอस्टาริกามีสถาบันความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ INBIO ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนที่มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนในการดูแลผลประโยชน์ในการแบ่งปันผลประโยชน์ให้ชุมชนด้วย ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าแค่เพียงหลักฐานความยินยอมจากท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการภายใต้ผลประโยชน์ที่เท่าเทียมและเป็นธรรมซึ่งปรากฏจากผลประโยชน์จำนวนมากที่เข้าสู่ประเทศคอस्टาริกานับเป็นประเทศที่มีรายได้จากการได้รับส่วนแบ่งจากทรัพยากรชีวภาพสูงมากภายใต้การดำเนินการของ INBIO ในประเทศอินเดีย แม้จะมีองค์การความหลากหลายทางชีวภาพถึง 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น แต่ในการเรียกร้องการแบ่งปันผลประโยชน์จากผู้เข้าถึง องค์การระดับชาติจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วตามระเบียบดังกล่าว มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของประเทศอินเดียที่เพียงแค่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ความเห็นประกอบการพิจารณา ดังนั้นควรจะต้องมีตัวแทนขององค์กรปกครองเข้าร่วมในการพิจารณาและลงนามต่อรองเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย

หลักเกณฑ์ของประเทศไทยในขณะนี้ มีรูปแบบคล้ายกับการดำเนินการของประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงแรกที่ประเทศฟิลิปปินส์ยังใช้คำสั่งฝ่ายบริหารที่ 247 เป็นหลักในการดำเนินการ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 ของประเทศไทยเป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ถือเป็นอำนาจฝ่ายบริหารเช่นกัน ซึ่งปัญหาความซ้ำซ้อน ยุ่งยาก เหล่านี้ประเทศฟิลิปปินส์ได้เคยประสบมาก่อนและได้แก้ไขโดยการออกกฎบัญญัติการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ป่าขึ้นมาใหม่ โดยให้กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กรมการเกษตรและสำนักงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจัดทำแนวปฏิบัติเฉพาะสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันจนกระทั่งใน พ.ศ. 2547 จึงได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับกิจกรรมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศฟิลิปปินส์สำเร็จ โดยเป็นแนวทางที่อยู่ภายใต้รัฐบัญญัติดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า ประเทศไทยสามารถนำแนวทางของประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยได้

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของไทยในขณะนี้ อาจจะทำให้การปฏิบัติไม่สามารถทำให้สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมเนื่องจากมาตรา 5 และมาตรา 5 BIS ของพิธีสารนาโงยาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีจักต้องมีความแน่นอนทางกฎหมาย ความชัดเจนของกฎหมาย และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่

เหมาะสม ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ประเทศไทยควรหาแนวทางและวางแผนในการแก้ไข ปรับปรุงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้เป็นระบบ ควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายที่มีรูปแบบที่วางหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่เป็นระบบในกฎหมายฉบับเดียวในลักษณะพระราชบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังเช่นประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการแก้ไข โดยการยกเลิกคำสั่งฝ่ายบริหาร และออกกฎหมายระดับรัฐบัญญัติขึ้นมาแทน ดังนั้นประเทศไทยควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการออกหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่เป็นแนวทางเดียวกันไม่ว่าทรัพยากรชีวภาพจะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานใดก็ตาม และเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย

ในพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ไม่ได้กำหนดว่าประเทศภาคีจะต้องจัดให้มีหน่วยงานแบบไหนหรือมีลักษณะแบบใด ที่เหมาะสมในการเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ เพราะพิธีสารนาโงยาฯ เน้นย้ำถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพและเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพโดยการใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพิธีสารนาโงยาฯ ขอแต่เพียงว่าประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการหรือนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสมเพื่อทำให้เกิด ความแน่นอนทางกฎหมาย ความชัดเจน และความโปร่งใสของกฎหมายและเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ กฎและกระบวนการในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มีความเท่าเทียมและไม่เป็นไปโดยไร้กฎหมาย มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตเข้าถึง มีการแจ้งผลที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและโปร่งใสโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม⁶⁴

ในประเทศอินเดีย ได้มีการจัดตั้ง องค์การความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรัฐสภาอินเดียตราขึ้น โดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรเหล่านั้น รวมทั้งการจัดการการแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย

⁶⁴ มาตรา 5 มาตรา 5 bis พิธีสารนาโงยาฯ.

ซึ่งการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพขององค์การความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดียสามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น

ประเทศฟิลิปปินส์ หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ คือ เลขาธิการกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และกรมการเกษตรหรือประธานสำนักงานท้องถิ่นปลาวัว

ประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือคณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติ

ส่วนประเทศบราซิล เป็นประเทศที่มีหลายหน่วยงานและหน่วยงานก็มีการทำงานที่ทับซ้อนกันระหว่างอำนาจในระดับรัฐบาลกลาง ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น

สำหรับหน่วยงานในประเทศไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติในขั้นตอนของการขออนุญาตตามระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550

สำนักนายกรัฐมนตรีตามระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กรณีเป็นทรัพยากรตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีเป็นทรัพยากรที่อยู่ในอำนาจรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

กระทรวงสาธารณสุข กรณีตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น

หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง แต่เนื่องจากตัวทรัพยากรชีวภาพบางสายพันธุ์ สามารถจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน ซึ่งจะเห็นชัดในสายพันธุ์พืช แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีหลายหน่วยงานการออกกฎหมายตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จึงมิได้บูรณาการไปในทางเดียวกัน ดังนั้น ทำให้เกิดปัญหาความทับซ้อนด้านอำนาจรับผิดชอบและในเชิงพื้นที่ และเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนสำหรับผู้ขออนุญาตโดยไม่จำเป็น ซึ่งเห็นได้ชัดเนื่องจากส่วนใหญ่กฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีลำดับศักดิ์ที่เท่าเทียมกัน โดยออกเป็นพระราชบัญญัติทำให้แต่ละหน่วยงานต่างถือกฎหมายของตนเองเป็นหลัก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจครอบคลุมพันธุ์พืชทั่วราชอาณาจักร แต่ในความเป็นจริงพันธุ์พืชส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าซึ่งเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการในพิธีสารนาโงยาฯ ที่ขอให้ประเทศภาคีมีมาตรการทางกฎหมายในการบริการจัดการ หรือ มีนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสมโดยขอให้ มีกฎหมายที่ชัดเจนและแน่นอน ตลอดจนมีเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ กฎและกระบวนการในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มีความเท่าเทียม และควรมีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตเข้าถึง มีการแจ้งผลการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและ โปร่งใสโดยและมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

ในเชิงรูปแบบสถานะทางราชการถือเป็นปัญหาของหน่วยงานในประเทศไทยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเห็นได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวมาข้างต้นทุกหน่วยงานเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งการขับเคลื่อนเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ปัจจุบันหลักเกณฑ์ในด้านการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม สัตว์ และจุลินทรีย์ ยังไม่มีความก้าวหน้า ยังไม่มีหน่วยงานไหนเป็นหลักในการดำเนินการพัฒนา กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ขึ้นมาอย่างเหมาะสม การที่หน่วยงานจะออกกฎหมาย หลักเกณฑ์หรือ มาตรการที่เกี่ยวข้องออกมาจะต้องผ่านขั้นตอนทางระเบียบหลายขั้นตอน หากเป็นกรณีการ ออกเป็นระดับพระราชบัญญัติ ยิ่งกระทำได้อย่างยากลำบาก เมื่อมองจากในมุมของการเข้าถึงทำให้ เห็นว่าหลักเกณฑ์ทั้งหลายในขณะนี้ของประเทศไทยเป็นขั้นตอนทางเอกสารมากกว่าการบริหาร ผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่หรือของประเทศ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่มี หลักเกณฑ์ออกมาในเชิงอนุมัติ อนุญาต ยังไม่มีหน่วยงานไหนที่เข้าไปดูแลหลังจากที่ได้มีการ อนุญาตให้นักวิจัยเข้าถึงทรัพยากรแล้ว ภาระกลับอยู่ที่นักวิจัยที่ต้องเป็นผู้รายงาน การตรวจสอบยังไม่เป็นระบบ เพราะแต่ละกฎหมาย แต่ละระเบียบมิได้บูรณาการอยู่ในหน่วยงานเดียวในขณะที่ คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งมีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย ก็เพียงแต่ออก ระเบียบในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่เป็นเกณฑ์กลาง ๆ เพื่ออุดช่องว่างได้ในระดับ หนึ่ง มิได้แก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดเนื่องจากมิได้มีอำนาจเหนือตัวทรัพยากรชีวภาพ หรือเหนือพื้นที่ที่ ตัวทรัพยากรชีวภาพตั้งอยู่และแม้จะมีสำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเป็นสำนักงานเลขานุการของ กอช. แต่งานส่วนใหญ่เป็นการเตรียมข้อมูลและงานด้าน ธุรการ ตลอดจนการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศเป็นหลัก หน้าที่ติดตามตรวจสอบส่วนใหญ่ยัง อยู่ในการอำนาจของหน่วยงานเจ้าของทรัพยากรหรือหน่วยงานเจ้าของพื้นที่เป็นหลัก ลักษณะของ กอช. นั้นคล้ายกับหน่วยงานในประเทศคอซตาริกา ซึ่งเป็นรูปแบบที่น่าศึกษาเนื่องจากการจัดตั้ง

คณะทำงานขึ้นมาเพียงชุดเดียว คือ คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศออสเตรเลีย มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและมีสำนักงานสนับสนุนทางเทคนิคในการช่วยควบคุมกำกับการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพ ต่างกันที่สำนักงานสนับสนุนเทคนิคของประเทศออสเตรเลียเป็นหน่วยงานเดียวในการรับผิดชอบในการกำกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพ ในขณะที่ของประเทศไทยสำนักความหลากหลายทางชีวภาพมิได้เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวเหมือนสำนักงานสนับสนุนเทคนิคของประเทศออสเตรเลีย อีกทั้งประเทศออสเตรเลียยังมีสถาบันความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่รู้จักกันในชื่อว่า INBIO เป็นหน่วยงานในการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความสนใจในการวิจัยและพัฒนาค่า โดย INBIO สามารถหาความร่วมมือจากบริษัทที่สนใจ มีการลงนามในสัญญาและสร้างผลประโยชน์ทั้งในรูปแบบเงินจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การฝึกอบรม ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเงินที่สาธารณรัฐออสเตรเลียได้รับเป็นส่วนแบ่งจากการสร้างความร่วมมือของระหว่าง INBIO กับหน่วยงานต่าง ๆ สาธารณรัฐออสเตรเลียได้นำไปใช้ในกิจกรรมด้านอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในประเทศเมื่อย้อนกลับมาที่ประเทศไทย หากจะวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพในเชิงการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้จากทรัพยากรชีวภาพในปัจจุบัน นั้น “สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (สพภ.)” ซึ่งเป็นองค์การมหาชน สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรในการพัฒนาต่อยอดทรัพยากรชีวภาพในเชิงเศรษฐกิจ ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นและธุรกิจชีวภาพ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ระบุให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น
- (3) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินข้อมูล รวมทั้งความต้องการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพต่อคณะรัฐมนตรี

(4) เก็บรวบรวมและจัดทำบัญชีรายการพืช สัตว์และจุลินทรีย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือพบได้ในประเทศรวมทั้งภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการเป็นฐานข้อมูลและดูแลการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

(7) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้และการให้บริการการเข้าถึงและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น

(8) ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการเพื่อให้มีการจดทะเบียนคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิประโยชน์ของประเทศในเรื่องดังกล่าว

(9) เป็นศูนย์กลางติดตามและประสานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพให้มีความเชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(10) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพมอบหมาย

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีทั้งงานส่งเสริม สนับสนุน ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ และยังส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น

ในส่วนงานวิจัย มีการรวบรวม ศึกษา เก็บรวบรวมและจัดทำบัญชีรายการพืช สัตว์และจุลินทรีย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือพบได้ในประเทศรวมทั้ง ภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นวิจัยต่อยอดเพื่อเป็นองค์ความรู้ในเชิงพาณิชย์

ในด้านเศรษฐกิจ มีการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้และการให้บริการการเข้าถึงและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น

ด้านการป้องกันและผลประโยชน์ สพท. ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการเพื่อให้มีการจดทะเบียนคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่น

ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิประโยชน์ของประเทศในเรื่องดังกล่าว และเป็นหน่วยงานศูนย์กลางติดตามและประสานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพให้มีความเชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ลักษณะการดำเนินการของ สพภ. ดังกล่าว สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ ทั้งในเรื่องการเผยแพร่ข้อมูล การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน การเป็นหน่วยงานติดตามในส่วนของการทำงานหากเปรียบว่าสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาวิทย์แห่งชาติ ใช้ระเบียบสภาพัฒนาวิทย์แห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทยเป็นประตูด่านแรกในการเปิดเข้าสู่ทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพก็น่าจะเป็นหน่วยงานในการบริหารผลประโยชน์ให้แก่ประเทศและชุมชนท้องถิ่นผู้มีส่วนได้้อย่างเป็นระบบโดยพิจารณาจากมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
 - (2) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทผูกพันสินทรัพย์ ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสำนักงาน
 - (3) จัดหาหรือให้ทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
 - (4) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
 - (5) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน หรือค้ำประกัน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
 - (6) ทำความตกลงและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศและภาคเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
 - (7) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ
 - (8) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- การเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตาม (4) และการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันตาม (5) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ซึ่งเห็นได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายกับการดำเนินการของหน่วยงาน INBIO ของประเทศคอซตาริกาแม้ว่าสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพจะมีฐานะเป็นองค์การมหาชนมิได้เป็นในรูปแบบเอกชนดังเช่น หน่วยงาน INBIO แต่ความแตกต่างในจุดนี้ถือว่าเป็นส่วนที่ได้เปรียบเนื่องจากรูปแบบขององค์การมหาชนมีความคล่องตัวสูงกว่าหน่วยงานราชการ แต่ก็ยังยึดโยงกับส่วนราชการที่สามารถเข้ามาประสานกับส่วนราชการได้อย่างรวดเร็วกว่าเอกชน

ในส่วนของการบริหารตามมาตรา 14 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหารเศรษฐกิจการเกษตร ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเงิน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงาน

ให้ผู้ช่วยราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง และให้ผู้ช่วยราชการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (1) และ (3) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างองค์กรของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพเป็นการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร มีที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารและภายใต้การทำงานของคณะกรรมการบริหารยังมีคณะอนุกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการสรรหาและค่าตอบแทน และคณะอนุกรรมการตรวจสอบประเมินผล และผู้ช่วยราชการเป็นผู้บริหารสำนักงาน

เมื่อพิจารณาจากปัญหาในด้านหน่วยงานที่มีอยู่หลากหลาย และอาจจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ตลอดจนเป็นการเพิ่มขึ้นตอนเป็นภาระแก่ผู้ขออนุญาตและหน่วยงานด้วยตนเองในการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพนั้น สมควรที่จะหาแนวทางในการจัดให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับคำขอและพิจารณาอนุญาต รวมทั้งทำสัญญาแบ่งปันผลประโยชน์ บริหารงานสนับสนุน ส่งเสริม การพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ในเชิงพาณิชย์ให้เป็นระบบ อีกทั้งไม่ควรอยู่ในรูปของระบบราชการ เนื่องจากมีข้อจำกัด ด้านงบประมาณการขับเคลื่อนการทำงาน แต่ ควรปรับให้อยู่ในรูปของ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การมหาชน เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานมากกว่า และเมื่อมีข้อขัดข้องด้านกฎหมายหรือระเบียบ หน่วยงานในรูปแบบ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การมหาชน จะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วกว่า ในรูปแบบของบอร์ด

บริหารซึ่งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพถือเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะรูปแบบใกล้เคียงที่สุด หากมีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นระบบกำหนดให้มีกฎหมายเพียงฉบับเดียวและมีหน่วยงานเดียวในการดำเนินการจะทำให้หลักเกณฑ์ในการเข้าถึงและและแบ่งปันผลประโยชน์เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างแท้จริง