

บทที่ 3

หลักการในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามอนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยอนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีต่อการป้องกัน คุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ จึงได้กำหนดเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ใน มาตรา 8(h) ซึ่งในการพิจารณาหลักการตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวเพื่อให้การปรับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงเหตุผลเบื้องหลังของอนุสัญญาดังกล่าวจากประวัติความเป็นมาของอนุสัญญา ประกอบกับหลักการและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นสำคัญ

1. ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

1.1 ความเป็นมา

ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ ถือเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมโลก ทำให้สังคมระหว่างประเทศจัดการประชุมนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมขึ้นหลายครั้ง และในครั้งสำคัญที่สุดก็คือ การประชุมโลกเรื่องมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2515 ณ กรุงสตอร์คโฮล์ม ส่งผลให้มีการจัดโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ตามมาในปีเดียวกัน¹

¹ United Nations Environment Programme environment for development, Resources For Government Officials, <<http://www.unep.org/resources/gov/>>, 7 September 2008., see United Nations Environment Programme environment for development, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>>, 7 September 2008. และคุณมณฑล เสกธีระ, “การอนุรักษ์ป่าไม้ในถิ่นที่อยู่อาศัยตาม

ในการประชุมครั้งนั้น ประเทศที่ประชุมได้มีความเห็นตรงกันว่า ประชากรบนโลกใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด อีกทั้งยังก่อมลภาวะอย่างรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อลดจำนวนปริมาณของสิ่งมีชีวิต และรุนแรงมากจนอาจถึงขั้นการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตหลายชนิด ทำให้ประชาคมโลกได้ตระหนักถึงปัญหา การสูญพันธุ์เป็นจำนวนมากของสิ่งมีชีวิต อันส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพภายในโลกใบนี้ แต่เมื่อพิจารณาถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในช่วงทศวรรษ 1970 จะพบว่าแม้จะมีอยู่หลายอนุสัญญา²ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถยับยั้งอัตราการสูญพันธุ์ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็วได้ จึงเกิดความตื่นตัวในการแสวงหาหลักการ กลไก และมาตรการในการอนุรักษ์ “ความหลากหลายทางชีวภาพ” ขึ้น เพราะถือว่าความหลากหลายทางชีวภาพเป็นส่วนประกอบขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต ดังนั้นในปี พ.ศ. 2523 สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (The World Conservation Union: IUCN) เดิม³ได้ร่วมมือกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และกองทุนเพื่อธรรมชาติ (World Wide Fund

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ศึกษากรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.10

² อนุสัญญาที่คุ้มครองระบบนิเวศน์บางประเภทและชนิดพันธุ์บางกลุ่ม เช่น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ 1971 (Convention on International Importance Especially as Waterfowl Habitat, 1971 : RAMSAR Convention), อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972), อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973: CITES), (อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่อพยพย้ายถิ่น (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979: Bonn Convention)

³ IUCN เป็นหนึ่งในองค์กรด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เก่าแก่ที่สุดในโลก จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2491 ที่ฝรั่งเศส เดิมใช้ชื่อว่า "International Union for Conservation of Nature and Natural Resources" ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อองค์กรเป็น "The World Conservation Union" หรือองค์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก แต่ยังคงเรียกชื่อย่อว่า IUCN

for Nature) ทำการศึกษาวิจัยและจัดพิมพ์กลยุทธ์การอนุรักษ์โลก (World Conservation Strategy) ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ 3 ประการ⁴ ดังนี้

- (ก) อ่างไรซึ่งกระบวนการอันสำคัญของระบบนิเวศ และระบบคำจุนการดำรงชีวิต
- (ข) อนุรักษ์ความหลากหลายทางพันธุกรรม
- (ค) สร้างหลักประกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และระบบนิเวศอย่างยั่งยืน และยุติธรรมเท่าเทียมกัน

จากสภาพปัญหาโลกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ยังไม่เพียงพอต่อการรับมือต่อปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต ทำให้ต้องมีการแสวงหากฎเกณฑ์และมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2527 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ IUCN (IUCN Commission of Environmental Law) จึงเริ่มต้นทำการศึกษากว้างเนื้อหาเพื่อจัดเตรียมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของ IUCN ได้เสนอว่าการดำเนินการอนุรักษ์ดังกล่าวประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงให้มีการประชุมหารือเพื่อแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาดังกล่าวต่อไปในปี พ.ศ. 2529⁵

ในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการประชุมคณะกรรมการโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) และหลังจากนั้นได้ตีพิมพ์รายงานเรื่องอนาคตของเราด้วยกัน (Our Common Future) ซึ่งได้เสนอประเด็นที่สำคัญว่า หากปราศจากซึ่งความร่วมมือของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เผชิญหน้ามนุษยชาติอยู่ในทุกวันนี้ ระบบเกื้อหนุนคำจุนชีวิตในโลกจะตกอยู่ในภาวะอันตรายของการล่มสลาย และหนึ่งในประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของโลกอย่างต่อเนื่องอันเกิด

⁴ IUCN The World Conservation Union, Caring for the Earth, <<http://www.ciesin.org/IC/iucn/CaringDS.html>> 3 October 2008., and see OECD, GLOSSARY OF STATISTICAL TERMS, <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2941>>, 7 November 2008.

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2539) น.3

จากน้ำมือมนุษย์ ประเด็นที่ได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้ เป็นการสนับสนุนให้มีการยกร่างความตกลงระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ต่างๆอย่างชัดเจน⁶

1.2 การยกร่างอนุสัญญา⁷

จากกระแสความต้องการความตกลงระหว่างประเทศที่จะหยุดยั้งการสูญพันธุ์ที่เกิดขึ้นในโลก ดังนั้นในปี พ.ศ. 2531 จึงได้มีการพิจารณาศึกษาปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการพิจารณาอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว โดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity) มาทำการศึกษาปัญหาดังกล่าว และจากการศึกษาคณะทำงานได้สรุปความเห็นว่ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้น ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพไม่ให้สูญเสียชีวิต หรือถูกทำลายได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดเรื่อง “ความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพทั่วโลก” เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องทำการแก้ไข และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีอนุสัญญาฉบับใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากอนุสัญญาที่มีอยู่เดิม

จากข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity) ทำให้ในปี พ.ศ. 2532 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการและกฎหมาย (Ad Hoc Working Group of Technical and Experts) ขึ้นเพื่อเตรียมจัดทำเครื่องมือระดับชาติที่มีผลผูกพันตามกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน คณะทำงานนี้ได้ประชุม 3 ครั้งจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จึงถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความหลากหลายทาง

⁶ เพิ่งอ้าง, น. 4

⁷ Natural History Museum, Why have a convention?, <<http://www.nhm.ac.uk/research-curation/research/biodiversity/convention-biodiversity/convention-faqs/index.html>>, 3 August 2008. , and see Earth Negotiations Bulletin, A Brief History of the Convention on Biological Diversity, <<http://www.iisd.ca/vol09/0918001e.html>>, 3 August 2008.

ชีวภาพ (Intergovernmental Negotiating Committee on the Convention on Biological Diversity INC: CBD)⁸

ขณะเดียวกัน องค์การสหประชาชาติได้ตัดสินใจว่าจะมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(UNCED) หรือ เรียกอีกอย่างว่าการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อม (Earth Summit) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ดังนั้น คณะกรรมการการเจรจาระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงได้ประชุมต่อรองกัน อย่างหนักเพื่อยกร่างอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เสนอในการประชุมดังกล่าวได้ ต่อมาจึงแล้วเสร็จเป็น “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” ในการประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535⁹ โดยอนุสัญญานี้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญให้ประเทศต่างๆ ต้องพยายามอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพใน 3 ระดับ¹⁰ คือ ระบบนิเวศน์ ชนิดพันธุ์ และพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตที่ปรากฏในแต่ละประเทศไม่ให้หมดไป

2. ลักษณะของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

2.1 การบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล และอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2536 และใน

⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.4

⁹ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<<http://www.onep.go.th/bdm/CHM/convention.htm>>, 7 สิงหาคม 2551

¹⁰ อุทิศ ภูฏินทร์, “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น”, ใน รายงานการประชุมวิชาการ เรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539) น.43

ปัจจุบันมีประเทศต่างๆได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน 191ประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547¹¹

2.2 สถานะของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เนื่องด้วยอนุสัญญานี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกประเทศซึ่งต่างก็มีจุดยืนต่างกัน เพราะอนุสัญญานี้มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในประเทศของตน ทำให้แต่ละประเทศมีจุดยืนในการรักษาผลประโยชน์ของตน ฉะนั้นอนุสัญญานี้ นอกจากจะทำหน้าที่ปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังต้องประสานผลประโยชน์ของแต่ละรัฐควบคู่ไปด้วย ทำให้เนื้อหา และการบังคับใช้ของอนุสัญญานี้มีลักษณะเป็นการวางหลักการที่เป็นกรอบอย่างกว้างๆ (Framework Convention) กล่าวคือเป็นการกำหนดเฉพาะวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญานี้ไว้เป็นหลักเท่านั้น

ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่มีข้อกำหนดเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ และชนิดพันธุ์ที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาไว้แต่อย่างใด มีเพียงแนวทางให้ประเทศภาคีสำหรับกำหนดนโยบายกว้างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพในระดับประเทศ ประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาจึงมีหน้าที่เสมือนเป็นการแจ้งอย่างเป็นทางการว่าตนมีนโยบายและมีการดำเนินงานเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และพร้อมที่จะร่วมมือกับนานาชาติในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเท่าที่เหมาะสม¹²

อย่างไรก็ตาม การที่อนุสัญญาไม่ได้กำหนดรายละเอียดแต่กำหนดเพียงหลักการกว้างๆ ก็เป็นโอกาสที่จะพัฒนาเครื่องมืออื่นๆเพิ่มเติมภายในกรอบของอนุสัญญาในภายภาคหน้าต่อไปได้ อาจมีการพัฒนาโปรแกรมการดำเนินการที่มีรายละเอียด ซึ่งรายละเอียดหรือแนวทางที่อาจมีการกำหนดต่อไปนั้น อาจมีลักษณะเป็น soft law หรือกฎระหว่างประเทศประเภทที่ไม่ผูกมัด (การระบุว่ากฎเกณฑ์หรือมาตรฐานระดับโลกมีอยู่อย่างไรนั้นถือว่าเป็น hard law ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่าง

¹¹ Convention on Biological Diversity, List of Parties, < <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>>, 7 August 2008

¹² ชุมเจตน์ กาญจนเกสร, อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539), น. 48.

ประเทศประเทศที่ผูกมัด) ซึ่ง soft law ในทางระหว่างประเทศนั้นจะชี้ให้เห็นจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายระดับโลกหรือความคาดหวังของสาธารณชน ซึ่งแม้ soft law จะไม่ผูกมัดแต่ก็ชี้แนวทางได้ว่าสังคมระหว่างประเทศจะเคลื่อนไหวไปในทิศทางใดและรัฐยินดีที่จะปฏิบัติตามเพียงใด โดยเครื่องมือของ soft law อาจอยู่ในระดับชาติหรือระหว่างประเทศ ซึ่งมีรากฐานจากประสบการณ์ที่มีอยู่ ซึ่ง soft law โดยทั่วไปก็นำมาใช้ในการอ้างถึงเครื่องมือระหว่างประเทศที่ไม่ผูกมัดระหว่างรัฐบาลเช่น ปฏิญญา (declaration) หลักปฏิบัติ (code of conduct) หลักการแนวทาง (recommended principles) มาตรฐาน (standards) แนวทาง (guideline) เป็นต้น¹³ โดยที่ประชุมสมัชชาภาคี (Conference of the Parties หรือ COPs) จะมีการกำหนดแนวทางในรายละเอียดต่อไปในการประชุมสมัชชาภาคี โดยผ่านข้อมติ (decision) ในการประชุมแต่ละครั้ง

นอกจากนี้ บางกรณี soft law เหล่านี้อาจมีวิวัฒนาการหรือพัฒนากลายมาเป็น hard law ต่อไปได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้มากขึ้นโดยการที่รัฐจะนำ soft law เหล่านี้ไปกำหนดเป็นกฎหมายและแผนระดับชาติ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรืออาจมีการวิวัฒนาการเป็นสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาได้ในที่สุด ซึ่งทำให้รัฐภาคีต้องยอมรับผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามต่อไป ดังนั้น ประเทศภาคีจึงต้องมีหน้าที่การอนุวัติการตามหลักการแนวทางที่กำหนดไว้เท่าที่เป็นไปได้และตามความคาดหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนารายละเอียดในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

2.3 ขอบเขตพื้นที่ใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 4¹⁴ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 พบว่า อนุสัญญาได้กำหนดให้อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเหนือส่วนประกอบของความ

¹³ ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, “แนวทางการอนุวัติการกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น”, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) น.29-30

¹⁴ มาตรา 4 ภายใต้สิทธิของรัฐอื่นๆ, และยกเว้นดังที่ได้เสนอไว้ในอนุสัญญานี้, ข้อกำหนดของอนุสัญญานี้ มีผลให้แต่ละภาคีนำไปใช้ในขอบเขต ดังต่อไปนี้

1) ภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ในอาณาเขตของชาติภาคนั้น ในกรณีขององค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ

หลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐที่เป็นภาคีเท่านั้น ทำให้รัฐภาคีมีอำนาจที่จะใช้ประโยชน์ จัดการ อนุรักษ์ รวมถึงกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงส่วนประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพของตนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ

2.4 สิทธิ และหน้าที่ของประเทศภาคี

ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญา จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา ซึ่งได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญไว้ดังนี้¹⁵

ก). สิทธิของรัฐภาคี

1) ภาคีมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของภาคีอื่นบนพื้นฐานการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของทรัพยากรตามเงื่อนไขของกฎหมายของรัฐนั้นก่อน

2) ภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิที่จะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรมจากประเทศผู้นำทรัพยากรพันธุกรรมของตนไปใช้

3) รัฐภาคีเจ้าของทรัพยากรมีสิทธิได้รับการสนับสนุนในเรื่องการอนุรักษ์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้ว

ข) หน้าที่ของรัฐภาคี

1) รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมายทางด้านการบริหาร และนโยบายในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติอย่างจริงจัง

2) ภายในพื้นที่ของดุลอาณาของชาติ หรือในพื้นที่นอกเหนือดุลอาณาของชาตินั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและกิจกรรม ซึ่งดำเนินการภายใต้ดุลอาณาหรือการควบคุมของตน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงว่าผลจะเกิดขึ้นที่ใด

¹⁵ กฤต ไกรจิตติ, “การดำเนินการทางกฎหมายในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” เอกสารในการประชุมสัมมนา เรื่องการดำเนินการของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จัดโดยคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร ณ อาคารรัฐสภา 2, มิถุนายน 2541, น. 2

- 2) ภาคิจะนำวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้
- 3) ภาคิเจ้าของทรัพยากรจะพยายามอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามกฎหมายของตน กำหนดบนพื้นฐานการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม
- 4) ภาคิเจ้าของเทคโนโลยีจะต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากร

2.5 ความสำคัญของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เนื่องจากอนุสัญญานี้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์ และพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตไม่ให้สูญสิ้นไป และจากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” (alien species) เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความสูญเสียชนิดพันธุ์ และพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อม

ทำให้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพต้องกำหนดให้ประเทศที่อยู่ภายใต้อนุสัญญานี้ ต้องดำเนินการเท่าที่จะกระทำได้และเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกัน การนำเข้า ควบคุม หรือขจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ถิ่นที่อาศัย และชนิดพันธุ์ โดยข้อกำหนดดังกล่าวปรากฏอยู่ใน มาตรา 8(h)¹⁶

ทั้งนี้ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ยังถือเป็นประเด็นที่สำคัญ ในลักษณะที่เรียกว่า “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (cross-cutting issue)” ที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงงานโปรแกรมงานหลักต่างๆของอนุสัญญา¹⁷ ซึ่งเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศต่างๆ อันทำให้

¹⁶ มาตรา 8 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

¹⁷ โปรแกรมงานหลักของอนุสัญญา ได้แก่ โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล และชายฝั่ง โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าไม้ โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพนิเวศน้ำจืด โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพทางการเกษตร โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่แห้งแล้งและพื้นที่กึ่งชื้น โปรแกรมงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศภูเขา

โปรแกรมงานหลักต่างๆ ต้องนำประเด็นเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไปพิจารณาดำเนินงานต่อไปด้วย¹⁸

โดยในมาตรา 8 (h) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ ได้กำหนดหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” โดยสามารถแยกเป็นองค์ประกอบได้ 4 ประการดังต่อไปนี้

1) การป้องกันการนำเข้า ในองค์ประกอบนี้ จะหมายถึง การป้องกันการนำเข้าทุกรูปแบบ เท่าที่ไม่พึงวิสัยจะดำเนินการ และเท่าที่ความสามารถของแต่ละรัฐจะสามารถกระทำหรือปฏิบัติได้ และการป้องกันการนำเข้านี้หากคำนึงถึงความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 ประกอบ จะพบว่ามิชอบเขตไม่เฉพาะแต่การป้องกันการนำสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นจากประเทศอื่นเข้ามาในอาณาเขตดินแดนของตนเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการป้องกันการข้ามถิ่นตามลักษณะของสิ่งแวดล้อมของสิ่งมีชีวิตซึ่งอยู่ในระบบนิเวศที่ต่างกันภายในเขตแดนของประเทศนั้นๆ ด้วย

2) การควบคุม การควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนี้เป็นองค์ประกอบที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแล้ว โดยการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนี้จะต้องเป็นการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไม่ให้ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งในกรณีที่ไม่สามารถกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายทั้งหมดได้ จึงอาจต้องอาศัยการควบคุมไม่ให้ประชากรของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเพิ่มมากขึ้น หรือเป็นการจำกัดขอบเขตความเสียหาย

3) การกำจัด ในองค์ประกอบนี้จะเป็นการดำเนินการ หรือการปฏิบัติการเพื่อทำให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายนั้นหมดไปจากสิ่งแวดล้อมนั้นๆ การกำจัดนี้อาจดำเนินการโดยวิธีใดๆ ตามที่เหมาะสมในด้านต่างๆ ของประเทศนั้นๆ เช่น ความรู้ งบประมาณ หรือเทคโนโลยี เป็นต้น

4) การดำเนินการป้องกันการนำเข้า ควบคุม และกำจัดต้องดำเนินการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเท่าที่เหมาะสม องค์ประกอบข้อนี้ คำนึงถึงความจำเป็นของแต่ละประเทศในการใช้

¹⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , หนึ่งทศวรรษ อนุสัญญาด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เล่มที่ 1 ความเป็นมาและเนื้อหาของอนุสัญญาด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม), 2545, น.19-20 และ Clare Miller, Marianne Kettunen and Clare Shine, “Score option for EU Action on Invasive Alien Species” Final report for the European Commission , Brussel Belgium: Institute of European Environmental Policy, 2006, p.5

ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ทั้งดั้งเดิมและต่างถิ่น ประกอบกับศักยภาพด้านความรู้ เทคโนโลยี และงบประมาณ จึงไม่มีสภาพบังคับให้ทุกประเทศต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน แต่ทุกประเทศที่เป็นภาคีจะต้องดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และเท่าที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดของแต่ละประเทศ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ทำให้เห็นได้ว่ามาตรา 8(h) ได้วางหลักการที่จะปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพไม่ให้เกิดความเสียหายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุรายละเอียดการดำเนินการที่ชัดเจนไว้ ดังนั้นเพื่อให้หลักการที่กำหนดสามารถนำมาปรับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศต่างๆ ภาคีในอนุสัญญาฯ องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงได้มีการประชุมกำหนดหลักการ มาตรการที่จะมารองรับหลักการในมาตรา 8(h) ดังที่จะได้กล่าว ในหัวข้อต่อไป

3 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามมาตรา 8(h) ภายหลังจาก อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีผลบังคับใช้

จะเห็นได้ว่ามาตรา 8(h) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้ ประเทศที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาจะต้องดำเนินการเท่าที่จะกระทำได้ และเป็นไปในแนวที่เหมาะสม ในการป้องกัน การนำเข้า ควบคุม หรือขจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น แต่เนื่องด้วยมาตราดังกล่าวเป็น เพียงการตั้งนโยบายและเป้าหมาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ สมาชิกประเทศจึงต้องมีการ ประชุมของประเทศภาคี (Conference of the Parties) หรือที่เรียกว่า “COPs” (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “สมัชชาภาคี”) เพื่อตกลงกำหนดหลักการ และมาตรการที่ชัดเจนในทางปฏิบัติผ่านทางข้อมติ (decision) ร่วมกันของประเทศภาคีต่อไป ซึ่งในการกำหนดดังกล่าวจะมีคณะที่ปรึกษาทาง วิทยาศาสตร์ วิชาการ และเทคโนโลยี (Subsidiary Body on Scientific Technical and Technological Advice) หรือที่เรียกว่า SBSTTA (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “คณะที่ปรึกษา”) เป็น หน่วยงานสนับสนุน กลั่นกรอง และให้ข้อเสนอแนะในหลักการและมาตรการให้กับสมัชชาภาคี เพื่อพิจารณาและรับรองต่อไป

สำหรับกรณีที่ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องการความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง กับหลักการ มาตรการ หรือกลไกตามมาตรา 8(h) ก็สามารถเสนอให้คณะที่ปรึกษาฯ ดำเนินการ ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคำขอดังกล่าว โดยให้ผ่านการเห็นชอบจากที่คณะประชุมฯ ก่อน และผล ภายหลังจากการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษาฯ จะต้องได้รับการพิจารณาและรับรองโดยที่คณะ ประชุมฯ ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จากลักษณะของมาตรา 8(h) ประกอบกับการดำเนินงานของสมัชชาภาคี และ คณะที่ปรึกษา ทำให้เห็นได้ว่า หลักการ มาตรการ และกลไกในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ ต่างถิ่นจะต้องมาจากการประชุมในระดับประเทศ โดยมีการประชุมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) การประชุมเรื่อง ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Conference on Alien species) ที่ประเทศ นอร์เวย์ ในเดือนกรกฎาคม 2539 ในการประชุมครั้งนี้ประเทศนอร์เวย์ร่วมกับโครงการสิ่งแวดล้อม แห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme) ได้ร่วมมือกันจัดขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก และการควบคุมจัดการการแพร่ระบาด โดยที่ประชุมได้กระตุ้นให้ประเทศต่างๆ รวบรวมข้อมูลชนิด พันธุ์ต่างถิ่นที่แพร่ระบาดในประเทศของตน และดำเนินการหารือในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อกำจัดและควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติและความ หลากหลายของชนิดพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินงานสอดคล้องตามมาตรา 8 (h) แห่ง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ¹⁹

ภายหลังจากการประชุมนี้ สมัชชาภาคี (COP) ได้แนะนำให้ใช้ผลการประชุมครั้งนี้สำหรับการ อนุวัติการตามมาตรา 8(h) และยังเสนอให้มีการพัฒนากลไกที่เป็นระบบในการอนุวัติการและ แนะนำให้คณะที่ปรึกษา (SBSTTA) กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเรื่องชนิดพันธุ์บุกรุก ซึ่งอยู่ภายใต้ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) ดำเนินการพัฒนากลยุทธ์ระดับโลก และแผนปฏิบัติการ ซึ่งจัดการปัญหาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หรืออาจจัดให้มีการทำพิธีสารระหว่างประเทศก็ได้ ซึ่งสหพันธ์ เพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติก็ได้ดำเนินการออกแนวทางในการป้องกันการสูญเสียความหลากหลายทาง ชีวภาพอันเกิดจากการบุกรุกทางชีวภาพ (IUCN Guideline for Prevention of Biodiversity Loss Due to Biological Invasion) เพื่อให้ภาคีนำไปใช้ในการอนุวัติการตามมาตรา 8(h) โดยแนวทาง ของสหพันธ์เพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติได้นำหลักการเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพมากำหนดไว้ และแนวทางที่สหพันธ์เพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติก็ยังถูกนำมาใช้ประกอบกับ หลักการที่เสนอในการประชุม ครั้งที่ 4 ของคณะที่ปรึกษา (SBSTTA) ด้วย ซึ่งถือเป็นแนวทางใน การกำหนดร่างหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามา และลดผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่น (Draft Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species) ซึ่งร่างนี้ต่อมาได้ถูกเสนอสมัชชาภาคี (COP) ในการประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 5

¹⁹ กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม <<http://chm-thai.onep.go.th/webalien/operworld.html>>, 12 มกราคม 2552.

2) การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 5 (COP-5) ณ กรุงไนโรบี เคนยา ระหว่างวันที่ 15-26 พฤษภาคม 2543 ที่ประชุมได้มีมติที่ V/8 ข้อที่ 5, 11, 14 และ 15 มติดังกล่าวสรุปในภาพรวม คือ แนะนำให้ประเทศภาคี และองค์กรสำคัญ ๆ ในโลกที่เกี่ยวข้องได้นำแนวทาง หลักการชั่วคราวสำหรับการป้องกัน การนำเข้า การแพร่ระบาด การควบคุม และการทำลายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ (Interim Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species) ไปปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (h) และในกรณีที่ประเทศภาคีต้องการแก้ไขหรือเพิ่มเติมในเนื้อหาสาระแต่ไม่เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิม ให้ประเทศภาคีนำมาเสนอต่อที่ประชุมคณะที่ปรึกษา สมัยที่ 6 (SBSTTA-6) ณ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ระหว่างวันที่ 12-16 มีนาคม 2544 เพื่อที่ประชุมจะได้สรุปข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อสมัชชาภาคีว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการประชุมสมัยที่ 6 (COP-6) ต่อไป โดยในการประชุมครั้งนี้ได้จัดวาระเพื่อพิจารณาเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน (Invasive Alien Species) ไว้ในวาระที่ 4 และได้ให้ความสำคัญมากกว่าวาระอื่น ๆ²⁰

3) ในการประชุมสมัชชาภาคีว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 6 (COP-6) ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในวันที่ 7-9 เมษายน พ.ศ. 2545 ที่ประชุมได้รับทราบรายงานสถานการณ์ผลกระทบและแนวโน้มของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน พร้อมทั้งได้รับรอง “หลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” (GUIDING PRINCIPLES FOR THE PREVENTION, INTRODUCTION AND MITIGATION OF IMPACTS OF ALIEN SPECIES THAT THREATEN ECOSYSTEMS, HABITATS OR SPECIES) ไว้ในภาคผนวกของข้อมติที่ VI/23 นอกจากนี้คณะที่ปรึกษายังเสนอให้ประเทศภาคีดำเนินการต่างๆ ที่มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้²¹

3.1) กระตุ้นภาคีและรัฐบาลอื่นในการดำเนินการจัดทำทบทวนแก้ไข และดำเนินกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการต่างถิ่นที่รุกรานในระดับชาติ เพื่อแก้ไขการคุกคามที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานมีต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อจำแนกความต้องการและลำดับ

²⁰ เพิ่งอ้าง

²¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , รายงานฉบับสมบูรณ์ “เรื่อง การศึกษาปรับปรุงข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับการแพร่ระบาดและจัดทำมาตรการและกลไกการควบคุมกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.”., 2549. (อัดสำเนา) น.131 และ Decision VI/23 <<http://www.cbd.int/convention/result.aspx?id=7197&I0=IAS>>, 12 มกราคม 2552.

ความสำคัญระดับชาติ ทบพจนนโยบาย กฎหมาย และสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อจาแนกระบบ ช่องว่าง ความไม่เสมอต้นเสมอปลาย และความขัดแย้ง เพื่อปรับหรือจัดทำนโยบาย กฎหมายและ สถาบันตามความเหมาะสม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ส่งเสริม ความตระหนักเกี่ยวกับการคุกคามความหลากหลายทางชีวภาพ และอำนวยความสะดวกของผู้ที่ เกี่ยวข้อง²²

3.2) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยการกระตุ้นภาคี องค์กรพหุ ภาคิ และองค์กรอื่นๆ ให้พิจารณาผลที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระดับโลกที่มีต่อความเสี่ยง ที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานจะเป็นภัยต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอ้างถึงอนุสัญญา ว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) องค์การการค้าโลก (WTO) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมขององค์การการค้าโลก องค์การอาหารและ การเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารโลก (World Bank) และอื่นๆ²³

3.3) กระตุ้นภาคีและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและดำเนินการเท่าที่ เหมาะสมเพื่อศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานต่อ ความหลากหลายทางชีวภาพ นโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน การจัดทำ วิธีการที่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน รวมถึงมาตรการ สำหรับการใช้อย่างปลอดภัย ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ของการใช้สารเคมีรวมถึงการควบคุมโดย ชีววิธี หาวิถีทางที่จะเพิ่มพูนเสริมสร้างความสามารถของระบบนิเวศที่จะทนทาน หรือฟื้นฟูจาก การรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ลำดับความสำคัญสำหรับอนุกรมวิธาน และเกณฑ์สำหรับประเมิน ความเสี่ยงจากการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพในระดับพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ และระบบนิเวศ²⁴

3.4) เรียกร้องให้ทำงานร่วมกับโปรแกรมทั่วโลกว่าด้วยชนิดพันธุ์ที่รุกราน (Global Invasive Species Programme : GISP) และเครื่องมือทางวิชาการเกี่ยวกับการป้องกัน การสืบพบแต่เนิ่นๆ การติดตามตรวจสอบ การกำจัด หรือการควบคุม คำจำกัดความ ขั้นตอนวิธี สำหรับการประเมินความเสี่ยง ฐานข้อมูล และระบบรายงาน²⁵

²² เฟิงอ้าง

²³ เฟิงอ้าง

²⁴ เฟิงอ้าง

²⁵ เฟิงอ้าง

4) ในการประชุมครั้งต่อๆมาของสมัชชาภาคีอันได้แก่ การประชุมครั้งที่7 และ8 นั้น ที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงการประสานความร่วมมือของภาคี องค์การพหุภาคีและอนุสัญญาอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน/องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารให้มีการป้องกัน และตรวจสอบในระยะเริ่มแรก รวมทั้งสนับสนุนให้มีการติดตาม กำจัดและควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยเห็นควรให้มีการประสานความร่วมมือเพื่อสร้างสมรรถนะด้านการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเส้นทาง การเข้า และการแพร่กระจายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานและการบริหารจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานระหว่างตัวแทนในระดับประเทศและระดับภูมิภาค นอกจากนี้ในการประชุมสมัชชาภาคี สมัยที่ 8 ยังได้ระบุช่องว่างในการดำเนินงานเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งยังไม่เหมาะสม เพียงพอและยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ควบคุม กำจัดตามมาตรา 8(h) อันทำให้เกิดช่องทางการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งช่องทางเหล่านั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

4.1) กรณีการนำเข้าโดยไม่จงใจได้แก่ การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ขอโดยสารมาด้วย(hitchhiker)กับตัวเรือ หีบห่อพัสดุ สินค้านำเข้าและพาหนะขนส่งอย่างอื่น การนำเข้าโดยไม่จงใจผ่านโครงการบรรเทาสาธารณภัย โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การทหาร การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการนำเข้าผ่านโครงการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำและสร้างคลอง

4.2) กรณีการนำเข้าโดยจงใจ ได้แก่การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์อื่นนอกจากเป็นอาหาร เช่น การนำเข้ามาเป็นสัตว์เลี้ยง สัตว์น้ำสวยงาม เหี่ยวที่มีชีวิต อาหารสัตว์ที่มีชีวิต เมล็ดพืชชนิดพันธุ์ในฟิสิกส์สัตว์น้ำ การนำเข้ามาเพื่อใช้ในกระบวนการควบคุมทางชีวภาพ การนำเข้ามาใช้ในโครงการขยายพันธุ์สัตว์นอกถิ่นที่อยู่ การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีศักยภาพจะรุกรานผ่านระบบแรงจูงใจ

4.3) การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยจงใจโดยไม่ได้ตั้งใจให้แพร่พันธุ์ในธรรมชาติแต่หลุดรอดออกไปเช่นการนำสัตว์น้ำจืดและน้ำเค็มเข้ามาเพื่อเพาะเลี้ยง

โดยสมัชชาภาคีได้เสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขช่องว่างในการดำเนินงานดังนี้

- ผลักดันให้หน่วยงานในระดับประเทศตระหนักถึงผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานข้ามเขตแดน และดำเนินการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน

- เผยแพร่ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ที่มีความสามารถรุกรานได้ทุกพื้นที่โดยผ่านกลไกที่เหมาะสม

- ให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานแพร่ระบาด เพื่อเป็นการป้องกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไม่ให้แพร่ระบาดมาในประเทศของตน
- ให้ความสำคัญต่อการเข้าและการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในพื้นที่มรดกโลกหรือพื้นที่อื่น ๆ ที่มีความสำคัญ
- ทำให้กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานทางอ้อม สามารถปฏิบัติและใช้ควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานได้
- เอื้ออำนวยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับคำนิยามและศัพท์พื้นฐานโดยผ่านกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแทนที่เกี่ยวข้องและโดยผ่านทาง การฝึกอบรมที่เหมาะสม

4 หลักการแนวทางตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

4.1 หลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตามมาตรา 8(h) ได้วางหลักการเป็นกรอบกว้างๆ ในลักษณะ Framework Convention ไว้ 3 ประการคือ 1) การป้องกันการนำเข้า 2) การควบคุม และ 3) การกำจัด รายละเอียดได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.4 ดังนั้นในการปรับใช้จึงต้องสร้าง หลักการ มาตรการ และกลไก ในรายละเอียดมารองรับ ซึ่งสมัชชาภาคี (COP) และคณะที่ปรึกษา (SBSTTA) จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการแสวงหาแนวทางและหลักการที่จะมารองรับมาตรา 8(h) ซึ่งในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 6 (COP-6) ได้รับรอง “หลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” (GUIDING PRINCIPLES FOR THE PREVENTION, INTRODUCTION AND MITIGATION OF IMPACTS OF ALIEN SPECIES THAT THREATEN ECOSYSTEMS, HABITATS OR SPECIES) ซึ่งเป็นหลักการแนวทางที่สำคัญที่มารองรับ 8(h) ให้สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ ดังที่จะพิจารณาในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

เนื่องจากหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ได้กำหนดมาเพื่อให้หลักการตามมาตรา 8(h) สามารถปรับใช้ได้มีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามหลักการดังกล่าวนี้จะประกอบด้วย กลไกอันเป็นหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

4.1.1 หลักการทั่วไป

หลักการทั่วไปจะประกอบด้วยหลักการแนวทางการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) แนวทางบันไดสามขั้น (three-stage hierarchical approach) แนวทางเชิงระบบนิเวศ (ecosystem approach) ความรับผิดชอบของรัฐ (state approach) การวิจัยและติดตามผล (research and monitoring) และการให้การศึกษาและการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณะชน (education and public awareness) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) หลักการแนวทางที่ 1 : การป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach)²⁶

เนื่องจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถคาดคะเนทั้งเส้นทางการนำเข้าและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพได้ ดังนั้นจึงควรนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้กับการระบุชนิด และคาดการณ์ถึงการเข้ามาโดยไม่ตั้งใจ และการตัดสินใจอนุญาตให้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตั้งใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันล่วงหน้าโดยการวิเคราะห์ หรือประเมินความเสี่ยง (risk analysis) ดังที่จะกล่าวในหลักการแนวทางต่อไป วิธีการป้องกันล่วงหน้านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในหลักการที่ 15 แห่งปฏิญญาริโอเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และอารัมภบทแห่งอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

ทั้งนี้ผู้อธิบายถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ว่าประกอบด้วยการกระทำ 4 ประการ ได้แก่

- บุคคลมีหน้าที่กระทำการอันคาดหมายได้ว่าเป็นการกระทำการเพื่อป้องกันความเสียหาย
- ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความไม่เป็นอันตรายของเทคโนโลยีใหม่ กระบวนการ กิจกรรม หรือสารเคมีเป็นของผู้เสนอไม่ใช่สาธารณชน

²⁶ GUIDING PRINCIPLE 1 , “Convention on Biological Diversity, COP 6 Decision VI/23”, <<http://www.cbd.int/decisions/?id=7197>> 3August 2008., and see Clare Shine Nattley Williams and Lothar Gundling, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks On Alien Invasive Species, IUCN,2000, p.34

- ก่อนที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ กระบวนการ สารเคมีหรือริเริ่มกิจกรรมใหม่ บุคคล ผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบ ลำดับทางเลือกเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายทั้งหมด รวมทั้งทางเลือกที่จะไม่ดำเนินกระบวนการหรือกิจกรรมนั้น

- การนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาปรับใช้กับกระบวนการตัดสินใจต้องกระทำโดยเปิดเผย ให้ข้อมูลอย่างครบถ้วน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบ²⁷

นอกจากนั้น กลไกการป้องกันล่วงหน้าจะต้องนำมาใช้สำหรับการพิจารณาตัดสินใจ ในการกำกวม การยับยั้ง และควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ที่จะมีการสถาปนาในพื้นที่ใด ๆ ด้วย โดย การพิจารณาและตัดสินใจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอาศัยความชัดเจน ถูกต้องจากผลการศึกษาวิจัย ทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ แม้ว่าจะขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ แน่นนอนเกี่ยวกับการรุกราน หรือการก่อ ความเสียหายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ตาม ก็จะไม่สามารถนำมาเป็นเหตุผลที่จะหลีกเลี่ยง หรือ ยกเลิกมาตรการที่เหมาะสมในการกำกวม การยับยั้ง และควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น²⁸

(2) หลักการแนวทางที่ 2 : แนวทางบันไดสามขั้น (three-stage hierarchical approach)²⁹

การป้องกันการนำเข้าเป็นวิธีที่ดีที่สุด เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด และดีกว่าการแก้ไขปัญหาหลังจากการนำเข้า และเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศแล้ว แต่ถ้าหากได้มี

²⁷ Sustainable Environment, "Principles > Precaution", <<http://www.sustainable-environment.org.uk/principles/precaution.php>>, 3August 2008.

²⁸ Tomme Rosanne Young, National and Regional Legislation for Promotion and Support to the Prevention, Control and Eradication of Invasive Species ,(Washington, D.C. : the World Bank Environment Department) , 2006,p.72-73., see Clare Shine Nattley Williams and Lathar Gundling, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks On Alien Invasive Species, IUCN,2000 ,p.35-36., and see Clare Shine, "A toolkit for developing legal and institutional frameworks for invasive alien specie", <<http://www.gisp.org/publications/toolkit/>> , .2008,p.53

²⁹ GUIDING PRINCIPLE 2 ,Convention on Biological Diversity, COP 6 Decision VI/23, <<http://www.cbd.int/decisions/?id=7197>> 3August 2008 และดู สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ "เรื่อง การศึกษาปรับปรุง ข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับการแพร่ระบาดและจัดทำมาตรการและกลไกการควบคุมกำจัดชนิดพันธุ์ ต่างถิ่นที่รุกราน.", 2549. (อัดสำเนา) น.133-137

การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศมาก่อนหน้านี้แล้ว และควรที่จะดำเนินการสืบพบตั้งแต่เริ่มต้น(early detection) ถ้าหากพบความผิดปกติ ควรรีบดำเนินการกำจัดอย่างถอนรากถอนโคนอย่างรวดเร็วที่สุด และรัฐควรให้ความสำคัญลำดับต้นที่จะป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือการเคลื่อนย้ายภายในประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

(3) หลักการแนวทางที่ 3 : แนวทางเชิงระบบนิเวศ (ecosystem approach)³⁰

มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ควรจะเป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของระบบนิเวศที่โลกต้องการ (ecosystem approach) กล่าวคือ เป็นการจัดการที่นำเอากลยุทธ์ต่างๆ มาผสมผสานและใช้กับการจัดการสิ่งมีชีวิตทั้งที่อาศัยอยู่บนผืนดิน และในน้ำ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอันที่จะอนุรักษ์ไว้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ตามข้อมติที่ V/6 สมัชชาภาคีได้รับรองหลักการแนวทางเชิงระบบนิเวศซึ่งในหลักการแนวทางดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางเชิงระบบนิเวศจำนวน 12 ข้อไว้³¹ ซึ่งแนวทางหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้กับแนวทางในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น สรุปได้ดังนี้³²

1) ต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการสู่ระดับต่ำสุดเท่าที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากท้องถิ่น

2) การจัดการระบบนิเวศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชนและสังคม ดังนั้นจึงควรนำมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจในลักษณะการดำเนินการในทางป้องกันและสร้างสรรค์

3) ควรให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

4) หลักการแนวทางที่ 4 : ความรับผิดชอบของรัฐ (state approach)³³ แต่ละรัฐต้องยอมรับว่าตนเองก็เป็นแหล่งกำเนิดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศของรัฐอื่นได้ หรือเป็นแหล่งของความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นดังกล่าว ดังนั้น รัฐต่างๆ จะต้องดำเนินการหากิจกรรม หรือมาตรการต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจรัฐบาลของตนในอันที่จะควบคุม

³⁰ GUIDING PRINCIPLE 3 , *Supra note 26*

³¹ Convention on Biodiversity Convention, COP 5 Decision V/6 “Ecosystem approach” < <http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-05&id=7148&lg=0> >

³² Clare Shine, Nattley Williams and Lathar Gundling, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks On Alien Invasive Species, IUCN, 2000 ,p.31

³³ GUIDING PRINCIPLE 4 , *Supra note 26*

การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าประเทศตนเองทั้งที่จงใจ หรือไม่จงใจก็ตาม ซึ่งต่อมาจะลุกลามไปยังประเทศอื่น และกลายเป็นชนิดพันธุ์ที่คุกคามระบบนิเวศของประเทศนั้นๆ นอกจากนั้น รัฐภาคีได้ตระหนักถึงความเสี่ยงจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นไปได้ที่อาจเกิดแก่รัฐอื่น รัฐภาคีจึงมีความรับผิดชอบโดยมีมาตรการในการลดความเสี่ยงนั้นตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility)³⁴ ซึ่งรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อกิจกรรมในเขตอำนาจรัฐหรือในความควบคุมของรัฐต้องไม่ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือแก่พื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐซึ่งกิจกรรมที่เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่รัฐอื่นนั้น³⁵ ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่รัฐอื่น จึงควรมีความร่วมมือข้ามแดนในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือข้ามแดนในปัจจุบันถือเป็นลักษณะเฉพาะตามปกติของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงทำให้การร่วมมือข้ามแดนถือเป็นพันธกรณีภายใต้กฎหมายจารีตระหว่างประเทศ³⁶ โดยภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมให้มีการแจ้งให้ทราบ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบเสียหายอย่างสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐอื่นหรือในพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจของชาติตน³⁷ และกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินภาคีต้องแจ้งรัฐที่มีแนวโน้มจะได้รับผลของอันตรายหรือความเสียหายนั้น แม้ว่ารัฐนั้นจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้ เมื่อกิจกรรมเกิดขึ้นภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐที่ก่อให้เกิดการคุกคามหรือเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตอำนาจของรัฐอื่นหรือในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ³⁸ ซึ่งขณะเดียวกันก็ต้องมีการป้องกันหรือลดอันตรายหรือลดความเสียหายนั้นด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้ภาคีส่งเสริมการดำเนินงานระดับชาติเกี่ยวกับการสนองตอบโดยเร่งด่วนต่อกิจกรรมหรือเหตุการณ์ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรืออื่น

³⁴ มาตรา 3 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและหลักที่ 2 ของปฏิญญาริโอ

³⁵ คำจำกัดความที่ว่า “ยกเว้นในกรณีที่มีความรับผิดชอบนั้นเป็นเรื่องภายในอย่างแท้จริง” คือ ยกเว้นการรับผิดชอบหรือการเยียวยาความเสียหายที่ถูกจำกัดอยู่ในเขตอำนาจโดยเฉพาะซึ่งไม่มีองค์ประกอบในเรื่องข้ามแดน

³⁶ Glowka, L., et al. A Guide to the Convention on Biological Diversity. A Guide to the Convention on Biological Diversity. P.74

³⁷ มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (c) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

³⁸ มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (d) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ๆ ซึ่งมีอันตรายอย่างร้ายแรงหรือคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสนับสนุนความร่วมมือนานาชาติและวางแผนฉุกเฉินร่วมกัน³⁹

ฉะนั้น หากกรณีเกิดการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศที่อาจส่งผลกระทบแก่ประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอื่น ๆ ได้นั้น ประเทศภาคีจึงต้องมีการแจ้งให้ประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดนั้น เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถเตรียมมาตรการป้องกันล่วงหน้าได้ทันเวลาที่หรืออาจมีการร่วมมือกันในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการผ่านความตกลงแบบทวิภาคี ภูมิภาคหรือพหุภาคี ซึ่งนอกจากความร่วมมือตามอนุสัญญาฯ นี้แล้ว ยังรวมถึงความร่วมมือตามอนุสัญญาอื่น ๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือโปรแกรมในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น โปรแกรมชนิดพันธุ์บุกรุกระดับโลก (GISP) และโปรแกรมชนิดพันธุ์บุกรุกระดับภูมิภาคในมหาสมุทรแปซิฟิกใต้ (RISP) เป็นต้น

(5) หลักการแนวทางที่ 5 : การวิจัยและติดตาม (research and monitoring)⁴⁰

การที่จะเข้าถึงปัญหาและแก้ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศได้ ควรมีการติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นทั้งต่อชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นเป้าหมายและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้นควรทำการวิจัยรวมไปถึงการสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพ การจำแนกชนิดพันธุ์ และการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ทั้งที่มองในด้านพันธุกรรม ลักษณะที่ปรากฏ เส้นทางการเข้ามา ถิ่นที่อยู่อาศัย และผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

ดังนั้น การจำแนกวินิจฉัยและติดตามตรวจสอบ ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลและการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพ ทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งการจำแนกวินิจฉัยและติดตามตรวจสอบนั้น จึงเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ สิ่งประเทศภาคีต้องดำเนินการ⁴¹ มีดังนี้

³⁹ มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (e) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

⁴⁰ GUIDING PRINCIPLE 5 , *Supra* note 26

⁴¹ Young, M. "Incentive measures for Biodiversity Conservation and Sustainable Resource Use" Investing in Biological (The Cairns Conference) p. 14

1). ติดตามการตรวจสอบดูแลองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่พื้นที่หรือชนิดพันธุ์ที่จำเป็นต้องมีมาตรการอนุรักษ์เร่งด่วนและที่มีศักยภาพที่จะใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในการติดตามตรวจสอบดูแลนี้อาจเริ่มต้นจากการเก็บตัวอย่าง การสังเกต การจัดทำบัญชีรายชื่อชนิดพันธุ์และระบบนิเวศที่ถูกคุกคาม ซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะผลของการติดตามตรวจสอบมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการจัดการให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่จำเป็นต้องอนุรักษ์⁴²

นอกจากนี้ ในการควบคุมและกำจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็ควรจะมีการติดตามตรวจสอบถึงผลกระทบถึงการใช้วิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมและกำจัดการดังกล่าวว่ามีการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งรวมถึงการใช้การควบคุมทางชีวภาพแบบดั้งเดิม ซึ่งจำเป็นอย่างมากที่จะต้องมีการตรวจสอบอยู่เสมอ เพื่อจะได้กำจัดการหรือควบคุมได้ทันเวลา ทั้งนี้ การติดตามตรวจสอบนี้อาจเป็นการตรวจสอบทั้งแบบเจาะจงและแบบทั่วไป ซึ่งสามารถได้รับประโยชน์จากชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการติดตามตรวจสอบดังกล่าว และเมื่อมีการตรวจสอบพบการตั้งถิ่นฐานของชนิดพันธุ์บุกรุกต่างถิ่น รัฐควรจะดำเนินการตามลำดับขั้นโดยการกำจัด การจำกัดขอบเขตหรือการควบคุมเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการทางเทคนิคที่นำมาใช้ในการกำจัด การจำกัดขอบเขตหรือการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม มนุษย์และการเกษตร ขณะเดียวกันต้องได้รับการยอมรับทางสังคม วัฒนธรรมและจริยธรรม และมาตรการลดผลกระทบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ควรจะนำไปใช้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในช่วงเริ่มแรกที่มีการบุกรุกโดยอยู่บนพื้นฐานมาตรการป้องกันล่วงหน้า ฉะนั้น การตรวจสอบในช่วงเริ่มแรกของการนำเข้าใหม่ ๆ ของชนิดพันธุ์บุกรุกที่อาจเป็นไปได้จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างรวดเร็ว⁴³

2). จำแนกวินิจฉัยและติดตามตรวจสอบกระบวนการและประเภทของกิจกรรมที่มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งการคุกคามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องมีการจำแนกและติดตามตรวจสอบกิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการคุกคามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จัดทำเครื่องบ่งชี้ (indicator) ซึ่งเป็นรายการที่แสดงถึงช่องทางหรือวิธีการที่มีการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ เช่น

⁴² ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, “แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.85-87

⁴³ เพิ่งอ้าง

อาจเข้ามาจากการท่องเที่ยว การเดินทางทั้งทางภาคพื้นดินและทางอากาศ การขนส่ง การทิ้งน้ำ อับเฉา การประมง การเกษตร การทำไร่ การทำสวน โครงการก่อสร้าง การป่าไม้ การค้าสัตว์น้ำ เพื่อความสวยงามหรือการค้าสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ รวมถึงการค้าไม้ดอกไม้ประดับ เป็นต้น ตลอดจนควรมีการจำแนกชนิดหรือประเภทของชนิดพันธุ์กับอันตรายที่มากที่สุดที่อาจเป็นไปได้ มาตรการทางเทคนิคเพื่อลดการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ การติดตามตรวจสอบการสถาปนาตัวเองของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และการจำแนกเครื่องมือในการจำกัดหรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตราย ซึ่งเมื่อได้รับการจำแนกวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ควรกำหนดให้มีข้อกำหนดที่เหมาะสมในการลดการนำเข้าเหล่านั้นด้วย⁴⁴

(6) หลักการแนวทางที่ 6 : การให้การศึกษาและการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน (education and public awareness)⁴⁵

การศึกษาและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสังคมได้รับทราบถึงผลกระทบของการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศเป็นวิธีการจัดการ และการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ รัฐควรให้ความสำคัญในด้านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และชี้ให้เห็นผลดีผลเสียต่อการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศเดิม ในกรณีที่ผลกระทบเกิดขึ้นแล้วจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผลกระทบลดความรุนแรงลง รัฐจะต้องดำเนินการให้การศึกษาและชี้แจงให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ทราบและขอความร่วมมือ การป้องกัน⁴⁶

4.1.2 หลักการป้องกัน (prevention)

ในหลักการป้องกันมีหลักการแนวทางที่เกี่ยวข้องได้แก่ มาตรการควบคุมชายแดนและด่านกักกัน (border control and quarantine measures) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (exchange of information) ความร่วมมือรวมถึงการสร้างสมรรถนะ (cooperation, including capacity-building) โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

⁴⁴ เฟิงอ้าว

⁴⁵ GUIDING PRINCIPLE 6 , *Supra* note 26

⁴⁶ IUCN, The IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss caused by Alien Invasive Species, < http://www.issg.org/infpaper_invasive.pdf > 2000,p.6-7

(1) หลักการแนวทางที่ 7 มาตรการควบคุมชายแดนและด่านกักกัน (border control and quarantine measures)⁴⁷

(1.1) รัฐควรนำมาตรการการควบคุมชายแดน และด่านกักกันระหว่างชายแดนมาควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็น หรืออาจกลายเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศในภายหลัง โดยนำมาใช้เพื่อให้แน่ใจว่า

ก) การนำเข้าพันธุ์ต่างถิ่นโดยตั้งใจเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ข) ลดการนำเข้าพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ หรือลักลอบนำเข้าให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(1.2) รัฐควรหามาตรการที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายในขอบเขตอำนาจรัฐนั้นๆ ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ ว่าจะรุนแรงมากน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ตามรัฐควรนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาควบคุมและป้องกัน ซึ่งรวมถึงการค้นหาผลกระทบตั้งแต่เริ่มต้น การประสานงานระหว่างภูมิภาค หรือระหว่างประเทศ นับว่าเป็นวิธีการป้องกันที่ดีวิธีหนึ่ง

(2) หลักการแนวทางที่ 8 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (exchange of information)⁴⁸

รัฐควรจะช่วยในการพัฒนา หรือลงทุนเกี่ยวกับการสร้างระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศไว้ โดยที่ฐานข้อมูลจะรวมถึง การจำแนกพันธุ์ การเก็บตัวอย่างพันธุ์ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น การป้องกันการนำเข้า การติดตาม กิจกรรมการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น รายชื่อชนิดพันธุ์ที่คุกคามระบบนิเวศ โอกาสที่จะเข้าไปทำลายระบบนิเวศของประเทศเพื่อนบ้าน แหล่งที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พันธุกรรม วิธีควบคุม ตลอดจนการแลกเปลี่ยนและการกระจายข้อมูลระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศจะต้องได้รับการพัฒนาจากรัฐนั้นๆ ดังเช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของโปรแกรมชนิดพันธุ์ที่รุกรานทั่วโลก (Global Invasive Species Programme : GISP) ซึ่งบริการผู้สนใจผ่านช่องทางต่างๆ ภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในกรณีที่รัฐทราบแล้วว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นใดที่สามารถคุกคามระบบนิเวศของรัฐนั้นๆ รัฐนั้นจะต้องให้ข้อมูลด้านการนำเข้าว่ามีข้อกำหนดที่สำคัญอะไรบ้าง เพื่อให้เป็นที่ทราบทั่วกันระหว่างรัฐต่อรัฐ

(3) หลักการแนวทางที่ 9 ความร่วมมือรวมถึงการสร้างสมรรถนะ (cooperation, including capacity-building)⁴⁹

⁴⁷ GUIDING PRINCIPLE 7 , *Supra* note 26

⁴⁸ GUIDING PRINCIPLE 8 , *Supra* note 26

รัฐจะต้องพยายามในอันที่จะก่อให้เกิดการประสานงานทั้งภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ความพยายามประสานงานดังกล่าว ให้รัฐครอบคลุมถึง

(3.1) โครงการประสานงานด้านข้อมูลข่าวสารกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศคู่ค้า หรือประเทศที่มีระบบนิเวศที่คล้ายคลึงกับประเทศที่เป็นเจ้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ ข้อมูลข่าวสารให้มีรายละเอียดด้านชนิดพันธุ์ที่มีศักยภาพที่เมื่อนำเข้าไปแล้วอาจจะก่อให้เกิดชนิดพันธุ์ใหม่คุกคามระบบนิเวศของประเทศเจ้าบ้านได้ นอกจากนี้ประเทศผู้ส่งออกจะต้องให้ข้อมูลในรายละเอียดแก่ประเทศผู้นำเข้าให้มากที่สุด

(3.2) ประเทศผู้ส่งออก และประเทศผู้นำเข้าจะต้องทำข้อตกลงร่วมกันในอันที่จะนำมาใช้ควบคุมการค้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศร่วมกัน

(3.3) รัฐต่างๆ จะต้องสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโครงการฝึกอบรม ถ่ายทอดเทคโนโลยี การเงินรวมถึงการสร้างนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดอัตราการเสี่ยงที่เกิดจากการทำลายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ

(3.4) รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการประสานงานวิจัยและสนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับการจำแนกชนิดพันธุ์ และการป้องกันการกระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามในระบบนิเวศ

4.1.3 หลักการนำเข้าชนิดพันธุ์

มีหลักการแนวทางที่เกี่ยวข้องได้แก่ การนำเข้าโดยจงใจ (intentional introduction) และการนำเข้าโดยไม่จงใจ (unintentional introduction) โดยมีเนื้อหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(1) หลักการแนวทางที่ 10 การนำเข้าโดยจงใจ (intentional introduction)⁵⁰

(1.1) รัฐต้องนำการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการประเมินผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมาใช้ก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการนำเข้าประเทศและการข้ามพรมแดนไปสู่ระบบนิเวศใหม่ภายในประเทศ โดยในการอนุญาตดังกล่าวรัฐควรจะอนุญาตให้มีการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อธรรมชาติเท่านั้น ทั้งนี้การพิจารณาว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ขออนำเข้านั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศควรเป็นของผู้นำเข้านอกจากนี้การนำเข้าแต่ละชนิดพันธุ์ควรจะได้มีเงื่อนไขของการนำเข้าประกอบการอนุญาตด้วย เช่น แผนการบรรเทาความเสียหายอันเกิด

⁴⁹ GUIDING PRINCIPLE 9 , *Supra* note 26

⁵⁰ GUIDING PRINCIPLE 10 , *Supra* note 26

จากชนิดพันธุ์นั้นๆ หรือแผนการติดตามตรวจสอบเป็นระยะๆ ค่าใช้จ่ายในการติดตามประเมินผล หรือค่าใช้จ่ายต่อการจัดการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(1.2) การตัดสินใจอนุญาตให้นำเข้ามาโดยตั้งเจตจำนงอยู่บนพื้นฐานของหลักการ ป้องกันล่วงหน้าและการวิเคราะห์ความเสี่ยง ดังที่ปรากฏในหลักการที่ 15 แห่งปฏิญญาริโอเพื่อ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และอารัมภบทแห่งอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

โดยหลักการแนวทางนี้ได้เสนอแนะให้มีการนำการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis)

คำนิยามในเชิงอรรถของหลักการแนวทางนั้นให้ความหมายของ คำว่า “การวิเคราะห์ ความเสี่ยง (risk analysis)” ไว้ว่า การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับ 1) การประเมินผลที่จะ เกิดขึ้นจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและผลที่น่าจะเกิดจากการสถาปนาของชนิดพันธุ์ต่าง ถิ่นโดยใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (การประเมินความเสี่ยง) และ 2) การระบุนมาตรการที่จะสามารถ ปรับใช้เพื่อลดและหลีกเลี่ยงความเสี่ยงนั้น โดยพิจารณาประกอบกับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (การจัดการความเสี่ยง)⁵¹ ทั้งนี้นอกเหนือจากองค์ประกอบดังกล่าวยังรวมถึงการ สื่อสารความเสี่ยงด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

กระบวนการประเมินความเสี่ยงมักเริ่มด้วยการระบุชนิดพันธุ์และความเสียหายที่จะเกิด จากการเข้ามา ความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการแพร่กระจายสำเร็จ จากการประเมินโดยใช้ข้อมูลทาง วิทยาศาสตร์ งานวิจัยต่างๆ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น โดยปัจจัยที่นำมาพิจารณาคือ ข้อมูลการรุกรานในพื้นที่อื่น ความเป็นไปได้ของเส้นทางที่เข้ามา ความเป็นไปได้อันจะสถาปนา ตัวเอง ระดับความรุนแรงในการกระจายพันธุ์ รวมถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้

⁵¹ "risk analysis" refers to: (1) the assessment of the consequences of the introduction and of the likelihood of establishment of an alien species using science-based information (i.e., risk assessment), and (2) to the identification of measures that can be implemented to reduce or manage these risks (i.e., risk management), taking into account socio-economic and cultural considerations

ผลของการประเมินความเสี่ยงมักออกมาในรูปของการจัดลำดับแบบง่าย โดยแบ่งเป็นระดับสูง กลาง ต่ำ โดยการประเมินเชิงคุณภาพ และการวัดผลเชิงปริมาณโดยใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง⁵²

การจัดการความเสี่ยงคือการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อความเสี่ยงที่ระบุไว้นั้น โดยการจัดการความเสี่ยงจะเริ่มจากการเปรียบเทียบผลของกระบวนการประเมินความเสี่ยง ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ด้านอื่นๆ กับทางเลือกต่างๆในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแผนและยุทธศาสตร์ในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นต่อไป แม้ว่าโดยปกติแล้วจะมีวิธีการจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก เช่น การจัดการกับการสถาปนาของศัตรูพืชในปัจจุบัน มีทางเลือกเพียงสี่แนวทาง คือ ไม่ดำเนินการอย่างใด การกักกัน ควบคุม หรือกำจัด โดยการควบคุม ก็มีเพียงวิธีทางกายภาพ ชีวภาพ และทางเคมี⁵³

การสื่อสารความเสี่ยง คือการสื่อสารผลการประเมินความเสี่ยงเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างชัดเจน และเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล โดยต้องเป็นการสื่อสารร่วมกันทั้งฝ่ายผู้ มีอำนาจตัดสินใจและประชาชนทั่วไป และเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและเปิดเผย⁵⁴

โดยในบริบทของการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ประกอบด้วย⁵⁵

- การระบุความเป็นไปได้ของผลที่จะตามมาจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทั้งทางนิเวศวิทยา ทางสังคม และเศรษฐกิจ
- ระบุและเปรียบเทียบทางเลือกของมาตรการที่มีความเป็นไปได้ในเชิงนิเวศวิทยา ทางสังคม และเศรษฐกิจ
- ทบทวนทางเลือกของกลยุทธ์ในการจัดการ
- ประเมินความเป็นไปได้ของการเข้ามา การแพร่กระจาย การสถาปนาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ประกอบกับมาตรการในการควบคุมจัดการ โดยใช้ข้อมูลจาก

⁵² Wittenberg , R. and M.J.W. (eds.), Invasive Alien Species: Toolkit of Best Prevention and Management Practice , CAB International, Wallingford , UK ,2001,p.71-75

⁵³ *ibid*

⁵⁴ Clare Shine, Nattley Williams and Lathar Gundling, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks On Alien Invasive Species, IUCN,2000 ,p.35-36

⁵⁵ *ibid*

งานวิจัย ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงอื่นๆจากผู้เกี่ยวข้อง

- กำหนดวิธีการเพื่อนำมาจัดการไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในการประเมิน การตรวจสอบ การตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบของมาตรการทางกฎหมายควรใช้การวิเคราะห์ความเสี่ยงในขั้นตอนต่างๆเท่าที่เป็นไปได้ ไม่เพียงแต่ในขั้นตอนการนำเข้าแต่รวมถึงการวิเคราะห์เส้นทางการเข้ามา และการควบคุมกำจัดด้วย⁵⁶

2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากจะปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีการบังคับใช้ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศแล้ว ยังถูกระบุเป็นมาตรการหนึ่งในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพด้วย โดยในข้อมติของที่ประชุมสมัชชาภาคีที่ V/18 ที่ประชุมสมัชชาภาคีได้กำหนดให้นำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นด้วย⁵⁷

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมีขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันว่าจะมีข้อมูลล่วงหน้าเพียงพอเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ตัวเลือกในการดำเนินการที่เป็นไปได้ และมาตรการที่จะใช้เพื่อบรรเทาความเสียหาย ดังนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อใช้ในการตัดสินใจและพิจารณาอนุญาตในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะให้ข้อมูลผู้ตัดสินใจในประเด็นต่างๆทั้งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและประเด็นอื่นๆ⁵⁸

รายการต่างๆที่มีเกี่ยวกับการประเมินผลในการข้ามแดนเป็นไปตามสนธิสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการข้ามแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context) ซึ่งเรียกร้องให้ทุกภาคส่วนที่อาจได้รับผลกระทบทราบถึงกิจกรรมต่างๆที่อาจก่อให้เกิดผลในทางลบจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบ

⁵⁶ *ibid*

⁵⁷ *ibid*

⁵⁸ *ibid*

สิ่งแวดล้อม และกระบวนการตัดสินใจ โดยบุคคลทั่วไปที่ได้รับผลกระทบควรได้รับทราบข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ⁵⁹

การนำกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้กับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น มีรายการที่ใช้ในการพิจารณาเบื้องต้น ได้แก่⁶⁰

- ผลที่จะเพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับตามระยะเวลาที่ยาวนานจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น
- ทางเลือกต่างๆ(รวมถึงการห้ามไม่ให้มีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น)
- มาตรการที่จะลดและหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามา
- การสำรวจและตรวจสอบอย่างเป็นระยะเพื่อตัดสินใจว่าการเข้ามานั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่ยอมรับได้และการประเมินมาตรการบรรเทาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ

(2) หลักการแนวทางที่ 11 การนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ (unintentional introduction)⁶¹

(2.1) รัฐควรจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเพื่อควบคุมการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ หรือลักลอบนำเข้าทั้งนี้รัฐควรจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายเข้ามาดูแลติดตามงานด้านนี้โดยเฉพาะเพื่อให้การดำเนินการตัดสินใจเป็นไปโดยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(2.2) รัฐควรจะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบ จำแนกเส้นทางที่ทำให้เกิดการเข้ามาในประเทศซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ภายหลังกลายมาเป็นชนิดพันธุ์ที่คุกคามระบบนิเวศให้เสียหาย โดยตัวอย่างของเส้นทางหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจเช่น การประมง การเกษตร การทำป่าไม้ การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การคมนาคมทางเรือ อากาศยาน การนำเข้าเป็นสัตว์เลี้ยง การท่องเที่ยว หรือเข้ามากับวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆเหล่านั้นควรมีการพิจารณาในประเด็นของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจและควรมีการวิเคราะห์ความ

⁵⁹ *ibid*

⁶⁰ *ibid*

⁶¹ GUIDING PRINCIPLE 11 , *Supra* note 26

เสี่ยงของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในเส้นทางเหล่านั้นให้มากที่สุด และจัดให้มีการนำเข้าอย่างถูกกฎหมายต่อไป

4.1.4 การบรรเทาผลกระทบ

ในการบรรเทาผลกระทบมีหลักการแนวทางที่เกี่ยวข้องคือ การบรรเทาผลกระทบ (mitigation of impacts) การกำจัด (eradication) และการควบคุม (control) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) หลักการแนวทางที่ 12 การบรรเทาผลกระทบ (mitigation of impacts)⁶²

รัฐและทุกภาคส่วนจะต้องริบดำเนิการตั้งแต่เริ่มพบปัญหาการคุกคามระบบนิเวศเพื่อจะได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในการกำจัด หรือจำกัดขอบเขตพื้นที่หรือควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ ไว้ โดยวิธีการการกำจัด หรือจำกัดขอบเขตพื้นที่หรือควบคุมชนิดพันธุ์ควรเป็นวิธีการที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม มนุษย์ การเกษตร สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และเป็นวิธีการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบยอมรับ ทั้งนี้ในการดำเนินการอย่างใดเพื่อบรรเทาผลกระทบควรได้นำคำแนะนำในหลักการแนวทางข้อที่ 1 การป้องกันล่วงหน้ามาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ ทั้งนี้ ผู้นำเข้าควรมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยยอมรับค่าใช้จ่ายในการควบคุมและเยียวยาความหลากหลายทางชีวภาพที่ถูกทำลาย โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่วางไว้

(2) หลักการแนวทางที่ 13 การกำจัด (eradication)⁶³

การกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศอย่างถอนรากถอนโคน ตั้งแต่เริ่มต้นของการนำเข้าหรือก่อนที่ชนิดพันธุ์นั้นๆ จะขยายพันธุ์ หรือขยายประชากรจำนวนมากก็นับได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง ดังนั้นการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ณ ที่จุดนำเข้า หรือช่องทางที่มีโอกาสเข้ามาสูงจึงจึงมีความสำคัญ ขณะเดียวกันการติดตามตรวจสอบภายหลังจากกำจัดแล้วก็มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น ถือเป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่แพร่ระบาด เพราะจะช่วยตัดปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการควบคุมและการแก้ไขผลกระทบจากการแพร่ระบาดได้ ซึ่งเวลาที่มีการกำจัดจะมีประสิทธิภาพผลดีที่สุดคือ เมื่อมีการระบาดในช่วงต้น ๆ เมื่อจำนวนประชากรของชนิดพันธุ์นั้นยังมีไม่มากและยังไม่แพร่กระจายไปมาก เพราะหากมีการระบาดทั่วไปทุกแห่ง อาจทำให้กำจัดยาก ดังนั้น ในการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่แพร่ระบาด จึงควร

⁶² GUIDING PRINCIPLE 12 , *Supra* note 26

⁶³ GUIDING PRINCIPLE 13 , *Supra* note 26

กำจัดในพื้นที่ที่สำคัญ เช่น เกาะ พื้นที่คุ้มครอง พื้นที่ที่มีชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นมากหรือบริเวณที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่มีความเสี่ยงสูง ฉะนั้น จึงควรใช้ระบบการตรวจสอบในช่วงเริ่มแรก โดยควรมีการตรวจสอบในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งมุ่งเน้นจุดที่มีการนำเข้าที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งจะส่งผลให้การกำจัดประสบผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ ในการกำจัดควรคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วย อีกทั้งอาจใช้มาตรการในการควบคุมควบคุมกันไปได้⁶⁴

ส่วนวิธีการกำจัดก็อาจใช้วิธีการอย่างเดียวกันกับวิธีการที่ใช้ในการควบคุม คือ ทั้งทางชีวภาพ ทางเคมีและทางกายภาพ ซึ่งเทคโนโลยีใหม่ ๆ ก็สามารถช่วยให้การกำจัดเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการกำจัดนี้ก็ควรคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเช่นกัน โดยการกำจัดนั้นจะต้องไม่มีผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อประชากรของชนิดพันธุ์ที่ได้เป็นเป้าหมายในการกำจัดและหากเป็นการกำจัดด้วยสารพิษ ในระยะสั้นจะต้องกำจัดสารพิษที่ไม่ได้ใช้ทั้งหมด หากเป็นการกำจัดในระยะยาวจะต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมเฉพาะพันธุ์นั้น ๆ เพื่อไม่ให้เป็นการกำจัดชนิดพันธุ์อื่น ๆ ด้วย และหลังจากกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ครอบครองพื้นที่ใด ๆ ออกไปแล้ว จะต้องไม่เปิดโอกาสให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอื่นเข้ามาครอบครองพื้นที่แทนได้อีก⁶⁵

อย่างไรก็ดี การกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่บุกรุกแม้ว่าจะช่วยเยียวยาความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่นหรืออาจทำให้กลับไปสู่สภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ก็ตาม แต่ก็ต้องอาศัยระยะเวลายาวนานอีกทั้งการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่บุกรุกซึ่งมีวิธีการมากมายก็จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายสูงและบางครั้งก็อาจเป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น ในขณะที่สัตว์เลื้อยคลานขนาดใหญ่ ๆ อาจสามารถกำจัดได้หมดไปในเกาะเล็ก ๆ หรือในพื้นที่ควบคุม แต่สัตว์ชนิดเล็ก ๆ หรือชนิดพันธุ์บุกรุกขนาดเล็กก็แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะกำจัดไม่ว่าจะในสถานการณ์ใดก็ตาม เป็นต้น⁶⁶

(3) หลักการแนวทางที่ 14 การจำกัดขอบเขต (containment)⁶⁷

ในกรณีที่การกำจัดทำลายอย่างถอนรากถอนโคนไม่สามารถดำเนินการได้ หรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นๆ รัฐควรดำเนินการด้านการจำกัดพื้นที่หรือขอบเขตให้ชนิดพันธุ์ที่คุกคามระบบนิเวศนั้นไม่กระจาย หรือขยายพันธุ์ไปที่อื่นมาปรับใช้ อย่างไรก็ตามวิธีการนี้

⁶⁴ ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, “แนวทางการอนุรักษ์การกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.83

⁶⁵ เฟิงอ้าว, น.12

⁶⁶ ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, น.84

⁶⁷ GUIDING PRINCIPLE 14 , *Supra* note 26

เหมาะสมการขยายพันธุ์ที่สามารถกำหนดพื้นที่ได้ การจำกัดขอบเขตดังกล่าวจะต้องดำเนินการควบคู่ไปพร้อมๆ กับการติดตาม ทำลายพันธุ์นั้นๆ ที่เล็ดลอดออกจากพื้นที่ที่กำหนดไว้

(4) หลักการแนวทางที่ 15 การควบคุม (control)⁶⁸

มาตรการการควบคุมการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่ลดอัตราการทำลายชนิดพันธุ์นั้นๆ รวมถึงลดจำนวนของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นๆ การควบคุมที่จะให้ได้ผลจะต้องนำวิธีการจัดการแบบผสมผสานหลายๆ อย่างมาใช้ร่วมกัน เช่น การควบคุมโดยมนุษย์ การควบคุมโดยใช้สารเคมี หรือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ หรือการจัดการกับถิ่นที่อยู่อาศัยไม่ให้เหมาะสมต่อการขยายพันธุ์หรือสถาปนาตนเอง เป็นต้น การควบคุมทุกๆ วิธีจะต้องทำการติดตามตรวจสอบอยู่เสมอทั้งในระยะสั้น และระยะยาวว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด

ในการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น ควรจะนำมาใช้พิจารณาจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นลำดับสุดท้าย หากไม่สามารถป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจนเกิดการแพร่ระบาดแล้วไม่สามารถกำจัดได้ จึงต้องใช้การควบคุม (control) หรือการจำกัดขอบเขตการแพร่ระบาด (containment)⁶⁹ ซึ่งโดยหลักการแล้วการควบคุมควรจะมุ่งเน้นเพื่อลดความเสียหายมากกว่าเพื่อลดจำนวนประชากรของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเพียงอย่างเดียว โดยต้องไม่ทำให้เกิดปัญหาต่อระบบนิเวศ ปัญหาทางสังคมและการเมืองและในการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่แพร่ระบาดนั้น ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและควรจะต้องวางลำดับและความสำคัญแก่กลยุทธ์ในการควบคุม ฉะนั้นจึงควรมีการวางแผนและวางเป้าหมายให้ชัดเจนก่อนการควบคุม ซึ่งควรมีการเพิ่มสมรรถภาพของบุคลากรและงบประมาณด้วย⁷⁰

ทั้งนี้ วิธีการในการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นต้องมีการควบคุมอย่างยั่งยืน ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับทางนิเวศวิทยาและทางสังคม โดยการควบคุมโดยการใช้วิธีเฉพาะจะดีกว่าใช้วิธีกว้าง ๆ และกลยุทธ์ในการควบคุมนั้นอาจใช้วิธีเดียวหรือใช้หลายวิธีผสมผสานกันก็ได้ และการควบคุม

⁶⁸ GUIDING PRINCIPLE 14 , *Supra note 26*

⁶⁹ การจำกัดขอบเขตการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสม เมื่อขอบเขตของชนิดพันธุ์บุกรุกนั้นมีอยู่อย่างจำกัด และการจำกัดขอบเขตภายในพื้นที่ที่กำหนดสามารถเป็นไปได้เท่านั้น

⁷⁰ ภัทรดาลิน เย็นมันคง, หน้า 83

ทางชีวภาพจะเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าทางเคมี⁷¹ และทางกายภาพ⁷² เนื่องจากการควบคุมที่มีประสิทธิภาพส่วนใหญ่จะใช้หลายวิธีประกอบกันซึ่งต้องอาศัยทุนในการดำเนินการและใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะบรรลุผลสำเร็จได้และบางครั้งการควบคุมโดยชีววิธี (biological control) อาจให้ผลการควบคุมเป็นที่น่าพอใจได้โดยอาจใช้ในการกำจัดชนิดพันธุ์บุกรุกต่างถิ่นในระยะยาวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมากนัก⁷³

4.2 มาตรการอื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

4.2.1 มาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ

มาตรการอย่างหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนอย่างหนึ่งคือมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ ด้วยมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจสามารถก่อให้เกิดการกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงปรารถนาแก่การอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ซึ่งอนุสัญญาได้กำหนดไว้เป็นมาตรา 14 ของอนุสัญญา⁷⁴

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้จึงเป็นหน้าที่ของแต่ละภาคีที่จะกำหนดมาตรการแรงจูงใจที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม พร้อมกำจัดการสร้างเสริมแรงจูงใจที่ส่งผลในทางลบกับความหลากหลายทางชีวภาพโดยนำแนวทางหลักการที่สมัชชา

⁷¹ การควบคุมโดยวิธีเคมีจะต้องใช้เฉพาะชนิดพันธุ์และต้องคำนึงถึงความปลอดภัยตลอดจนการปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหาร เช่น ห้ามใช้สาร organochlorine ต้องใช้สารเคมีตามแนวทางที่ผู้ผลิตระบุเท่านั้น ส่วนสารที่ไม่ได้ใช้แล้วต้องมีการกำจัดอย่างเหมาะสม

⁷² การควบคุมโดยวิธีทางกายภาพ อาจเป็นการควบคุมที่ดีที่สุดกรณีที่ใช้ในพื้นที่ขนาดเล็ก โดยมีแรงงานท้องถิ่นเป็นอาสาสมัคร

⁷³ ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, น.82-83

⁷⁴ “แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการ, ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม, นำเอามาตรการที่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นเสมือนแรงจูงใจเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน”

ภาคี(COP)ไปปรับใช้ต่อไป ซึ่ง COP ได้กำหนดให้ประเทศภาคีรัฐบาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(1) กำหนดมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม โดยใช้มาตรการทางนิเวศวิทยา และมาตรการป้องกันล่วงหน้า เพื่อช่วยให้การอนุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ประสบความสำเร็จ ซึ่งในมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจขั้นแรก ควรมีการจำแนกการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพและเน้นสาเหตุของการลดลงหรือสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้องและควรพิจารณาคุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและจริยธรรม เพื่อใช้ในการพัฒนามาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ โดยควรมีการร่วมมือกันปรึกษาหารือกันอย่างเหมาะสม⁷⁵

ฉะนั้น ภาคีจึงควรมีการสร้างเสริมแรงจูงใจทั้งทางตรงและทางอ้อมในการป้องกันการนำเข้า การควบคุมและการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยอาจเป็นการช่วยเหลือทางการเงินในการจัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นโดยตรงหรืออาจเป็นการให้ความรู้ทางเทคนิคเพื่อให้ประชาชนนำไปใช้จัดการกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น หรือในส่วนของ การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจ เช่น การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจติดมากับเรือ อาจสร้างเสริมแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงดูแลรักษาเรือให้อยู่ในสภาพที่ดี เพราะเรือที่มีตะไคร่น้ำหรือเรือที่เก่าและสกปรกอาจเป็นช่องทางให้มีการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจได้ เช่น เชื้อโรค ปรสิตร ะไคร์หรือพืชน้ำต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเสริมแรงจูงใจในแต่ละกลุ่มคน จึงอาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้ การสร้างเสริมแรงจูงใจในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นน่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันอันตรายและลดผลกระทบจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างเต็มที่⁷⁶

นอกจากนี้ รัฐควรมีการสร้างเสริมมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจในทางลบ (disincentives) ก็จะช่วยกำจัดพฤติกรรมที่ไม่ต้องการได้ ซึ่งก็อาจใช้ในเรื่องของการก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพด้วย ฉะนั้น เนื่องจากการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเป็นการบุกรุกทางชีวภาพ จึงทำให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นมีลักษณะเสมือนมลพิษทางชีวภาพ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาและคุณภาพของชีวิต ดังนั้น ส่วนหนึ่งของกฎระเบียบที่จะนำมาใช้จัดการต่อการนำเข้าชนิดพันธุ์บุกรุก ควรใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle - PPP)⁷⁷ ซึ่งมลพิษแสดงถึงความเสียหายต่อความ

⁷⁵ ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง, น.98

⁷⁶ เฟิงอ่าง, น. 98

⁷⁷ หลักในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นมุ่งหวังที่จะมีการผลักภาระให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อเป็น

หลากหลายทางชีวภาพพื้นเมือง ซึ่งในอนุสัญญาฯ ได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้กับเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น แต่เรียกว่าหลัก ผู้นำเข้าเป็นผู้จ่าย (Introducer Pays Principle) หรือบางครั้งก็อาจเรียกว่า หลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle - BPP)⁷⁸

นอกจากนี้ อาจมีการนำเข้าโดยตั้งใจแบบไม่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจเป็นการลักลอบนำเข้าหรือการละเลยกฎหมายได้ ฉะนั้น การมีบทลงโทษจึงเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่ง ประเทศภาคีจึงควรพัฒนากฎหมายให้มีบทลงโทษทางอาญาและความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการกำจัดและควบคุมการนำเข้าโดยตั้งใจที่ไม่ได้รับมอบหมายนั้น นอกจากนี้ อีกมาตรการหนึ่งซึ่งอาจช่วยให้บรรลุเป้าหมายได้คือ การมีบทลงโทษทางกฎหมายของการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าไม่ผิด โดยอาจใช้ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) โดยผู้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นไม่ว่าโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจต้องพิสูจน์ว่าตนเองไม่ได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้น⁷⁹

(2) จำแนกมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจที่ผิด (perverse incentive) เนื่องจากได้มีหลักฐานยืนยันว่าแรงจูงใจที่ผิด เป็นสาเหตุหลักอย่างหนึ่งในการลดคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพและไม่ได้หยุดอยู่แค่เขตชายแดนเท่านั้น ซึ่งมาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจที่ผิดนั้น ส่วนใหญ่เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งไม่ได้พิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงทำให้เกิดการสูญเสียต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งผลให้ระบบที่มีการสร้างเสริมแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบกับความหลากหลายทางชีวภาพนั้นไม่สามารถดำเนินการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมจะไม่เสียหาย โดยความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษนี้ต้องพิจารณาจากระดับแห่งความรุนแรงว่ามีใครมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษมาก ใครมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษน้อยและแบ่งปันภาระความรับผิดชอบตามสัดส่วนของความรุนแรง โดยอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้

1. การควบคุมโดยตรง โดยใช้กฎหมายบังคับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. การเก็บภาษีคือ การใช้ระบบภาษีเข้ามาช่วยในด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการเก็บภาษีจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ
3. การเก็บค่าธรรมเนียม หมายถึงการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษ โดยคำนวณตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

⁷⁸ Clare Shine, "A toolkit for developing legal and institutional frameworks for invasive alien species", <<http://www.gisp.org/publications/toolkit/>>, .2008,p.47

⁷⁹ เฟิงอ๋าง,น. 101

ได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ นอกจากนี้ มาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจที่ผิวนั้นไม่เพียงแต่ส่งผลให้รัฐบาลต้องสูญเสียเงินโดยตรงจำนวนมากเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อไปถึงทำให้เกิดค่าใช้จ่ายทางอ้อม ซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศจากการแสวงหาประโยชน์ของชนิดพันธุ์เกินกว่ากำหนดหรือการลดลงของระบบนิเวศด้วย โดยค่าใช้จ่ายจำนวนนี้จะถูกช้อนไว้ แรงจูงใจที่ผิวนั้นซึ่งได้มีการประมาณว่าหนึ่งเหรียญซึ่งใช้ในการอนุรักษ์นั้น จะถูกนำมาชดเชยการกดดันต่อคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีสาเหตุจากผลกระทบโดยไม่ตั้งใจของแรงจูงใจที่ผิวนั้น⁸⁰

ดังนั้น รัฐจึงควรมีการกำจัดการแรงจูงใจที่ผิวนั้น โดยควรมีการลดเลิกแรงจูงใจที่สนับสนุนในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ เช่น การส่งเสริมให้ปลูกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือเลี้ยงชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และควรส่งเสริมให้มีการใช้ชนิดพันธุ์พื้นเมืองแทนการใช้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยควรส่งเสริมให้มีการปลูกพืชพื้นเมืองแทนพืชต่างถิ่นหรือเลี้ยงสัตว์พื้นเมืองแทนการเลี้ยงสัตว์จากต่างถิ่น แม้จะไม่มีผลกระทบจากพืชต่างถิ่นหรือสัตว์ต่างถิ่นในระยะสั้นก็ตาม

4.2.2 มาตรการทางการเงิน

อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาแรกที่เน้นความจำเป็นที่จะต้องจัดการทรัพยากรการเงิน เพื่ออนุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา อนุสัญญาจึงได้มีการตั้งกลไกทางการเงินขึ้นเพื่อช่วยให้ประเทศภาคที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา สามารถอนุรักษ์ตามอนุสัญญาได้ บรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา โดยประเทศที่พัฒนาแล้วต้องจัดหาทรัพยากรการเงินทั้งใหม่และเพิ่มเติม เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาได้มีค่าใช้จ่ายเพียงพอในการอนุรักษ์อนุสัญญา เนื่องจากพันธกรณีของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้วนั้นมีอยู่ร่วมกัน แต่ความรับผิดชอบนั้นมีต่างกัน ประเทศพัฒนาแล้วจึงต้องรับผิดชอบในการจัดหาทรัพยากรการเงินให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีในมาตรา 16 (2) ซึ่งอนุสัญญาได้วางมาตรการทางการเงินไว้เพื่อให้อำนวยให้เทคโนโลยีดังกล่าวมีการถ่ายทอดให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเทคโนโลยีนั้น⁸¹

⁸⁰ เฟิงอ๋าง, น.102

⁸¹ เฟิงอ๋าง, น.113