

### บทที่ 3

## อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992 กับการพิทักษ์ทรัพยากรทางชีวภาพ

### 3.1 หลักการและเหตุผลในการพิทักษ์ทรัพยากรชีวภาพ

คำว่า "ทรัพยากรชีวภาพ" (Biological) หมายถึง สิ่งมีชีวิตทุกชนิดที่มีความแตกต่างกันในสายพันธุ์กรรมอันอาศัยและดำรงอยู่ในทุกแหล่งของระบบนิเวศตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นระบบนิเวศทางบก ทางแหล่งน้ำต่างๆ และทางทะเล ซึ่งตามคำนิยามใน มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นั้น หมายถึง "ทรัพยากรพันธุกรรม สิ่งมีชีวิต หรือส่วนใดๆ ของสิ่งมีชีวิต ประชากร หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตของระบบนิเวศ ซึ่งมีประโยชน์หรือคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพต่อมนุษยชาติ" ฉะนั้น "ทรัพยากรชีวภาพ" จึงหมายถึง สิ่งมีชีวิตทุกสิ่งทุกอย่างที่มีอยู่ในโลกนี้ และโดยเหตุที่สิ่งมีชีวิตมีมากมายแตกต่างกัน จึงเรียกขานกันว่า ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมาจากคำ 2 คำ คือ ชีวภาพ (biological) และ ความหลากหลาย (diversity) รวมแล้วเป็น biological diversity หรือ bio-diversity หมายถึง สิ่งมีชีวิตนานาชนิด นานาพันธุ์ ในระบบนิเวศ อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยซึ่งมีมากมายและแตกต่างกันทั่วโลก ความหลากหลายทางชีวภาพมีความหมายครอบคลุมคุณสมบัติของชุมชนสิ่งมีชีวิตที่มีความหลากหลายในทุกระดับ นับตั้งแต่หน่วยพันธุกรรมหรือยีน (gene) ขึ้นไปถึงระดับชนิดหรือสปีชีส์ (species) และประชากรจนถึงความหลากหลายของกลุ่มสิ่งมีชีวิตเชิงนิเวศวิทยา (ecological community) สภาพชีวิตทั้งหลายทั้งปวงเป็นผลพวงมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการตามกาลเวลาและตามสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ อันประกอบด้วย ถิ่นอาศัย (habitat) ที่หลากหลายประเภท นั่นคือ ธรรมชาติสร้างสรรค์จักรโลงสิ่งมีชีวิตทั้งหมด<sup>1</sup>

ความมีอยู่อย่างมากมายของทรัพยากรชีวภาพบนโลกนี้นำมาซึ่งความหลากหลายจนเรียกรวมกันว่า "ความหลากหลายทางชีวภาพ" (biological diversity) ซึ่งตามคำนิยามใน มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นั้น หมายถึง "การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่ง รวมถึงระบบนิเวศทางบก ทางทะเลและทางแหล่งน้ำอื่นๆ และนอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว การประกอบรวมกันทางระบบนิเวศซึ่งสิ่งมีชีวิตที่เป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วย ในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์ และระหว่างชนิด

<sup>1</sup> วิสุทธิ์ ไบไม้, สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2538), หน้า 17-20.

พันธุ์ของระบบนิเวศ ดังนั้น ถ้าจะกล่าวถึง "ความหลากหลายทางชีวภาพ" อย่างง่าย ๆ ก็คือ สิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ ทั้งพืช สัตว์ จุลินทรีย์ รวมทั้งมนุษย์ ซึ่งอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ความหลากหลายทางชีวภาพจึงมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อความสมดุลของธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความอยู่รอดของมนุษย์ ความหลากหลายทางชีวภาพจึงจัดว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่ายิ่งที่มนุษย์ได้อาศัยดำรงอยู่ เสาะหามาเป็นอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ รวมทั้งเป็นที่อยู่อาศัยหรือถิ่นฐาน ในขณะที่ประชากรมนุษย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนทรัพยากรธรรมชาติของโลกยังมีอยู่ในจำนวนเท่าเดิมในโลกใบเดิม และนานวันก็ยิ่งจะมีจำนวนลดน้อยถอยลงเรื่อย ๆ เพราะเมื่อจำนวนมนุษย์มากขึ้นความต้องการในการแสวงหา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น ก็ยิ่งมีมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจากประวัติศาสตร์แห่งการพัฒนาของมนุษยชาติที่ผ่านมา มาในอดีตนั้นเป็นการพัฒนาในลักษณะที่ไม่ยั่งยืน คือ มีอัตราในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นไม่ได้สัดส่วนที่สมดุลกับการสร้างขึ้นเพื่อทดแทนสิ่งที่เสียไปของธรรมชาติ อันนำมาซึ่งผลร้ายที่ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติในระบบนิเวศของโลกลดลงไปอย่างมาก และชนิดพันธุ์บางอย่างได้ถึงสูญหายไปเลย ซึ่งในบางอย่างนั้นมนุษย์ยังไม่ได้มีโอกาสทำการศึกษาวิจัย หรือทำความรู้จักกับมันเสียด้วยซ้ำ โดยปกติระบบของความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ จะมีอยู่ในระบบนิเวศที่มีความสมดุลตามธรรมชาติ นั่นก็คือจะมีอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่าที่ยังไม่ได้ถูกรบกวนหรือแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์มากนักแต่จากสภาพในปัจจุบันที่ปริมาณพื้นที่ป่าได้เริ่มลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุมาจากธรรมชาติเอง หรือมนุษย์ก็ตามเป็นผลให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงไปด้วย จึงมาสู่จำเป็นที่มนุษย์จะหันมาตระหนักและรับผิดชอบร่วมกันต่อธรรมชาติ โดยการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่สะสมมา ที่ครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้ซึ่งความเจริญและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ต้องแลกด้วยระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ นำมาประยุกต์เพื่อฟื้นฟูและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพที่เหลืออยู่ ฉะนั้นมนุษย์ต้องเรียนรู้และศึกษาถึงวิธีการนำความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งการเรียนรู้และศึกษานี้สามารถทำได้ทั้งในระดับประเทศ คือ การร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อทำการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และในระดับท้องถิ่นที่มีการพัฒนาจากภูมิปัญญาชาวบ้านที่ได้มีการเรียนรู้และเข้าใจสิ่งมีชีวิตจากป่า ทั้งพืชและสัตว์สามารถมาเพาะเลี้ยงเป็นอาชีพ "การเกษตร" ซึ่งพัฒนามาเป็นการเกษตรแผนใหม่ที่ผลิตอาหารเลี้ยงพลโลกอยู่ในขณะนี้ นับเป็นการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืนทางหนึ่งด้วย

ในความหลากหลายทางชีวภาพในมิติของทางระหว่างประเทศ ได้มีการให้ความสนใจอย่างมาก โดย UNEP ได้ให้คำนิยามของ "ทรัพยากรชีวภาพ" ไว้ให้หมายรวมทั้ง "ทรัพยากรพันธุกรรม" (genetic resources) และสิ่งมีชีวิตหรือส่วนใด ๆ ของสิ่งมีชีวิต ประชากร

หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตของระบบนิเวศน์ ซึ่งมีประโยชน์หรือคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพต่อมนุษย์<sup>2</sup>

ดังนั้นจึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าความหลากหลายทางชีวภาพนั้น มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตมาก เพราะนอกจากจะเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์หลากหลายชนิด และเป็นวัตถุุดิบที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม แล้วยังเป็นยารักษาโรคสำหรับคน สัตว์ และพืช รวมถึงเป็นแหล่งธรรมชาติที่จะให้ความรู้แก่มวลมนุษย์ และเป็นท้องที่หวัดพักผ่อนหย่อนใจที่สวยงาม และที่สำคัญก็คือ ความหลากหลายทางชีวภาพจะเป็นตัวบ่งถึงความสมดุลที่มีอยู่ตามธรรมชาติได้เป็นอย่างดี

จากประโยชน์ที่จะได้รับอย่างมากมาจากทรัพยากรชีวภาพนี้เองที่ทำให้มนุษย์นำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยโดยมักจะคิดอยู่เสมอว่า ทรัพยากรชีวภาพต่าง ๆ นั้น มีมากมายใช้ไม่หมด เพราะสามารถที่จะทดแทนด้วยตัวของมันเองได้ (renewable resources) แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป มนุษย์เองจึงได้พบว่า ความเข้าใจเหล่านั้นคลาดเคลื่อนจากความจริง เพราะทรัพยากรบางประเภทเมื่อใช้หมดไปจากโลกแล้วก็หมายความว่า จะไม่มีให้ใช้ได้ใช้ประโยชน์อีกต่อไป เช่น สัตว์ป่าบางพันธุ์ หรือทรัพยากรบางชนิด กว่าจะได้สร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ได้ก็ต้องใช้เวลายาวนานและไม่แน่ว่าจะสร้างได้หรือไม่ จากจำนวนทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่ในโลก ที่นักอนุกรมวิธานจำแนกชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ได้รวมทั้งสิ้น 1.75 ล้านชนิด \* ซึ่งน้อยกว่าร้อยละ 8 ของจำนวนสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่จริงทั้งหมดในโลก ซึ่งนักวิทยาศาสตร์คาดว่า มีประมาณ 13-14 ล้านชนิด (UNEP, 1995) พบว่า ปัจจุบันสิ่งมีชีวิตในโลกสูญพันธุ์มากกว่า 30,000 ชนิดต่อปี ซึ่งคิดเป็นอัตราเร็วกว่าการสูญพันธุ์ในยุคก่อนที่มนุษย์จะถือกำเนิดขึ้นมาถึง 120,000 เท่า ซึ่งในยุคนั้น อัตราการสูญพันธุ์เป็นไปตามธรรมชาติ<sup>3</sup>

ความสูญเสียทางทรัพยากรชีวภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเป็นที่หวัดวิตกว่าจะมีหลายพันธุ์หายหมดไปจากโลก ย่อมเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสพรึงกลัวว่าโลกอยู่ในภาวะที่

<sup>2</sup> สุทัศน์ ศรีวัฒนพงศ์, "การดำเนินการของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ", เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา จัดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 15-16 มิถุนายน 2541 ณ อาคารรัฐสภา 2.

\* ชนิดพันธุ์ส่วนใหญ่คือ สัตว์มีกระดูกสันหลังและพืชชั้นสูงต่างๆ เฉพาะแมลงพันธุ์ต่างๆ คาดว่ามีทั้งหมดประมาณ 7.5 ล้านชนิด และนักอนุกรมวิธานสามารถจำแนกได้ประมาณ 750,000 ชนิด ซึ่งเป็นเพียง 1 ใน 10 ของชนิดพันธุ์แมลงที่มีอยู่.

<sup>3</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินทิเกรตเต็ดโปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2541), หน้า 4-5.

กำลังเผชิญหน้ากับหายนะของความหลากหลายทางชีวภาพ ถ้าหากยังคงปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือยและก่อกมลพิษทำลายล้างอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาเช่นนี้ต่อไป UNEP คาดการณ์ไว้ว่า หากมนุษย์ไม่ร่วมมือกันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพไว้แล้ว โลกจะสูญเสียร้อยละ 20 ของชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่มีอยู่ในปัจจุบันภายใน 30 ปีข้างหน้า และสูญเสียร้อยละ 50 ของชนิดพันธุ์ภายในศตวรรษหน้า

ความสูญเสียของความหลากหลายทางชีวภาพทั่วโลกอันเกิดจากน้ำมือมนุษย์นั้น มีพื้นฐานมาจาก <sup>4</sup>

- (1) รูปแบบการบริโภคและการผลิต
- (2) การเติบโตของประชากรและการกระจายตัวของประชากร
- (3) ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ

และจากพื้นฐานนี้เองที่ทำให้เกิดการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพโดยวิธีการต่างๆ คือ

- (1) การทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ
- (2) การตัดทวงผลประโยชน์จากชนิดพันธุ์ป่า
- (3) การนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น
- (4) การเกษตรที่มุ่งเน้นการค้า
- (5) มลภาวะ
- (6) การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลก

นอกจากนี้ พื้นฐานอันเป็นที่มาของความสูญเสียในความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินคุณค่าของชีวภาพและหน้าที่ของระบบนิเวศน์ต่ำ จึงไม่ให้ความสำคัญแก่มันในอดีต เช่น การป้องกันสันปันน้ำ วงจรอาหาร การควบคุมมลพิษ ดินและการพังทลายของดิน ซึ่งความสูญเสียเหล่านั้นสามารถป้องกันแก้ไขได้ หากจะได้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีการจัดการที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นแนวทางตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการดำเนินการนั้นมิใช่จะทำได้เฉพาะระดับประเทศ แต่จะต้องเกิดจากความร่วมมือของนานาประเทศร่วมกัน จึงจะเป็นผลให้มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหวังวิตกประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ที่เกรงว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ยังคงมีความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมบูรณ์ แต่กำลังจะถูกทำลายให้หมดไป

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

ด้วยผลของการพัฒนาแบบที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศของตน ตลอดจนปัญหาการคุกคามจากประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ และการคุกคามปัจเจกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติของประเทศที่พัฒนาแล้วที่หวังแต่จะแสวงหาประโยชน์และผลกำไรจากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศกำลังพัฒนาเพียงอย่างเดียว จะทำให้เกิดสภาพการตักตวงเอาแต่ประโยชน์และมีการทำลายล้างทรัพยากรทางชีวภาพกันอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งจะส่งผลร้ายแก่ระบบนิเวศโดยรวมของโลกและจะเป็นความไม่ยุติธรรมแก่ชนในรุ่นต่อๆ ไปด้วย

จากในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่แม้ว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะฐานะร่ำรวย มีกำลังการสำรองทางเศรษฐกิจสูง และประชาชนส่วนใหญ่มีความกินดีอยู่ดีเพียงใดก็ตาม แต่ก็กลับปรากฏว่าในประเทศเหล่านี้ที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น กลับมีความหลากหลายทางชีวภาพตามธรรมชาติน้อยมาก ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่มีฐานะยากจน กลับเป็นประเทศที่เป็นเจ้าของความหลากหลายทางชีวภาพที่ยังมีอยู่อีกมาก เพราะฉะนั้น ความแตกต่างของจำนวนทรัพยากรทางชีวภาพระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนานี้เอง ที่จะนำมาซึ่งปัญหาการเอารัดเอาเปรียบอันไม่เป็นธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีความพร้อมที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ มากกว่าประเทศเจ้าของความหลากหลายทางชีวภาพเอง ที่ขาดทั้งองค์ความรู้และเทคโนโลยีขั้นสูงที่จะนำความหลากหลายทางชีวภาพนั้นมาใช้เพื่อประโยชน์แก่ประเทศตนเองเหล่านี้จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างประเทศกันขึ้น ในขณะที่ในแง่ของความสัมพันธ์ที่ติระหว่งประเทศแล้ว แต่ละประเทศต่างก็ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะพบมีหลายมุมมองที่มีต่อปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งจากมุมมองของนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม มุมมองจากองค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม มุมมองในความหวงแหนของประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว มุมมองในความกังวลของประเทศกำลังพัฒนาที่ว่าได้ถูกประเทศที่พัฒนาแล้วช่วงชิงและเอารัดเอาเปรียบเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนเร่งผลักดันให้ความตกลงระหว่างประเทศที่ผสมผสานระหว่างความจำเป็นด้านการใช้ประโยชน์เพื่อผลในทางการพัฒนา กับความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของชนในปัจจุบันและอนาคต อันเป็นจุดเริ่มของการนำแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในเรื่องทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ

จุดเริ่มต้นของการดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับความหลากหลายทางชีวภาพของโลกโดยผ่านทางกลไกระหว่างประเทศโดยวิธีการทำความตกลงร่วมกันเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 เป็นต้นมา แม้ว่าจะเป็นการตกลงร่วมกันในครั้งนี้จะอยู่ในรูปของอนุสัญญาระดับภูมิภาคก็ตาม แต่ต่อมาก็ได้พัฒนาขยายกรอบ

การตกลงมากขึ้นในระดับระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องนี้ก็ยังคงมีปัญหาคือต้องพิจารณาอยู่ นั่นคือ<sup>5</sup>

(1) ความหลากหลายทางชีวภาพมิใช่เป็นทรัพย์สินร่วมกันของประเทศ แต่เป็นทรัพย์สินของประเทศที่ความหลากหลายทางชีวภาพตั้งอยู่ และแต่ละประเทศก็มีเขตอำนาจอธิปไตยของตนเองที่จะมีให้ประเทศอื่นมาก้าวล่วงได้

(2) การปฏิบัติต่อความหลากหลายทางชีวภาพนั้น มิใช่จะให้เหมือนกันทุกประเทศได้ คำใช้จ่ายในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพโลก ย่อมจะสูงจนเกินกว่าที่ประเทศหนึ่งจะแบกรับได้มากกว่าประเทศหนึ่งๆ

(3) ขีดความสามารถทางเทคโนโลยีและการเงิน ซึ่งแต่ละประเทศมีไม่เท่ากัน และโดยข้อเท็จจริงแล้ว ความหลากหลายทางชีวภาพมีมากในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการการคุ้มครองมาก

สิ่งเหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งการอภิปรายและเจรจากันในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อหาข้อยุติที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกันในทุกประเทศให้ได้

อย่างไรก็ตาม ด้วยความตระหนักต่อกภัยที่กำลังคุกคามความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ในทุกวันนี้ จึงเกรงกันว่า หากไม่มีการดำเนินการอย่างใด ๆ แล้ว ในที่สุดแล้วประชาคมโลกคงจะต้องเผชิญกับสภาพวิกฤตทางความหลากหลายทางชีวภาพกันถ้วนหน้าแน่นอน ดังนั้น สหพันธ์เพื่อการอนุรักษ์โลก (The World Conservation Union: IUCN) จึงได้ร่วมมือกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และกองทุนโลกเพื่อธรรมชาติ (World Wide Fund for Nature) จัดพิมพ์กลยุทธ์เพื่อการอนุรักษ์โลก (World Conservation Strategy) ขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งในเนื้อหาของกลยุทธ์นี้จะเป็นการระบุถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญขององค์ประกอบหนึ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลก และในปี ค.ศ. 1984 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ภายใต้คณะกรรมการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ IUCN (IUCN Commission of Environmental Law) ได้ยกร่างเนื้อหาเพื่อจัดเตรียมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และเสนอต่อ UNEP ในปี ค.ศ. 1986 เพื่อดำเนินการจัดประชุมพิจารณาหารือกันต่อไป

นอกจากนี้แล้ว ในปี ค.ศ. 1987 มีรายงานจากคณะกรรมการโลก เรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ตีพิมพ์เผยแพร่ชื่อ "Our Common Future" ออกมาเป็นรายงานที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อแนว

<sup>5</sup> World Resources Institute, Biodiversity, Strategies and Action Plans, <http://www.igc.org/wri/biodiv/gbs.iii.html>.

ความคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อชนยุคอนาคต รายงานนี้ได้นำเสนอประเด็นสำคัญว่า “หากปราศจากซึ่งความร่วมมือของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เผชิญหน้ามนุษยชาติอยู่ในทุกวันนี้ ระบบเกื้อหนุนค้ำจุนชีวิตในโลกจะตกอยู่ในภาวะอันตรายของการสูญสลาย”<sup>6</sup> คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ในที่นี้หมายความรวมไปถึง “การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของโลกอย่างต่อเนื่อง อันเกิดจากน้ำมือมนุษย์”

กระแสการเรียกร้องให้มีการดำเนินการในทางระหว่างประเทศที่จริงจัง เพื่อให้เกิดการตกลงระหว่างประเทศที่จะหยุดยั้งการสูญเสียชนิดพันธุ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่จะเกิดขึ้นในโลกนี้ส่วนใหญ่ได้รับการผลักดันจากองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยเฉพาะ IUCN กับคณะกรรมการชุด Brundtland ทำให้ UNEP ไม่อาจนิ่งเฉยได้ จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity) ขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1988 ทำหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพโลก และพิจารณาความเหมาะสมในการรวมอนุสัญญาต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายฉบับเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เป็นอนุสัญญาฉบับเดียว คณะทำงานชุดนี้ได้ใช้เวลาประชุม 3 ครั้ง นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1988 ถึงกรกฎาคม ค.ศ. 1990 และข้อสรุปของคณะทำงานนั้นปรากฏว่า การจะรวมเอาอนุสัญญาฉบับต่างๆ เข้าด้วยกันนั้น ไม่อาจเป็นไปได้ ในขณะเดียวกัน การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพทั่วโลกมีความกดดันสูงที่จะต้องรีบเร่งแก้ไขโดยด่วน จึงจำเป็นที่จะต้องมีอนุสัญญาเฉพาะขึ้นอีกฉบับหนึ่งนอกเหนือจากที่มีอยู่แล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพนั้น

ด้วยเหตุนี้เอง UNEP จึงได้ปรับเปลี่ยนคณะทำงานเฉพาะกิจ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการและกฎหมาย (Ad Hoc Working Group of Technical and Legal Experts) ซึ่งเป็นคณะเดิมที่ดั่งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1989 มาเป็นคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาลว่าด้วยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Intergovernmental Negotiating Committee on the Convention on Biological Diversity: INCCBD) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำงานกันอย่างหนัก เพื่อยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จนกระทั่งเสร็จทันนำเสนอต่อการประชุมสุดยอด (Earth Summit) ในวันที่ 3-14 มิถุนายน 1992

แนวความคิดสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ฉบับนี้ มุ่งถึงการให้แต่ละประเทศทั่วโลกมีวินัยทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครอง

<sup>6</sup> Ibid.

ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งปรากฏวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นไปตามแนวความคิดใน มาตรา 1 คือ

1. อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
2. ใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
3. แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม และเท่าเทียม

### 3.2 ความเกี่ยวพันระหว่างแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

จากแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีปรากฏอยู่ใน The Stockholm Declaration, 1972 มีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ ที่เห็นได้ชัดก็คือ ทำให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร เมื่อปี ค.ศ. 1992 ซึ่งการประชุมที่เป็นการรับเอาแนวความคิดจากการประชุมครั้งที่ผ่านมาเน้นย้ำ และเพิ่มความชัดเจนลงไปในเรื่องละเอียดเฉพาะเรื่องขึ้นไปอีก ซึ่งเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่งของการประชุมครั้งนี้ ก็คือ เรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีปรากฏอยู่เอกสารสำคัญที่ตัวแทนของประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมนี้รับรองไว้ 3 ฉบับด้วยกัน คือ ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development), แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) และที่สำคัญที่สุดคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

จากหลักการและเหตุผลในการพิทักษ์ทรัพยากรชีวภาพที่ได้กล่าวมาแล้วใน ข้อ 3.1 สภาพการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุแห่งการพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาพบว่า มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรชีวภาพให้หมดสิ้นไปอย่างมากมายมหาศาล ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งกระบวนการในการทำลายล้างนี้ให้หมดสิ้นไป ในขณะเดียวกัน ทรัพยากรชีวภาพเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมากมายมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย ฯลฯ จึงไม่อาจจะหยุดยั้งการใช้ประโยชน์นี้ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีกลยุทธ์เพื่อการนำมาใช้ที่สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั่นก็คือ การใช้กลยุทธ์ว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ ซึ่งมีปรากฏอยู่ในข้อบทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



ทรัพยากรชีวภาพที่มีกระจายอยู่ทั่วไปบนโลกของเรา แต่เดิมนั้นมิได้มีความคิดเลยว่า สิ่งเหล่านี้เป็นสมบัติหรือเป็นมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (common heritage of mankind) จะคิดกันเพียงว่า ทรัพยากรชีวภาพมีอยู่ในเขตอำนาจของประเทศใด ย่อมเป็นสมบัติหรือเป็นมรดกของประเทศนั้น จึงให้เกิดการใช้อย่างไม่รู้ถึงคุณค่าที่แท้จริง และในขณะที่เดียวกันก็มีการทำลายพร้อมๆ กันไปด้วยจะโดยความตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจก็ตาม ซึ่งส่วนใหญ่ของการใช้ และทำลายนี้จะเกิดขึ้นในกระบวนการของการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม จนบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันมีทรัพยากรทางชีวภาพเหลือน้อยมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าไม่มีความหลากหลายทางชีวภาพเท่าใดนัก ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่มีความหลากหลายทางชีวภาพอยู่มาก แต่เนื่องจากเป็นประเทศที่ยากจน จึงมีความต้องการทางด้านการพัฒนาประเทศที่สูง เพื่อดิ้นให้หลุดพ้นจากบ่วงของความยากจน อันนำมาซึ่งสภาวะวิกฤติทางความสมดุลของความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศของโลก นั่นคือ ทรัพยากรชีวภาพหลายชนิดพันธุ์กำลังสูญสิ้นไปอย่างไม่มีวันที่จะฟื้นฟูกลับให้มีขึ้นมาอีก ประเทศไทยอาจเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่ดีได้ เพราะสัตว์ป่าหลายพันธุ์ได้สูญพันธุ์ไปโดยการล่าเพื่อความสนุก อันเป็นเกมกีฬาที่สร้างความร่าเริงอย่างหนึ่งของมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะที่คุณค่าและประโยชน์อยู่ในตัวของชนิดพันธุ์นั้น อันเป็นส่วนหนึ่งของความสมดุลในระบบนิเวศที่ชนิดพันธุ์นั้นอาศัยอยู่ ในที่สุดเมื่อชนิดพันธุ์นั้นหมดไปก็ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในสายพันธุ์สัตว์ป่าและสมดุลของป่าบริเวณนั้นไปอย่างถาวร ในกรณีประเทศอินเดียก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่คล้ายคลึงกันกับประเทศไทย คือ จากการที่ผู้บริโภคนครอลอสเองเจลิสนิยมรับประทานซูปาบกบกันมาก จึงมีการสังกบตามธรรมชาติจากประเทศอินเดียมาเป็นจำนวนมาก เมื่อกบเป็นกลายเป็นสินค้าส่งออกที่มีราคาสูง ชาวอินเดียจึงหันจับกบตามธรรมชาติขายเป็นอาชีพ ทำให้กบจำนวนกว่าร้อยละ ๓๐ ถูกขายเป็นสินค้าส่งออก ทำให้จำนวนกบตามธรรมชาติลดลงอย่างมากในระยะเวลาอันสั้น วัฏจักรของระบบห่วงโซ่อาหาร (food chain) ขาดหายไปทำให้เกิดผลร้ายต่อคนอินเดียเอง กล่าวคือ กบเป็นสัตว์ที่กินแมลงเป็นอาหาร ทำให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติขึ้น เมื่อกบลดจำนวนลง แมลงก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างทวีคูณ ก่อให้เกิดทำลายพืชผลทางเกษตรเป็นจำนวนมาก เกษตรกรจึงต้องหันมาใช้ยาฆ่าแมลง ทำให้เกิดผลกระทบต่อชนิดพันธุ์อื่นๆ ที่อยู่ในระบบห่วงโซ่อาหารก็พลอยถูกกำจัดไปด้วย เช่น นก หนู ไล่เตียน ปลา ปู หอยงู<sup>7</sup> และสารเคมีตกค้างในดิน ทำให้เกิดมลพิษในน้ำและในดิน ฯลฯ

เพื่อที่จะหยุดยั้งสภาพความสูญเสียทางความหลากหลายทางชีวภาพ และสภาวะของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างไม่ยั่งยืน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหากกลยุทธ์ที่จะประสานแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีว

<sup>7</sup> ประเวศ วะสี, ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคม และการศึกษาที่เข้าถึงความจริง (2538), หน้า 18.

ภาพ อันนำไปสู่การเตรียมการขององค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องหลายองค์การด้วยกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1 เพื่อยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ และในการนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับและการมีผลใช้บังคับที่รวดเร็ว จึงทำการผนวกเข้าไปพร้อมกับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา(The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ผลที่เกิดขึ้นคือประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ได้ลงนามให้การรับรอง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 \*

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่นับได้ว่าเป็นฉบับประวัติศาสตร์ฉบับหนึ่ง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเป็นภาคีสมาชิก มีข้อผูกพันที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน และประสานประโยชน์ร่วมกันจากการใช้ประโยชน์นั้น ๆ นับว่าเป็นข้อตกลงโลกที่ยอมรับเอาความหลากหลายทางชีวภาพทั้งระบบ คือ พันธุกรรมชีวภาพ สปีชีส์ และระบบนิเวศ มาอยู่ในกรอบของการอนุรักษ์<sup>8</sup>

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีการรวมเอาทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพเอาไว้ มีเหตุผลทางจริยธรรม ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความอยู่รอดของมวลมนุษยชาติ และที่สำคัญก็คือ มีทรัพยากรชีวภาพไว้ให้มวลมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าตลอดไปชั่วลูกชั่วหลาน อันสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากความสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ที่มุ่งเน้นถึงการสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆ ในการยอมรับว่า ทรัพยากรชีวภาพนั้นเป็นมรดกร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติในโลก จึงต้องพยายามสร้างพันธกรณีให้เกิดขึ้น ภายใต้แนวความคิดที่ว่า ความห่วงใยในมวลมนุษยชาติ (common concern of mankind) เพราะฉะนั้น มนุษย์จึงต้องร่วมมือกันเพื่อการ

\* อนุสัญญาฉบับนี้ในปัจจุบันมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 1993 คือใช้เวลาทั้งหมด 18 เดือน หลังจากที่ได้มีการให้ลงนามตั้งแต่ปี 1992 นับจากวันที่ 22 พฤษภาคม 1992 ที่ประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมและรับร่างอนุสัญญานี้ ที่กรุงไนโรบี และต่อมาวันที่ 5 มิถุนายน 1992 ประเทศที่เข้าร่วมประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร จำนวน 150 ประเทศ ได้ลงนามรับเอาอนุสัญญาฉบับนี้ในการประชุมที่กรุงริโอ เดอจาเนโร

<sup>8</sup> David McDowell, "A Guide to the Convention on Biological Diversity", Environmental Policy and Law Paper 30 (1994): 9.

พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของโลก และรวมไปถึงความร่วมมือรับผิดชอบที่ชุมชนระหว่างประเทศพึงจะมีให้แก่ทรัพยากรชีวภาพ<sup>9</sup> มิใช่ว่าจะมุ่งแต่จะใช้ประโยชน์เพียงอย่างเดียว ซึ่งในอารัมภบทของอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้รับระบุไว้อย่างชัดเจนอันเป็นการยืนยันถึงความหวังใจและเกี่ยวพันร่วมกันของมวลมนุษยชาติต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยในข้อความตอนหนึ่งของอารัมภบทนี้ได้กล่าวว่า “ยืนยันว่าการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความหวังใจร่วมกันของมวลมนุษยชาติ” (Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind) นอกจากนี้โดยหลักการของอนุสัญญานี้ ก็ยังคงเคารพในสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของรัฐเจ้าของอยู่ ดังนั้น จึงได้มีการยืนยันไว้ในอารัมภบทอย่างชัดเจนถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ “ยืนยันอีกว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของตน (Reaffirming that States have sovereign rights over their own biological resources)” และ “ยืนยันอีกว่า รัฐมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต่อการใช้ทรัพยากรชีวภาพในแบบที่ยั่งยืน (Reaffirming also that States are responsible for conserving their biological diversity and for using their biological resources in a sustainable manner)” นอกจากนี้ ในตัวเนื้อหาของตัวอนุสัญญาเองนี้ยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่อง สิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 15 อันเป็นเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่จะเป็นฐานในการพิจารณาตัดสินใจของเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ ในการยอมให้ประเทศอื่นได้เข้ามาใช้ประโยชน์\*

<sup>9</sup> Ibid', p. 3.

\* มาตรา 15 การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

1. โดยตระหนักถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน อำนาจในการพิจารณากำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมขึ้นอยู่กับรัฐบาลของประเทศและอยู่ภายใต้กฎระเบียบของประเทศนั้น ๆ

2. แต่ละภาคีจักต้องพยายามในการสร้างเงื่อนไขเพื่อเอื้ออำนวยแก่ภาคีอื่น ๆ ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม และไม่ใช้ข้อกำหนดซึ่งขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

3. ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งถูกจัดหาให้โดยภาคีดังได้อ้างถึงในมาตรานี้ และ มาตรา 16 และ 19 เป็นเฉพาะทรัพยากรซึ่งถูกจัดหาให้โดยภาคีซึ่งเป็นประเทศถิ่นกำเนิดของทรัพยากรนั้น หรือโดยภาคีซึ่งได้รับทรัพยากรพันธุกรรมนั้นมาโดยสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ นี้

4. การเข้าถึงในกรณีที่ได้รับอนุญาต จักต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการตกลงร่วมกัน และอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของมาตรานี้

จึงเท่ากับเป็นการเน้นถึงความมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของรัฐเจ้าของ และเป็น การยอมรับความจริงที่ว่า ทรัพยากรชีวภาพแม้จะเป็นของเจ้าของประเทศที่ทรัพยากรชีวภาพ นั้นตั้งอยู่ แต่ก็มีได้จำกัดการใช้ประโยชน์เฉพาะเพื่อประเทศตนเท่านั้น หากจะเผื่อแผ่การใช้ ประโยชน์ไปยังประเทศอื่นที่ต้องการเข้าถึงด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการมรดกร่วมกัน แห่งมวลมนุษยชาติ ซึ่งแน่นอนว่า ประเด็นในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ย่อมเป็นสาระสำคัญ ที่จะต้องคำนึงถึง เมื่อจะมีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

จากในอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ยืนยันถึง สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด เพราะโดยหลัก หากทรัพยากรนั้นตั้งอยู่ในเขตอำนาจของรัฐใดรัฐนั้นย่อมมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นอยู่ แล้วโดยมิต้องมีการประกาศ เว้นแต่ในบางกรณีที่ถูกหมายระหว่างประเทศจะรับรองสิทธินี้ก็ต่อ เมื่อมีรัฐหนึ่งรัฐใดยึดครอง (occupation) โดยแสดงการที่จะถือเอาประโยชน์จากทรัพยากรนั้น เช่นในกรณีเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งจำต้องประกาศเขตดังกล่าวเสียก่อนจึงจะสามารถมี สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ และมีเขตอำนาจเหนือกิจกรรมในเขตนั้น เป็นต้น แนวคิด เช่นนี้เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และมีการประกาศยืนยันถึงมีอยู่ซึ่งสิทธิของรัฐในหลักการ ข้อ 21 ของ The Stockholm Declaration, 1972 ที่ได้ระบุไว้ว่า "รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของเขา ตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของเขา"

การที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองการมีสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากร ชีวภาพของรัฐนั้น มีขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลภาระหน้าที่ที่มีสมมติฐานทั้งจากอำนาจอธิปไตยของ เขาเองและจากหลักความจริงที่ว่า การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องของสังคม

5. การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจักต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงให้ความเห็นชอบ ซึ่งได้แจ้งล่วงหน้าของภาคีซึ่งให้ทรัพยากรนั้น นอกเสียจากในกรณีที่ภาคีนั้นพิจารณาเป็น ประการอื่น

6. แต่ละภาคี จักต้องพยายามที่จะจัดทำและดำเนินการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่ภาคีอื่น ๆ จัดหาให้ โดยการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ หาก เป็นไปได้ทำการวิจัยภายในภาคีนั้น ๆ

7. แต่ละภาคีจักต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย การบริหาร หรือนโยบาย เท่าที่เหมาะสม และโดยสอดคล้องกับ มาตรา 16 และ 19 และในกรณีที่จำเป็น โดยผ่านกลไก การเงิน ซึ่งกำหนดโดย มาตรา 20 และ 21 ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์เพื่อแบ่งปันในวิถีทางที่ยุติธรรม และเท่าเทียม ซึ่งผลของการวิจัยและการพัฒนา และซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรมทางการพาณิชย์และอื่น ๆ กับภาคีที่ได้ให้ทรัพยากรนั้น การแบ่งปันนั้น ๆ จักต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการตกลงร่วมกัน.

ระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการร่วมกันด้วย<sup>10</sup> ซึ่งนอกจากจะมีการยืนยันในเรื่องนี้ไว้ในอารัมภบทแล้ว ยังมีอยู่ในเนื้อหาของอนุสัญญาด้วยใน มาตรา 6 อันเป็นมาตรการทั่วไปสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนี้

แต่ละภาคีจักต้องโดยสอดคล้องกับสถานการณ์และสมรรถนะของตน ดำเนินการดังต่อไปนี้

(a) จัดทำกลยุทธ์ แผนการหรือโปรแกรมระดับชาติ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หรือปรับกลยุทธ์ แผนการหรือโปรแกรมให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายดังกล่าว ซึ่งจักต้องคำนึงถึง นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว มาตรการซึ่งกำหนดให้อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภาคี และ

(b) ประสานให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนให้เข้ากับแผน โปรแกรม และนโยบายของหน่วยงานหรือแผนโปรแกรม นโยบายร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และใน มาตรา 8 การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม

(a) จัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

(b) จัดทำในกรณีที่เป็นแนวทางสำหรับการเลือก การจัดตั้งและการจัดการพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

(c) จัดระเบียบหรือจัดการทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกพื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(d) ส่งเสริมการคุ้มครองระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และธำรงรักษาประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ

(e) ส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแบบยั่งยืนในพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่คุ้มครอง เพื่อให้การคุ้มครองแก่พื้นที่นั้นต่อไป

(f) ฟื้นฟูและถนอมรักษาระบบนิเวศเสื่อมโทรมและส่งเสริมการบำรุงชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามใกล้จะสูญพันธุ์ โดยการวางแผนและดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์การจัดการอื่นๆ

(g) จัดตั้งหรือดำรงรักษาวิธีการที่จะจัดระเบียบ จัดการหรือควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการปล่อยสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจาก

<sup>10</sup> David McDowell, "A Guide to the Convention on Biological Diversity",

เทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม อันมีผลต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ด้วย

(h) ป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งคุกคามระบบนิเวศน์ ถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น

(i) พยายามอย่างสุดความสามารถที่จะจัดวางเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการโดยสอดคล้องระหว่างการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

(j) ภายใต้กฎข้อบังคับแห่งชาติ ให้ความเคารพ สงวนรักษา และดำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตตามชนบทประเพณีเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยมีความเห็นชอบและการเข้าร่วมของผู้ทรงภูมิปัญญา เจ้าของประดิษฐ์กรรม และผู้ถือปฏิบัตินั้นๆ และสนับสนุนการแบ่งปันอย่างเท่าเทียม ซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัตินั้นๆ

(k) จัดทำหรือธำรงรักษากฎข้อบังคับที่จำเป็นและหรือข้อกำหนดระเบียบบังคับต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์และประชากรที่ถูกคุกคาม

(l) ในกรณีที่พิจารณาแล้วว่ามีผลเสียหายที่สำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพตามการดำเนินงานตามมาตรา 7 ควบคุมหรือจัดการกระบวนการและกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(m) ร่วมมือในการจัดหาความสนับสนุนทางการเงินและอื่น ๆ สำหรับการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ดังได้กล่าวในอนุวรรค (a) ถึง (m) ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แก่ประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ในมาตรา 10 เป็นการกำหนดถึงการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม

(a) ประสานการพิจารณาการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพเข้ากับการตัดสินใจระดับชาติ

(b) ยอมรับนำมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบเสียหายที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

(c) คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามชนบทประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเหมาะสมตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(d) สนับสนุนประชากรท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนลดน้อยลง

(e) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

และหากพิจารณาเนื้อหาสาระของมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 10 แล้ว จะพบว่า มีการสร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมที่จะกำหนดกลยุทธ์ ทิศทางในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดการ ในระดับประเทศของตนเอง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมถึงการลำดับความสำคัญที่อาจต้องใช้มาตรการเฉพาะหรือพิเศษเพื่อการอนุรักษ์เพื่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนที่สุด โดยมีการขยายรายละเอียดของการดำเนินการเพื่อการนี้ใน มาตรา 7 บัญญัติว่า การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของมาตรา 8 และมาตรา 10 ในการจำแนกวินิจฉัยและการติดตามตรวจสอบไว้ว่าแต่ละภาคีจะต้องดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม โดยเฉพาะตามความมุ่งหมายของมาตรา 8 และ 10 ดังต่อไปนี้

(a) จำแนกวินิจฉัยองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยพิจารณารายงานซึ่งระบุตามประเภท ดังกำหนดในภาคผนวก 1

(b) ติดตามตรวจสอบ ด้วยการเก็บตัวอย่างและเทคนิคอื่นๆ องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งระบุดังในอนุวรรค ก) ข้างต้น โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่องค์ประกอบที่จำเป็นจะต้องมีมาตรการอนุรักษ์เร่งด่วนและที่มีศักยภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(c) จำแนกวินิจฉัยกระบวนการและประเภทของกิจกรรมซึ่งมีหรือมีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบเสียหายอย่างสำคัญต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และติดตามตรวจสอบผลนั้นด้วยการเก็บตัวอย่างและเทคนิคอื่นๆ และ

(d) ศึกษารักษาและจัดระบบ โดยใช้กลไกใดๆ ก็ตาม ข้อมูลซึ่งได้จากการจำแนกวินิจฉัยและการติดตามตรวจสอบกิจกรรมดังอนุวรรค (a), (b) และ (c) ข้างต้น

นอกจากนั้นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญอันเป็นการสะท้อนถึงแนวคิดที่ว่า “มนุษยชาติในโลกจะต้องมีความห่วงกังวลร่วมกัน (common concern of mankind)” นี้ถูกแสดงออกโดยการเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศภาคีด้วยกัน ซึ่งถือว่าเป็นพันธะหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 ที่ระบุถึงการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 8 ดังนี้

แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม และที่สำคัญ โดยสอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ

(a) ยอมรับนำมาตรการสำหรับอนุรักษ์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติมาใช้ โดยเฉพาะประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดขององค์ประกอบนั้น

(b) จัดตั้งและธำรงรักษาสิ่งเอื้ออำนวยในการอนุรักษ์และการวิจัยนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เกี่ยวกับพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ โดยเฉพาะในประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม

(c) ยอมรับนำมาตรการสำหรับบำรุงและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์และมาตรการสำหรับนำกลับเข้าสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเดิมของชนิดพันธุ์นั้นๆ มาใช้ภายใต้สภาพที่เหมาะสม

(d) จัดระเบียบและจัดการเกี่ยวกับการรวบรวมสะสมทรัพยากรชีวภาพจากถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยไม่คุกคามระบบนิเวศ และเพื่อจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์ประชากรของชนิดพันธุ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ยกเว้นในกรณีที่มีความต้องการมาตรการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติแบบชั่วคราวเป็นพิเศษ ภายใต้อนุ (c) ข้างต้น และ

(e) ร่วมมือในการให้ความสนับสนุนทางการเงินและอื่นๆ เพื่อการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ดังได้กล่าวในอนุ (a) – (d) และในการจัดตั้งและธำรงรักษาสิ่งเอื้ออำนวยในการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา

จากหลักความจริงที่ว่า ความหลากหลายทางชีวภาพที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองนี้มีไว้ก็เพื่อจะได้อยู่สำหรับมวลมนุษยชาติในรุ่นต่อๆ ไปจะได้ใช้ประโยชน์ได้โดยต่อเนื่องอย่างไม่มีวันที่จะหมดสิ้นไปจากโลกนี้ ดังนั้น เป้าหมายสำคัญอันเป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาจึงเน้นให้เห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ยั่งยืนในทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ เพราะฉะนั้น ในเนื้อหาของมาตราต่างๆ ของอนุสัญญา นอกจากจะกำหนดถึงสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีของประเทศเจ้าของทรัพยากรชีวภาพที่พึงมีให้กับทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศของตนเองและภายนอกประเทศแล้ว ยังกำหนดแนวทางการจัดการเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ อันประกอบด้วย มาตรการทั่วไปสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (มาตรา 6) การจำแนกวิจิตรและติดตามตรวจสอบ (มาตรา 7) การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (มาตรา 8) การอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (มาตรา 9) การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน (มาตรา 10) มาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ (มาตรา 11) การวิจัยและการฝึกอบรม (มาตรา 12) การให้ความรู้และการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน (มาตรา 13) การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย (มาตรา 14) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม (มาตรา 15) การเข้าถึงและการ



ถ่ายทอดเทคโนโลยี (มาตรา 16) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 17) ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ (มาตรา 18) การควบคุมดูแลเทคโนโลยีชีวภาพและการจัดการผลประโยชน์ (มาตรา 19)

การจัดการเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น โดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้น อนุสัญญาจึงได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ คือ ทรัพยากรการเงิน (มาตรา 20) กลไกการเงิน (มาตรา 21)

ความสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรา 5 ได้บัญญัติไว้ถึงเรื่องความร่วมมือของภาคีสมาชิกด้วยกันเองโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศอื่น เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

และด้วยเหตุนี้ อนุสัญญานับนี้เกิดจากความเพียรพยายามที่จะทำให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ รวมเอาหลายๆ ปัจจัยที่จะใช้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ได้กับทุกประเทศทั่วโลก ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่เนื้อหาของกฎหมายจะไปเกี่ยวพันกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ หรือแม้แต่กฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ด้วย ดังนั้นใน มาตรา 22 จึงบัญญัติถึงความสัมพันธ์กับอนุสัญญานับอื่นไว้ 2 ข้อ คือ

1. ข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ นี้ จักไม่มีผลต่อสิทธิและพันธกรณีของภาคีใดอันเกิดจากความตกลงระหว่างประเทศใดๆ ที่มีอยู่แล้ว ยกเว้นในกรณีที่ใช้สิทธิและพันธกรณีเหล่านั้น เป็นผลให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

2. ภาคีจักต้องดำเนินการตามอนุสัญญาฯ นี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยสอดคล้องกับสิทธิและพันธกรณีของรัฐ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายทางทะเล

ด้วยเหตุที่ใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพของประเทศต่างๆ อาจมีความขัดแย้งกันจนกลายเป็นข้อพิพาท ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงได้บัญญัติขึ้นตอนในการระงับข้อพิพาทไว้ในมาตรา 27 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

### 3.3 นโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรชีวภาพ: แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21)<sup>11</sup>

#### 3.3.1 หลักการและเหตุผลของแผนปฏิบัติการที่ 21

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 จัดว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการเพียรพยายามของประชาคมโลกที่ตระหนักในปัญหาการสูญเสียของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีมาแต่ในอดีต และไม่ต้องมีการให้มีความต่อเนื่องในการทำลายต่อไปจนถึงปัจจุบันและอนาคต จึงได้ร่วมกันหาวิธีการป้องกันแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกลไกระหว่างประเทศผ่านทางองค์การสหประชาชาติ เพื่อหาข้อยุติในความตกลงแบบพหุภาคี (Multilateral Agreement) และแม้ว่าอนุสัญญานี้จะมีลักษณะเป็นเพียงแต่ร่างกรอบ (framework) กว้างๆ เพื่อให้สิทธิแก่ประเทศที่จะดำเนินการจัดการกับทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศของตน แต่ก็มีแนวทางปฏิบัติร่วมกันกับประเทศอื่น ๆ ที่ชัดเจนในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่กัน การแข่งขันผลประโยชน์ที่ได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพร่วมกันอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รวมถึงการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อใช้ในการพิทักษ์คุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ และที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอันเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ระบุไว้ในนโยบาย และแผนปฏิบัติการหลักเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก คือ Rio Declaration, 1992 และ Agenda 21 กล่าวคือ เป็นการตกลงร่วมกันที่หารูปแบบวิธีการในการปฏิบัติการร่วมกันอันเป็นการทั่วไปในการพิทักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของโลกในศตวรรษที่ 21

แผนปฏิบัติการ 21 กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ

(1) ให้เป็นเอกสารที่จารึกถึงแนวโน้มของสถานการณ์ความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ส่วนของโลก ซึ่ง WECD ถือว่าเป็นสิ่งท้าทายที่เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ สร้างระบบที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อรองรับกับสภาพการณ์นั้นๆ

(2) เป็นที่ยอมรับว่าโปรแกรมการพัฒนาทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นอยู่ในสภาพที่ล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา งบประมาณสำหรับทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานลดน้อยลงตามลำดับเสมือนกับ

<sup>11</sup> Niclolas A. Robinson, editor, Agenda 21 : Earth's Action Plan. In IUCN Environmental Policy & Law Paper No.27 (New York: Oceana Publications, Inc., 1993)

ว่ามีความสำคัญต่อชนยุคอนาคตที่จะให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>11</sup> ซึ่งแผนปฏิบัติการ 21 ได้ให้ความสำคัญในส่วนนี้ด้วย

แผนปฏิบัติการ 21 นี้เป็นเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งทางด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโลก อันเป็นผลงานที่เกิดจากการผลักดันองค์การสหประชาชาติ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (UNCED) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 และได้รับการรับรองลงนามรับรองจากผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่ได้เข้าร่วมในการประชุมทั้งหมด 179 ประเทศ ซึ่งในส่วนเนื้อหาของแผนปฏิบัติการนี้จะกล่าวถึงแนวทางการดำเนินงาน และความร่วมมือในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพื่อที่จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง แม้ว่าแผนปฏิบัติการ 21 จะไม่มีผลผูกมัดในลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังเป็นพันธะหน้าที่ในทางศีลธรรมที่เกิดจากฉันทามติที่ผู้แทนประเทศของตนได้ให้ไว้ โดยการรับรองเอกสารฉบับนี้ จึงนำมาสู่จำเป็นที่ควรจะได้ดำเนินการให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของแผนปฏิบัติการนี้

ในเอกสารฉบับนี้ได้เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนแปลงวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ในลักษณะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น และมนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นมาได้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในยุคต่อไป ที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง<sup>12</sup>

แผนปฏิบัติการ 21 เป็นแผนแม่บททางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลก เพื่อการดำเนินการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชนในรุ่นปัจจุบันและชนในรุ่นต่อไปในอนาคต ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันจะเป็น

<sup>11</sup> Nicolas A. Robinson, Comparative Environmental Law: Evaluating How Legal System Address "Sustainable Development", p. 2.

<sup>12</sup> อัญญา ชัยนาม, คำนำของอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศในแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, สรุปสาระสำคัญของ Agenda 21 ในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา, แปลและเรียบเรียงจาก Micheal Keating, The Earth Summit's Agenda for Change กระทรวงการต่างประเทศ, The Centre for Our Common Future (สวีทเซอร์แลนด์), สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร, 2537, หน้า คำนำ.

แนวทางหลักสำหรับการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐบาลและเอกชน และสำหรับทางเลือกของบุคคลในศตวรรษหน้า

ในอารัมภบทของ Agenda 21 นี้ ได้ให้ความชัดเจนของความเกี่ยวพันระหว่างการพัฒนาประเทศ และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในลักษณะของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยอารัมภบทได้กล่าวว่

“มนุษยชาติได้มาถึงช่วงวาระสำคัญของประวัติศาสตร์ ที่โลกกำลังเผชิญกับสภาวะอันเลวร้ายลงของความยากจน ความหิวโหย ความเจ็บป่วย การไม่รู้หนังสือ และความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศซึ่งมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาเพื่อมีความเป็นอยู่ที่ดี ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศยากจนกับประเทศร่ำรวยยังคงมีอยู่ต่อไป

หนทางเดียวที่จะนำไปสู่อนาคตที่ปลอดภัยและมั่นคงยิ่งขึ้นก็คือ การดำเนินงานในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในลักษณะที่สมดุล เราต้องตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อคนทั้งมวล จัดการและคุ้มครองระบบนิเวศให้ได้ผลดีมากยิ่งขึ้น ไม่มีประเทศใดสามารถมีอนาคตที่มั่นคงโดยลำพัง นอกจากจะก้าวไปด้วยกันด้วยความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันในระดับโลกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Agenda 21 สะท้อนฉันทามติ (consensus) ของชาวโลกและพันธมิตรทางการเมืองในระดับสูงสุดเกี่ยวกับความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เกี่ยวข้องทั้งปัญหาความจำเป็นเฉพาะหน้าและการเตรียมการสำหรับสิ่งท้าทายต่างๆ ในศตวรรษหน้า ให้การยอมรับว่ารัฐบาลมีความรับผิดชอบหลักในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์ต่างๆ การวางแผนและนโยบายในระดับชาติ และมีการเชื่อมโยงกับความร่วมมือระหว่างประเทศโดยผ่านองค์กรต่างๆ เช่น สหประชาชาติ เป็นต้น รวมทั้งการสนับสนุนให้สาธารณชน องค์กรการพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเข้มข้น

การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ Agenda 21 จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือทางการเงินจากแหล่งใหม่เป็นจำนวนมากให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการดำเนินงานในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกและเพื่อเร่งรัดให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้องค์การระหว่างประเทศต่างๆ สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะใน Agenda 21 ได้

ความสนใจเป็นพิเศษควรมุ่งไปยังประเทศที่ระบบเศรษฐกิจกำลังเปลี่ยนแปลง รวมทั้งในยุโรปตะวันออกและในรัฐต่างๆ ที่เคยรวมอยู่ในสหภาพโซเวียตเดิม ซึ่งบางครั้งตกอยู่ท่ามกลางความตึงเครียดทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง"

Agenda 21 ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 มิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economics Dimension) ได้แยกปัจจัยที่สมควรจะได้ดำเนินการออกเป็น

(1) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันของประเทศต่างๆ เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจของโลกมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้ทุกๆ ประเทศสามารถบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ภายใต้การใช้กลยุทธ์ในเรื่อง

(1.1) ยุติและแก้ไขลัทธิปกป้องการค้า (Protectionism) รวมทั้งอุปสรรคการค้าฝ่ายเดียวต่างๆ ซึ่งได้ทำความเสียหายแก่ประเทศกำลังพัฒนาและส่งเสริมการค้าเสรี

(1.2) ลดการให้เงินอุดหนุนต่างๆ (Subsidies) ซึ่งนำไปสู่รูปแบบการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน

(1.3) ทำให้นโยบายการค้าและสิ่งแวดลอมสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในรูปแบบต่างๆ

(1.4) สอดส่องดูแลว่าการใช้กฎข้อบังคับทางด้านสิ่งแวดลอม รวมทั้งมาตรฐานทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยจะไม่เป็นไปโดยผลการหรือเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างข้อจำกัดโดยแอบแฝงทางการค้า

(1.5) สนับสนุนให้สาธารณชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ การเจรจาต่อรอง และการดำเนินนโยบายทางการค้า

(2) การต่อสู้กับความยากจน (Combating Poverty) โดยเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในด้านรายได้เพิ่มขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ความยั่งยืนในระยะยาวจะต้องมีแผนพัฒนาในเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรโดยมีกลยุทธ์สำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถส่งเสริมการพัฒนา คือ การมอบความรับผิดชอบและทรัพยากรให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นและสตรีมากขึ้น องค์กรประชาชน องค์กรสตรี และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นแหล่งที่มาสำคัญของนวัตกรรม (innovation) หรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และการดำเนินงานพัฒนาในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้พิสูจน์แล้วว่ามีความสามารถที่จะช่วยส่งเสริมการทำงานเลี้ยงชีพอย่างยั่งยืนได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ยากไร้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีพอย่างยั่งยืนได้มากขึ้น โดยย้ำว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหนทางที่จะเอาชนะ ทั้งในเรื่องความยากจนและการทำลายสิ่งแวดล้อม

(3) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริโภค (Changing Consumption Patterns) โดยเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิตและลดการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับ (carrying capacity)

เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประเทศต่างๆ จำเป็นต้อง

- หาทางให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตและมั่นคง และในขณะเดียวกันลดการใช้พลังงานและวัสดุต่างๆ ตลอดจนลดปริมาณการเกิดของเสีย
- กำหนดรูปแบบที่สมดุลสำหรับการบริโภคทั่วโลก ซึ่งจะทำให้ธรรมชาติสามารถคำนวณได้ในระยะยาว

รัฐบาลควรพยายามที่จะ

- ส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิต และลดการบริโภคที่สิ้นเปลืองลง
- ดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน
- ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม (environmentally sound technology) ไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา

(4) ประชากรและความยั่งยืน (Population and Sustainability) ปัญหาด้านประชากรควรเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรและผลผลิตเพื่อเลี้ยงดูประชากรและรูปแบบการบริโภคในลักษณะที่ไม่ยั่งยืน อันเป็นการเพิ่มความกดดันต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

(5) การคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพมนุษย์ (Protecting and Promoting Human Health) สุขภาพของมนุษย์ขึ้นอยู่กับการใช้สิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ รวมถึงการมีน้ำสะอาด การขจัดของเสียที่ถูกสุขลักษณะ และการรับประทานอาหารที่เป็นประโยชน์อย่างพอเพียง เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องเอาใจใส่ทั้งสุขภาพของมนุษย์และสภาวะแวดล้อมในเวลาเดียวกันทุกๆ ประเทศควรมีแผนงานที่จะกำหนดการเกิดอันตรายต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และลดความเสี่ยงภัยดังกล่าวลง นำเอาการป้องกันสุขภาพและสิ่งแวดล้อมรวมเป็นแผนงานพัฒนาของประเทศ และฝึกอบรมประชาชนในเรื่องการป้องกันอันตรายจากสภาวะแวดล้อมดังกล่าว

(6) การตั้งถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน (Sustainable Human Settlements) พัฒนาสภาพความเป็นอยู่อันเป็นพื้นฐานของมนุษย์ให้ดีขึ้น สนับสนุนการพัฒนาเมือง การจ้างงานในท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้เขตชุมชนขยายเข้าไปในพื้นที่การเกษตรและพื้นที่อื่นๆ ซึ่งมีสภาพแวดล้อมเปราะบาง และปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ได้รับความมั่นคงในที่อยู่อาศัยทั้งในเมืองและชนบท เพื่อลดการเคลื่อนย้ายถิ่นไปสู่เมืองใหญ่

(7) การตัดสินใจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Making Decisions for Sustainable Development) สิ่งที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจในทุกระดับตั้งแต่ระดับรัฐบาล ธุรกิจ เอกชน ปัจเจกบุคคล ที่จะเป็ผลดีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ ความรู้ความเข้าใจและความสามารถที่จะเชื่อมโยงสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาให้เข้ากัน เพื่อทำให่วิถีทางของทางเลือกในการพัฒนาส่งผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จึงต้องมีฐานข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้อง และให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างสะดวก

ส่วนที่ 2 เป็นมิติของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร (Conservation and Management of Resources)

จากการที่ Agenda 21 ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรทุกประเภททั้งที่มีอยู่บนโลก ในโลก และห่อหุ้มโลก ที่จำเป็นต้องให้คงมีอยู่ไว้เพื่อมนุษยชาติทั่วโลก ดังนั้น ในส่วนที่ 2 นี้ จึงได้มุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรเป็นสาระสำคัญอันประกอบด้วย การคุ้มครองชั้นบรรยากาศโลก (Protecting of Atmosphere), การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (Managing Land Sustainably), การแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า (Combating Deforestation), การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (Combating Desertification and Drought), การพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ภูเขา (Sustainable Mountain Development), การเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาชนบท (Sustainable Agriculture and Rural Development), การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Conservation of Biological Diversity), การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ (Management of Biotechnology), การคุ้มครองและการจัดการมหาสมุทร (Protecting and Managing of Oceans), การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืด (Protecting and Managing Fresh Water), การใช้สารเคมีเป็นพิษอย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น (Safer Use of Toxic Chemicals), การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย (Managing Hazardous Wastes) การจัดการของเสียที่เป็นของแข็งและน้ำโสโครก, (Managing Solid Waste and Sewage) และการจัดการกากกัมมันตรังสี (Managing Radioactive Wastes)

สำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น การดำเนินการภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องโดยกลไก

การบริหารทางด้านการเงินของอนุสัญญา นี้ตามบัญญัติในมาตรา 20 และมาตรา 21 และการ โดยความร่วมมือจากนานาประเทศ อนุสัญญา นี้มิได้มีความหมายเฉพาะแต่ถ้อยคำที่เขียนอยู่ บนกระดาษ แต่มีความหมายในทางการปฏิบัติและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานที่จะมีขึ้นใน อนาคต เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากความหลากหลายทางชีวภาพของโลก อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในส่วนของแต่ละประเทศนั้นขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของแต่ละ ภาควิชา การอนุรักษ์ตามอนุสัญญา ฉบับนี้อาจสามารถเร่งกระบวนการอนุรักษ์ในแต่ละ ประเทศให้รอบคอบ รัดกุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนดูแลและควบคุมกลไกการใช้ ประโยชน์ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน และช่วยเสริมสร้างระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรพันธุกรรมให้ยุติธรรมมากขึ้น แต่ถ้ำรัฐบาลของประเทศภาคีใด ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะ ดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจังแล้ว ความพยายามของอนุสัญญา นี้ก็คงจะไม่สามารถประสบ ความสำเร็จลงไปได้<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ฉบับนี้ ใน Agenda 21 เองจึงได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะในบทที่ 15 (Chapter 15) โดยในวัตถุประสงค์ ประสงค์ ระบุว่า

"ภายใต้หลักการและเหตุผลที่ระบุข้างต้น แผนปฏิบัติการ 21 กำหนดวัตถุประสงค์ที่จะให้แต่ละประเทศปรับปรุงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน ตลอดจนให้การสนับสนุนอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว อันประกอบด้วย

- (1) ผลักดันให้มีการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- (2) พัฒนากลยุทธ์ในระดับประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน
- (3) ผสมผสานการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืนเข้ากับกลยุทธ์และแผนพัฒนาในระดับประเทศ
- (4) จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแบ่งปัน ผลประโยชน์จากการวิจัย การพัฒนา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรทางพันธุ กรรม และเทคโนโลยีชีวภาพ ระหว่างแหล่งที่มาของทรัพยากรและผู้ใช้ประโยชน์
- (5) ศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืนในระดับประเทศ โดยรวมถึงเรื่องของการวิเคราะห์ต้นทุน

<sup>13</sup> สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาว่าด้วยความ หลากหลายทางชีวภาพ (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า 12.



และผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(6) ปรับปรุงความทันสมัยของข้อมูลสถานภาพทรัพยากรชีวภาพในระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง

(7) ให้ความสำคัญกับความรู้และวิธีการพื้นบ้านของราษฎรในท้องถิ่น โดยเน้นบทบาทของสตรีในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน รวมทั้งสร้างหลักประกันที่จะให้คนกลุ่มดังกล่าวมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้จากการนำเอาความรู้และวิธีการแบบดั้งเดิมไปใช้

(8) นำเอากลไกสำหรับการปรับปรุง การพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีชีวภาพแบบยั่งยืน ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีชีวภาพไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ของเทคโนโลยีชีวภาพต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน

(9) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสำคัญ ทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และทางด้านเศรษฐกิจของความหลากหลายทางชีวภาพ และหน้าที่ของทรัพยากรชีวภาพต่อระบบนิเวศ

(10) จัดให้มีมาตรการและการดำเนินงานเพื่อให้ประเทศเจ้าของทรัพยากรทางพันธุกรรมหรือประเทศที่ให้ทรัพยากรทางพันธุกรรม ตามที่ให้นิยามไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพในเชิงพาณิชย์”

ส่วนที่ 3 แสดงถึง ความชัดเจนของการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพนั้น ใน Agenda 21 ได้ระบุถึงการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นกลจักรสำคัญเอาไว้ใน ส่วนที่ 3 เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเจตนารมณ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้กลุ่มสำคัญต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังและกว้างขวางในการพัฒนานโยบายและการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินการ กลุ่มที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย สตรี เด็กและเยาวชน คนพื้นเมือง องค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ (NGOs) อาทิสัน คนงานและสหภาพแรงงาน ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม นักวิทยาศาสตร์และนักเทคโนโลยี เกษตรกร และแม้แต่รัฐบาลท้องถิ่นเองก็มีบทบาทสำคัญ และจำเป็นทั้งในเชิงนโยบาย การดำเนินการ และการเชื่อมโยงบทบาทระหว่างภาคเอกชน ประชาชน และภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดให้มีแผนปฏิบัติการ 21 ของท้องถิ่น (A Local Agenda 21) ภายใต้การปรึกษาหารือและจัดทำร่วมกันกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

#### ส่วนที่ 4 ของ Agenda 21 ได้ระบุถึงวิธีการในการดำเนินงาน ซึ่งแยกได้เป็น

1. การเงินสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Financing Sustainable Development) ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมและขีดความยากจนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการสร้างภาวะความยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก

ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลำดับการดำเนินงานและความต้องการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประเทศที่พัฒนาแล้วควรมีพันธะที่จะสนองตอบกับลำดับความสำคัญดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องจัดสรรทรัพยากรการเงินจากแหล่งใหม่และเพิ่มเติม (new and additional financial resources) ให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศพัฒนาแล้วได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะจัดสรรความช่วยเหลือประมาณ 0.7% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ในแต่ละปีตามเป้าหมายที่สหประชาชาติกำหนดไว้ให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยผ่านช่องทางความช่วยเหลือเป็นทางการ (ODA) และควรสนับสนุนให้ประเทศพัฒนาแล้วที่บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวเพิ่มความช่วยเหลือให้มากยิ่งขึ้นไป

องค์กรระหว่างประเทศสำคัญๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เช่น สมาคมการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association) ธนาคารเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ และกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกของสหประชาชาติ (United Nations, Global Environment Facility) ควรดำเนินนโยบายในลักษณะที่ยืดหยุ่นอย่างพอเพียงในการจะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการดำเนินการตาม Agenda 21 นอกจากนี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ควรได้รับปัจจัยที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการเสริมสร้างความชำนาญการและทักษะในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. การถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology Transfer) ประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทุกๆ ประเทศจำเป็นต้องเข้าถึงและได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดและสิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ ควรส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองทางสิทธิบัตร (patents) หรือเป็นสาธารณสมบัติ (public domain) ที่ไม่ควรมีการซื้อสิทธิบัตรหรือใบอนุญาต (licenses) ของเทคโนโลยีนั้นบนเงื่อนไขเชิงพาณิชย์ และให้มีการถ่าย

ทอดไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาบนเงื่อนไขที่มีใช้เชิงพาณิชย์ อันเป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรให้การคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property rights) ในการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว

3. วิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Science for Sustainable Development) ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก จึงควรที่รัฐบาลให้การสนับสนุนความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่จะช่วยให้มองเห็นภาพการทำงานของสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนขึ้น และช่วยให้การคาดการณ์ในเรื่องความสามารถของธรรมชาติที่จะตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นของมนุษยชาติได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น นักวิทยาศาสตร์สามารถให้แนวความคิดในเรื่องวิธีการที่จะใช้พลังงานและทรัพยากรในกิจกรรมต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เช่น ในด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และการขนส่ง เป็นต้น

ภายในปี ค.ศ. 2000 ควรมีการเพิ่มจำนวนนักวิทยาศาสตร์ให้มากยิ่งขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคายย้ายถิ่นฐานของนักวิทยาศาสตร์จากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย

4. การศึกษา ฝึกอบรม และความตระหนักของสาธารณชน (Education, Training and Public Awareness) ประชาชนเป็นจำนวนมากยังขาดความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างกิจกรรมของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ดังนั้น การให้การศึกษากับประชาชนในทุก ๆ เรื่อง ไม่เฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพและกายภาพเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และในเรื่องการพัฒนามนุษย์ (human development) \* จะทำให้เกิดความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม จริยธรรม การมีค่านิยม ทักษะ ทักษะและพฤติกรรมที่จะส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นกับประชาชน

5. การสร้างสมรรถนะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Creating Capacity for Sustainable Development) สมรรถนะของประชาชนและสถาบันต่างๆ ของประเทศมีความ

\* การพัฒนามนุษย์ตามความหมายของ UNDP คือ การเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการกำหนดคุณภาพของชีวิต โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ การมีรายได้เพียงพอเพียง มีโอกาสในการทำงานเลี้ยงชีพ การได้รับบริการสาธารณสุขและการศึกษา การมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ปลอดภัย และการได้รับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามครรลองประชาธิปไตย.

สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืน โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจในความซับซ้อน ภัยคุกคามและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้ได้อย่างมาก การเสริมสร้างสมรรถนะเป็นก้าวสำคัญ สำหรับการเตรียมกลยุทธ์ของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในการจัดเตรียมแผนการ ดำเนินงานตาม Agenda 21 ของประเทศต่างๆ สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากประสบการณ์ที่ได้รับ มาจากการจัดเตรียมรายงานของชาติเพื่อการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการ พัฒนา (UNCED) รวมทั้งกลยุทธ์ในการอนุรักษ์และแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของการสร้าง ทักษะ ความรู้ และความรู้ทางเทคนิคที่จะนำไปใช้งาน (technical know how) อาจจะมาจากร องค์กรสหประชาชาติ รัฐบาล NGOs มหาวิทยาลัย ศูนย์วิจัย องค์กรธุรกิจและภาคเอกชน อื่นๆ

6. การจัดองค์การเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Organizing for Sustainable Development) ภายใต้ระบบของสหประชาชาติจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการติดตามผลจาก การประชุม การติดตามการปฏิบัติงานตาม Agenda 21 และการทบทวนความคืบหน้าในการ ดำเนินงานตาม Agenda 21 ซึ่งผลจากการประชุม UNCED สหประชาชาติจึงได้ตั้งคณะกรรมการ มาตรการในระดับสูงในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (The Commission on Sustainable Development) ตั้งโดย The Economic and Social Council of the UN ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 อันประกอบด้วย ผู้แทนจาก 53 ประเทศ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการมีความ ตั้งใจที่จะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมที่กระจายไปทั่วโลกตามหลักภูมิศาสตร์ จึงมีผู้แทน จาก 13 ประเทศ คือ จากประเทศในภูมิภาคแอฟริกา 7 ท่าน จากประเทศทางภูมิภาคเอเชีย 10 ท่าน จากประเทศแถบลาตินอเมริกาและประเทศทางแถบคาริบเบียน 6 ท่าน จากภูมิภาค ยุโรปตะวันออก 13 ท่าน ที่เหลือมาจากจากประเทศทางยุโรปตะวันตกและประเทศอื่นๆ

หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ

(ก) ติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าในการปฏิบัติตาม Agenda 21 และกิจกรรมที่มี เป้าหมายในการผสมผสานระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา โดยผ่านกลไกตามระบบของ UN ซึ่ง การดำเนินการนั้นอาจจะโดยวิธีการวิเคราะห์และประเมินจากรายงานจากองค์กรต่างๆ ของ UN

(ข) พิจารณาข้อมูลโดยรัฐบาลต่างๆ โดยเฉพาะในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติตาม Agenda 21 โดยมุ่งเน้นถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติตาม เช่น แหล่งเงินทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(ค) ทบทวนความก้าวหน้าของข้อผูกพันในการปฏิบัติที่ระบุไว้ใน Agenda 21 รวมถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(ง) ทบทวนและติดตามตรวจสอบเป้าหมาย UN ใน 0.7% ของผลผลิตรวม (Gross National Product) ของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อการพัฒนาความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ

(จ) ทบทวนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของ Agenda 21

(ฉ) รับและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจาก NGOs รวมถึงหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเอกชน ในบริบทของการปฏิบัติตาม Agenda 21

(ช) ส่งเสริมให้มีการเจรจาในขอบเขตของ UN กับ NGOs และหน่วยงานอิสระและหน่วยงานอื่นๆ นอก UN พิจารณาความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อม

(ซ) ให้ข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำแก่ UN General Assembly ผ่าน Economic and Social Council ในเรื่องการปฏิบัติตาม Agenda 21

(ฌ) พิจารณาผลของการทบทวนโดย the Secretary – General of the UN จากข้อเสนอแนะจากการประชุมของ UNCED สำหรับการเพิ่มพูนสมรรถภาพ การสร้างเครือข่ายด้านข้อมูลข่าวสาร คณะทำงานและกลไกอื่นๆ ที่จะสนับสนุนการผสมผสานระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาในระดับภูมิภาคและส่วนภูมิภาค

ความตั้งใจในการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้คือ จะจัดให้มีการประชุมในเรื่องดังกล่าวนี้ทุกๆ ปี โดยแต่ครั้งละจะใช้เวลานานถึง 3 อาทิตย์ โดยในครั้งแรกได้จัดการประชุมเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993

7. ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้านพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อที่จะรักษาความสมดุลอันละเอียดอ่อน ระหว่างความจำเป็นเพื่อในด้านการพัฒนากับความจำเป็นในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เพื่อการนี้จึงควรมีการทบทวนและพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กฎหมายระหว่างประเทศควรส่งเสริมให้เกิดการผสมผสานระหว่างนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ควรกำหนดและหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมกับกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคม

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึง

(ก) การพัฒนาให้มีความตกลงที่จะสถาปนามาตรฐานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงสถานการณ์และความสามารถที่แตกต่างกันของประเทศต่างๆ

(ข) มีการพิจารณาทบทวนระหว่างประเทศถึงความเหมาะสมในการสถาปนาสิทธิและพันธกรณีโดยทั่วไปของประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(ค) ดำเนินมาตรการที่หลีกเลี่ยงมิให้เกิดหรือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาตรการดังกล่าวรวมถึงการแจ้งให้ทราบหรือให้มีการเจรจาในประเด็นต่างๆ ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง จนถึงการใช้ประโยชน์ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น

เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทุกๆ ประเทศต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถูกร่างขึ้นมาโดยที่ประเทศกำลังพัฒนามิได้เข้าไปมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนความตกลงดังกล่าวที่จะสะท้อนความวิตกกังวลและผลประโยชน์ของประเทศเหล่านี้

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศควรจะให้การยอมรับสถานการณ์และสมรรถนะที่แตกต่างกันของประเทศต่างๆ ที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่วัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบระหว่างประเทศ นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมควรแก้ไขสาเหตุของความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อม และไม่ควรถูกนำไปใช้เพื่อสร้างความเข้มงวดทางด้านการค้าระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น

ประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับการสนับสนุนในความพยายามที่จะดำเนินงานตามความตกลงระหว่างประเทศ และที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างได้ผลดีในการเจรจาเพื่อจัดทำหรือแก้ไขและดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อสร้างความชำนาญการทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วย การสนับสนุนดังกล่าวรวมถึงข้อมูลอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง ความชำนาญการทางด้านวิชาการและวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นในการเข้าร่วมทำความตกลงทางกฎหมาย

8. ข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ (Information for Decision – Making) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนควรจะได้รับรู้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้กับผู้ต้องการในเวลาที่ต้องการ ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย เพราะข้อมูลข่าวสารเป็นประโยชน์ในการวางแผนการจัดการ การจัดทำดัชนีด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน การนำไปใช้ประโยชน์ในการทำรายงานของประเทศในด้านต่างๆ ข้อมูลข่าวสารจึงควรมีทุกระดับ ตั้งแต่ระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ดังนั้นประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศจึงควรจัดสรรข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนาเพื่อการจัดการในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กับประชาชนในระดับต่างๆ ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ตามความต้องการของประชาชน

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นสาระสำคัญที่ระบุไว้ใน Agenda 21 เพื่อเป็นกรอบแนวทางที่แต่ละประเทศจะได้นำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการระดับประเทศและระดับท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ผลการประชุม UNCED ได้ถูกนำไปสู่ภาคการปฏิบัติที่แท้จริง อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะเกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก

ในส่วนของความหลากหลายทางชีวภาพนั้นจำเป็นที่จะต้องมิกกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการโดยตรง เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งแยกพิจารณาได้ 2 ประการใหญ่ ดังนี้<sup>14</sup>

1. เป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ จากความสำเร็จของการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ที่การชี้ให้เห็นถึงสาเหตุแห่งการสูญเสียของยีน (gene) สปีชีส์ และระบบนิเวศน์ ที่มีไว้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จำเป็นจะต้องปกป้องเอาไว้ เพราะฉะนั้น การดำเนินการจึงมีเป้าหมายเพื่อหลักการ 3 ประการ คือ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ และใช้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

1.1 การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การป้องกันยีน สปีชีส์ ที่อยู่อาศัยและระบบนิเวศน์ โดยให้สปีชีส์คงอยู่ในถิ่นที่อยู่ของมัน การเก็บรักษา สปีชีส์ไว้ในธนาคาร

<sup>14</sup>World Resource Institute, Biodiversity, Strategies and Action Plans, <http://www.igc.org/wri/biodiv/gbs.iii.html>.

ยีน (genebanks) การรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายในดิน น้ำ เหล่านี้เป็นการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

1.2 การศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การศึกษาถึงองค์ประกอบ รูปแบบ โครงสร้าง การกระจาย และหน้าที่ ความเข้าใจในหน้าที่ของยีน สปีชีส์ และระบบนิเวศน์ ความเกี่ยวพันระหว่างระบบธรรมชาติกับการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงการสร้างตระหนักในคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ การให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะชื่นชมความหลากหลายของธรรมชาติด้วยการบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษา และการประกันว่าประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น

1.3 ใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม หมายถึง การอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพให้คงอยู่ได้ตลอดกาล สร้างความมั่นใจว่า ความหลากหลายทางชีวภาพจะใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ และเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ในลักษณะที่มีความเสมอภาคกันในการใช้

2. แผนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ภายใต้บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีแผนการอนุรักษ์ที่เกิดจากความร่วมมือของประชาชนในชาติทุกระดับ เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่มาจากผู้จัดการที่ประกอบด้วย นักสังคมศาสตร์ ผู้นำการเมือง นักธุรกิจ ผู้นำทางศาสนา เกษตรกร ผู้สื่อข่าว ศิลปิน นักวางแผน ครู และนักกฎหมาย จะต้องมีการเจรจาตกลงระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น อุตสาหกรรม กลุ่มประชาชน รวมถึง NGO และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจะต้องเกิดขึ้นกับทุกระดับ ทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ด้วยการเริ่มต้นจากทุ่งนา ป่า สันปันน้ำ ทุ่งหญ้า ชายฝั่งทะเล และที่อยู่อาศัยของประชาชน ความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางที่จะมีให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญที่ต้องมีให้เกิดขึ้นมา นัยเดียวกันนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญ

ความยั่งยืนของข้อมูลพันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งที่จะต้องให้ได้ เพราะผลของการอนุรักษ์ที่จะปรากฏออกมานั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการที่เร่งด่วนเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ยังคงมีความจำเป็น เพื่อการทดแทนความสูญเสียของยีน สปีชีส์ และระบบนิเวศน์ อันประกอบด้วย

- การให้คำจำกัดความของการปฏิบัติต่อทรัพยากรที่มีชีวิต



- การปรับปรุงนโยบายที่ก่อให้เกิดการสูญเสีย
- การค้นคว้าทดลองศึกษาการใช้ทรัพยากรในระบบนิเวศและในประเทศ
- การติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงและการปฏิบัติต่อทรัพยากร
- การจัดการทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครองให้ดีขึ้น
- การกระจายเงินทุน และ
- การสนับสนุนให้มีการริเริ่มการอนุรักษ์ในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

การสร้างกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อยู่ภายใต้กลยุทธ์ที่มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ

- (1) การพัฒนานโยบายระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนและรักษาไว้ให้คงมีอยู่
- (2) การกำหนดเงื่อนไขและการจูงใจให้มีการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพในระดับชุมชนท้องถิ่น
- (3) การกระตุ้นความสามารถมนุษย์ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา
- (4) การกระตุ้นให้มีการใช้เครื่องมือสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างกว้างขวางขึ้น
- (5) การให้มีการปฏิบัติการอนุรักษ์ผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศและแผนระดับประเทศ

ทั้งนี้เพื่อให้แผนปฏิบัติการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการดังนี้

- (1) ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- (2) รับรองมติของ the General Assembly ของสหประชาชาติในการกำหนดทศวรรษความหลากหลายทางชีวภาพระหว่างประเทศ
- (3) จัดตั้งกลไก เช่น Internation Panel on Biodiversity Conservation ประกอบด้วย นักวิทยาศาสตร์ NGOs และผู้กำหนดนโยบายเพื่อจัดทำแนวทางลำดับความสำคัญสำหรับการป้องกัน ความเข้าใจและความยั่งยืน และการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรมของความหลากหลายทางชีวภาพ
- (4) จัดตั้งเครือข่ายเตือนภัย (an Early Warning Network) ที่เชื่อมโยงกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ การติดตามตรวจสอบการจัดการกับความหลากหลายทางชีวภาพ และการปฏิบัติการที่ได้รับการต่อต้าน

(5) การผสมผสานการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในกระบวนการวางแผนระดับประเทศ

### 3.3.2 กรอบการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ 21 ในเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

จากวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ 21 เมื่อนำมาสังเคราะห์สามารถสรุปได้ว่าแผนปฏิบัติการ 21 มีกรอบของการดำเนินงานในแต่ละส่วนดังนี้

(1) การดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) การพัฒนาหรือปรับปรุงกลยุทธ์และแผนงานในระดับประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับความต้องการด้านการศึกษาและฝึกอบรม

(3) การผสมผสานการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืนเข้ากับนโยบายและแผนงานสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เป็นอาหารและให้ประโยชน์ต่อการเกษตร

(4) การจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการวิจัย พัฒนา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรทางพันธุกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ

(5) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพและแนวทางอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแบบยั่งยืน

(6) การปรับปรุงความทันสมัยของข้อมูลสถานภาพทรัพยากรชีวภาพในระดับประเทศ

(7) การใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแบบยั่งยืน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และการให้ความสำคัญกับความรู้และวิธีการพื้นบ้านในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแบบยั่งยืน

(9) การอนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพและถิ่นที่อยู่อาศัยในแหล่งธรรมชาติ

(10) การนำเอากลไกสำหรับการปรับปรุง พัฒนา และใช้เทคโนโลยีชีวภาพแบบยั่งยืนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปปฏิบัติ

(11) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาต่อความหลากหลายทางชีวภาพเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณชน และเปิดโอกาสให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น

(12) ปรับปรุงขีดความสามารถและเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และสนับสนุนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

(13) การส่งเสริมให้สาธารณชนเกิดความเข้าใจและซาบซึ้งในคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาสถาบันและบุคลากรสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพแบบยั่งยืน

### 3.4 สถานภาพปัจจุบันของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในเขตมรสุมร้อนชื้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจากการศึกษาทางชีววิทยาจัดว่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมากประเทศหนึ่ง เนื่องจากมีทรัพยากรชีวภาพอุดมสมบูรณ์ กระจายอยู่ตามถิ่นอาศัย (Habitat) ต่างๆ ทั้งบนบกและในน้ำ อันมีความหลากหลายทั้งชนิดพันธุ์ (Species) และพันธุกรรม (Genetics) พืชพันธุ์ไม้ที่ในปัจจุบันเท่าที่ได้ทำการศึกษาแล้วมีประมาณ 20,000 ชนิด จากทั้งหมดที่มีการประเมินไว้ 40,000-80,000 ชนิด โดยมีสัตว์เลื้อยลูกด้วยนมอยู่ประมาณ 282 ชนิด นก 920 ชนิด ปลา 1,900 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 298 ชนิด และสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำอยู่ประมาณ 107 ชนิด ส่วนจุลินทรีย์นั้นยังไม่มีมีการประเมินแน่นอน แต่นักวิชาการคาดว่าคงมีจำนวนมากมายหลายชนิด<sup>15</sup> จากความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงไม่ใส่ใจต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ได้ และประกอบกับการที่ประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในบรรดาสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ที่ได้ส่งคณะผู้แทนไปเข้าร่วมในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (UNCED) ที่ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งในครั้งนั้น สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ ได้ทรงเข้าร่วมประชุมนี้ด้วยในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนของ



<sup>15</sup> สุทัศน์ ศรีวัฒนพงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

ประเทศไทย และในฐานะผู้แทนส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว\* ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 7 วรรค 1(b)\*\* ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ ในการนี้พระองค์ได้ทรงร่วมลง

\* ได้ทรงกล่าวถ้อยแถลงในช่วง general debate ในนามของคณะผู้แทนไทย เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2535 ซึ่งตรงกับวันที่ UNCED กำหนดให้เป็นวันเฉลิมฉลองโอกาสครบรอบ 20 ปี ของการประชุมสิ่งแวดล้อม ณ กรุงสตอกโฮล์ม เมื่อปี ค.ศ. 1972 ถ้อยแถลงดังกล่าวสรุปประเด็นได้ดังนี้

(1) ความร่วมมือของทุกฝ่ายในระดับโลก (global partnership) ถือเป็นความสำคัญอย่างสูงสุดในการนำโลกไปสู่สถานะที่เท่าเทียมกันที่โอบอ้อมอารี ปลอดภัย และสงบสุข

(2) ปัจจัยที่จะส่งเสริมให้มีความร่วมมือระดับโลกดังกล่าว ได้แก่ กฎเกณฑ์พื้นฐานซึ่งจะนำมาซึ่งการปฏิบัติสำหรับประชาชนและประเทศชาติ ปฏิญญาริโอ การดำเนินการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีสิทธิของรัฐในการใช้ทรัพยากรของตนที่สอดคล้องกับนโยบายว่าด้วยการพัฒนาและสภาพแวดล้อม การขจัดความยากจน การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบที่เท่าเทียมกัน และมาตรการทางการค้าที่เสรี เป็นต้น

(3) ทรงชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้รวมเอานโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเข้าไว้ด้วยกันมาเป็นเวลากว่า 40 ปี ดังจะเห็นได้จากโครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(4) ประเทศไทยได้พิจารณาให้ความสำคัญของการอนุรักษ์ตาม Agenda 21 ให้เป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติ

(5) ประเทศไทยโดยสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์อยู่ในฐานะที่จะให้การฝึกอบรมทางด้านทรัพยากรมนุษย์ในสาขา Environmental Toxicology and Management.

\*\* มาตรา 7 อำนาจเต็ม (full powers)

1. บุคคลใดจะถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการรับ (adopting) หรือการรับรองความถูกต้อง (authentication) ของร่างสนธิสัญญาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงความยินยอมของรัฐ ซึ่งจะผูกพันโดยสนธิสัญญาในการนี้ต่อไปนี้

(a) แสดงหลักฐานว่ามีอำนาจเต็มในการเจรจา หรือ

(b) ปราบกฏทางปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือจากสถานการณ์อื่นว่ารัฐเหล่านั้นตั้งใจพิจารณาให้บุคคลดังกล่าวเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น และสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐาน.....

นามรับรองความถูกต้อง\* (authentication) ในร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ด้วย ผลจากการที่พระองค์ทรงได้ลงนามในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทย คือ การลงนามเช่นนี้เป็นการรับรองกรรมสารสุดท้าย (final act) ซึ่งถือว่าประเทศไทยได้รับรองว่าได้ตกลงยอมรับเนื้อความในต้นฉบับสุดท้ายที่บันทึกความตกลงจากการประชุมครั้งนี้ทั้งหมด และการลงนามนี้ยังก่อให้เกิดผลผูกพันบางประการต่อประเทศไทยในช่วงระหว่างที่รอการให้สัตยาบัน (ratification) จากรัฐสภาด้วย คือ ประเทศไทยต้องกระทำการใดที่ทำให้วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของอนุสัญญานี้เสื่อมเสียไป (defeat object and purpose) ดังที่อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ระบุไว้ใน มาตรา 18 ว่า เมื่อรัฐลงนามในสนธิสัญญาแล้ว ก็มีพันธะผูกพันที่จะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำใดอันจะมีผลเสียต่อวัตถุประสงค์ของการทำสนธิสัญญา อย่างน้อยก็ต้องหลีกเลี่ยงการกระทำดังกล่าวจนกว่าจะได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญานั้นหรือมิฉะนั้นก็ต้องแสดงออกมาว่ารัฐนั้นไม่ต้องการเป็นภาคีในความตกลงดังกล่าว<sup>16</sup>

กรณีที่รัฐได้ลงนามภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่งนั้น แต่ต่อมาได้กระทำการอันทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาเสื่อมเสียไป เช่น โดยการออกกฎหมายภายในของรัฐนั้นอันเป็นการขัดแย้งกับข้อบทของสนธิสัญญาในระดับที่ถือว่าในภายภาคหน้าหากรัฐดังกล่าวจะให้สัตยาบัน หรือเมื่ออนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับ รัฐดังกล่าวต้องทำการแก้ไขกฎหมายที่ออกมานี้ใหม่อีกครั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญา เป็นต้น แต่

\* มาตรา 10 การรับรองความถูกต้อง (authentication) ของข้อบทแห่งสนธิสัญญา

ข้อบทแห่งสนธิสัญญาจะถือว่าถูกต้องแท้จริง (authentic) และแน่นอน (definitive) ในกรณีดังต่อไปนี้

(a) โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบทแห่งสนธิสัญญานั้นเอง หรือตามวิธีการอันเป็นที่ตกลงกันระหว่างรัฐที่เข้าร่วมในการร่างข้อบทแห่งสนธิสัญญานั้น หรือ

(b) หากไม่มีการกำหนดวิธีการเช่นนั้น ไว้ในข้อบทแห่งสนธิสัญญาหรือโดยรัฐที่เข้าร่วมในการร่างข้อบทแห่งสนธิสัญญานั้น การรับรองความถูกต้องแท้จริงของข้อบทแห่งสนธิสัญญาอาจทำได้โดยการลงนาม (signature) การลงนามประเภทที่มีเงื่อนไขว่าต้องได้รับการยืนยันจากผู้ให้อำนาจ (signature ad referendum) หรือการลงนามแบบย่อ (initialling) โดยผู้แทนของรัฐต่าง ๆ ในข้อบทแห่งสนธิสัญญาหรือกรรมสารสุดท้าย (final act) ของที่ประชุมยกร่างข้อบทแห่งสนธิสัญญา

<sup>16</sup> Gerhard Von Glahn, Law Among Nations, 4d, ed. (New York : Macmillan Pub. Co. ,1981), p. 486

อย่างไรก็ดีมิได้หมายความว่ารัฐภาคีจะต้องแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของตนทุกฉบับ จุดสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาว่าจะต้องแก้ไขหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาของกฎหมายภายในเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อหาของข้อบทอนุสัญญาแล้วมีความแตกต่างในข้อสาระสำคัญ อันจะทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาเสื่อมเสียไปหรือไม่ ถ้าไม่รัฐภาคีก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายภายในของตนในทันทีทันใดแต่อย่างใด

ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยก็เช่นกันหลังจากที่ไปลงนามแล้วอยู่ในช่วงระหว่างที่กำลังจะดำเนินการให้สัตยาบันนี้ หรือถ้าต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วแต่อยู่ระหว่างรอการมีผลใช้บังคับของอนุสัญญา ทั้งสองช่วงเวลาในประเทศไทยต้องไม่กระทำการ หรืองดกระทำการอย่างใด ๆ อันจะทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาเสื่อมเสียไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ประเทศไทยออกกฎหมายภายในให้ขัดหรือแย้งกับเนื้อหาความในอนุสัญญาไม่ได้ รวมถึงจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา ด้วย ทั้งนี้ กฎหมายภายในอาจมีแตกต่างจากอนุสัญญาก็ได้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับสาระสำคัญอันเป็นวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์พื้นฐานของอนุสัญญา

แต่อย่างไรก็ตาม สถานภาพของไทยในปัจจุบันมีอยู่เพียงแค่การลงนามยอมรับชั่วคราวในต้นฉบับสุดท้ายของบันทึกการประชุมเท่านั้น ยังไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญา ซึ่งในอนุสัญญากำหนดไว้ใน มาตรา 34 การให้สัตยาบัน (ratification) ว่า "อนุสัญญา นี้ และพิธีสารใดๆ จัดอยู่ภายใต้การให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการเห็นชอบโดยรัฐต่างๆ และโดยองค์การประสานทางเศรษฐกิจในภูมิภาค สัตยาบันสาร สารยอมรับ (acceptance) หรือสารเห็นชอบ (approval) จักถูกเก็บสะสมไว้ที่ผู้รับมอบ" ซึ่งย่อหมายความว่า ในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว เมื่อมีการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาฉบับใด โดยการให้สัตยาบันหรือการภาคยานุวัติ (accession) ย่อมเป็นพันธกรณีของประเทศนั้นที่จะมีหน้าที่อนุวัติ (implementation) ตามข้อบัญญัติอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาฉบับนั้นๆ ในรูปของกฎหมายหรือนโยบายภายในประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ก็เช่นเดียวกัน หากประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วย่อมหมายความว่า ไทยต้องดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญา ซึ่ง Prof. Dr. Dauojlas Johnston, Chairman of Center for Asia Pacific Initiative ได้ให้ข้อสรุปถึงกระบวนการอนุวัติการไว้ 5 ประการ<sup>17</sup> คือ

1. การทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ (Revision of Law)
2. การออกกฎหมายเพิ่มเติม (Legislation)

<sup>17</sup> ชนภัทร วินยวัฒน์, "ข้อพิพาทของไทยในด้านทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับการเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 165.

3. การศึกษาวิจัย (Research) เพื่อศึกษาถึงวิธีจัดการและวิทยาการที่เหมาะสมซึ่งจะนำไปใช้แก้ทรัพยากรพันธุกรรม

4. การติดตามตรวจสอบ (Monitoring) เป็นการตรวจสอบดูแลการดำเนินการในระดับต่าง ๆ ตลอดจนดูแลการวิจัยขั้นตอนการศึกษาวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญในข้อ 3

5. การประเมินผลและจัดทำรายงาน (Assessment and Reporting) เป็นการรวบรวมผลทั้งหมดในทุกขั้นตอนและสรุปผลเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่อไป รวมทั้งยังต้องแจ้งผลนั้นให้แก่สำนักงานเลขานุการอนุสัญญาฯ ด้วย

### 3.4.1 ผลกระทบต่อประเทศไทย

ในกรณีที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

#### ก. ผลกระทบด้านกฎหมาย

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติอนุสัญญาฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประเทศภาคี เจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องดำเนินการหลายประการ อาทิเช่น การอนุญาตให้ประเทศภาคีอื่น ๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ การอนุรักษ์นอกสภาพธรรมชาติ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ เหล่านี้ย่อมหมายความว่า ไทยจะต้องมีความพร้อมในด้านบทบัญญัติกฎหมายที่จะรองรับเพื่อให้ไทยไม่สูญเสียผลประโยชน์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและเชิงทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งยังเป็นข้อสงสัยในระหว่างคนไทยบางกลุ่มอยู่ว่า กฎหมายภายในของไทยมีเพียงพอหรือไม่เพียงใด

#### ข. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

(1) ความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งแยกกลุ่มประเทศเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะต้องจัดหาทรัพยากรการเงินเพื่อช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมี 4 แหล่งเงิน คือ

1. กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility)

2. ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ (Mandatory Basis) โดยถือเอาเกณฑ์การบริจาคโดยใช้ฐานรายได้จากผลผลิตของประเทศเป็นเบื้องต้น (Gross National Product: GNP) กับการชำระเงินเข้าสู่องค์การสหประชาชาติ

3. การบริจาคโดยสมัครใจของทั้งประเทศภาคีสมาชิกและไม่ใช้ประเทศภาคีสมาชิก

4. จากการสนับสนุนของแหล่งเงินทุนอื่นๆ เช่น ธนาคารโลก, UNEP, Asia Development Bank (ADB) และ NGOs ระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น เนื่องจากอยู่ในภาวะความยากจน ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงให้โอกาสแก่ประเทศเหล่านี้ที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งการเงินต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น

(2) ผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม เนื่องจากอนุสัญญากำหนดให้เป็นที่มาของประเทศไทยของทรัพยากรพันธุกรรมที่จะอนุญาตให้ประเทศภาคีอื่นๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้นั้นอย่างเป็นธรรมจากผู้เข้าใช้ประโยชน์ให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม อันเป็นค่าตอบแทนที่พึงจะได้ เพราะฉะนั้นไทยจึงต้องมีความรู้ในเรื่องของการทำสัญญาการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมที่จะไม่ทำให้ไทยต้องเสียเปรียบ

#### ค. ผลกระทบทางวัฒนธรรม

สิ่งหนึ่งที่เกิดการตื่นตัวในหมู่คนไทยด้วยกันมากในขณะนี้ก็คือ การเห็นประโยชน์และคุณค่าของทรัพยากรพันธุกรรมพืชของไทย โดยเฉพาะพืชสมุนไพรไทยนั้น พันธุ์สมุนไพรของไทยจำนวนมากถูกนำไปใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์และเวชสำอางค์ โดยชาวต่างชาติที่นำเอาออกไปจากไทย จึงทำให้คนไทยเกิดการตื่นตัวที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้ในเมืองไทยขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมรับเอาความรู้พื้นฐานอันเกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถสกัดเอาตัวยาจากสมุนไพรไทยออกมาใช้ประโยชน์ได้ ผลกระทบทางวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ก็มีบัญญัติคุ้มครองไว้ในอนุสัญญามาตรา 8 (h)

#### ง. ผลกระทบทางการเมือง

สิ่งที่เป็นผลกระทบทางการเมืองของไทยในปัจจุบันนี้ก็คือ ความขัดแย้งในความเห็นในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชนในความสูญเสียสิทธิหรือรายได้โดยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมที่จะต้องให้ประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ แม้จะได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์และถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่กันก็ตาม ความขัดแย้งนี้นำมาซึ่งความลังเลของรัฐบาลที่จะพิจารณาตัดสินใจในการลงนามให้สัตยาบัน แม้ว่าการเวลาจะได้อ่านเลยมานานนับรวม 8 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) เป็นต้นมาก็ตาม ก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ อันนำมาซึ่งความไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับความหลากหลาย



หลายทางชีวภาพ การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา เหล่านี้เป็นปัญหาผลกระทบทางการเมืองที่ไทยต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้

#### 3.4.2 ความคิดเห็นของภาครัฐและภาคเอกชนไทยต่อการให้สัตยาบัน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าความคิดเห็นต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ของไทยนั้น ไม่ตรงกันระหว่างภาครัฐกับ NGOs นั้น ต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของตัวเอง ซึ่งจะได้แยกพิจารณาออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ก. ฝ่ายที่เห็นว่าควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาโดยด่วน ฝ่ายนี้จะเป็นหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการบางท่าน โดยมีเหตุผลสนับสนุน คือ <sup>18</sup>

1. การเตรียมความพร้อม การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุม UNCED และผู้แทนประเทศได้ลงนามรับรองอนุสัญญา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แล้วนั้น ย่อมแสดงว่าไทยเห็นด้วยกับข้อบัญญัติอนุสัญญา จึงได้มีการจัดการเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาต่อไป

โดยเหตุที่การจัดการทรัพยากรชีวภาพอยู่ในความดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2536 โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอผลการประชุมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีมติในวันที่ 30 มีนาคม 2537 เห็นชอบต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาระหว่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก็ได้ดำเนินการยกร่างระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เพื่อให้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป ร่างระเบียบฯ ฉบับนี้มีหลักการสำคัญ คือ

<sup>18</sup> มหาวิทยาลัยมหิดล, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกับความพร้อมของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน, 2538), หน้า 7.

1. ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอย่างจริงจัง มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
2. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพดำเนินการตามหลักการแจ้งล่วงหน้าก่อนดำเนินการ (Prior Informed Consent) มีการเจรจาต่อรองและทำสัญญาการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม
3. การดำเนินงานวิจัยและพัฒนา หากเป็นไปได้ให้ดำเนินการภายในประเทศ โดยมีนักวิจัยและนักวิชาการไทยร่วมด้วย และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย
4. ให้มีหน่วยงานของราชการที่เป็นกลางและมีความคล่องตัวสูง ประสานงานและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

และหากพิจารณาถึงการดำเนินการของภาครัฐในการเตรียมความพร้อมก่อนการให้สัตยาบันพบว่า มีการจัดทำรายงานสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพของไทยอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยทุก 3 ปี จะมีการเพิ่มเติมข้อมูลซึ่งสามารถใช้เป็นฐานในการดำเนินงานเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อเผยแพร่ความรู้ต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง<sup>19</sup>

นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นงานที่มีการผสมผสานระหว่างนโยบาย กลยุทธ์ มาตรการ และแผนการทั้งหมดเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งดำเนินโดยหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ สถาบันองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจ เข้าด้วยกัน เพื่อเป็นทิศทางแห่งการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในระหว่างปี พ.ศ. 2540-2544 โดยมีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษากระบวนการทางนิเวศและระบบนิเวศไว้เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพนั้นอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยนั้นไม่ได้เพิ่งจะเริ่มมีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพมาเป็นเวลานานแล้วแต่ยังไม่มีการดำเนินการเป็นระบบที่ชัดเจนเท่านี้ เนื่องจากมีกิจกรรมในด้านนี้มีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วยกันเข้าในทำนองต่างคนก็ต่างทำไปตามหน้าที่ และความถนัดของตนเอง แต่หน่วยงานเหล่านั้นยังไม่เคยได้รับการประสานความร่วมมือให้รวมเป็นหนึ่งเดียวภายใต้เป้าหมายเดียวกันในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพไว้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

<sup>19</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม2539,) หน้า 47-48.

ภาพให้เหลือน้อยที่สุด โดยการจัดทำนโยบาย มาตรการและการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน อันเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดเป็นพันธกรณีไว้ให้ประเทศภาคีดำเนินการ แม้ว่าประเทศไทยจะยังมีได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้ แต่จากการที่ประเทศไทยได้ลงนามยอมรับความถูกต้องของอนุสัญญานี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น และการที่ประเทศมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการที่จะเข้าเป็นภาคีแน่นอน (ซึ่งตอนนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ) ดังนั้นการดำเนินการตามแนวทางที่อนุสัญญาฯ ได้วางไว้ ถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาฯ นี้ อันเป็นพันธหน้าที่ของประเทศต้องกระทำเพื่อการเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันต่อไป และที่สำคัญก็คือ การที่ประเทศไทยเริ่มจากนโยบาย มาตรการและแผนการดังกล่าวเป็นเสมือน “เครื่องมือ” ที่ทุกหน่วยงาน สถาบัน องค์กร หรือบุคคลจะใช้รณรงค์ต่อสู้เพื่อลดหรือบรรเทาการคุกคามความหลากหลายทางชีวภาพ

ในปัจจุบัน กลไกหลักที่ “ดูแล” ให้การดำเนินงานอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนนี้ ได้รับการสนองตอบอย่างมีประสิทธิภาพ โดย คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEB) นอกจากนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมวิชาการเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการภายในหน่วยงานขึ้นประสานงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงภาพรวมที่ดีในด้านนโยบาย และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

สำหรับหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3 หน่วยงาน คือ กรมป่าไม้ กรมประมง และกรมวิชาการเกษตร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง (implementing agencies) ในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตของประเทศไทย ได้ดำเนินการพิจารณากฎหมายที่ใช้อยู่และทำการปรับปรุงกฎหมาย จนกระทั่งมีความเห็นสอดคล้องกันว่า บทบัญญัติทางกฎหมายของแต่ละหน่วยงานสามารถรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหลักใหญ่ๆ ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่ ๆ โดยตรงเพื่อการรองรับเป็นการเฉพาะในขณะนี้ เพราะอนุสัญญาฯ นี้ เพียงแต่กำหนดไว้เป็นกรอบ (framework) กว้างๆ เพื่อให้รัฐภาคีสมาชิกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเท่านั้น สำหรับพันธกรณีปลีกย่อยในรายละเอียดอื่นๆ นั้น สามารถออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกรม เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติได้เพียงพออยู่แล้ว ส่วนในอนาคตหากปรากฏว่าอนุสัญญาฯ มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้นจนอาจจะต้องมี

การออกกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมา นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะดำเนินการในการออกกฎหมายดังกล่าวต่อไป

ข้อสังเกต จากความเห็นของหน่วยงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้ง 3 หน่วยงานที่ว่า “บทบัญญัติทางกฎหมายของแต่ละหน่วยงานสามารถรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญา ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหลักใหญ่ๆ ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่ๆ โดยตรงเพื่อการรองรับเป็นการเฉพาะในขณะนี้ เพราะอนุสัญญาฯ นี้ เพียงแต่กำหนดไว้เป็นกรอบ (framework) กว้างๆ เพื่อให้รัฐภาคีสมาชิกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเท่านั้น” ด้วยความเคารพผู้เขียนมีความเห็นว่าความเห็นดังกล่าวของหน่วยงานทั้ง 3 นั้น คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะแม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นกรอบกว้างๆ แต่บทบัญญัติทั้งหมดก็เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดถึงพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีฐานะเป็นเพียงแค่นโยบายปฏิบัติตั้งที่หน่วยงานภาคีรัฐทั้ง 3 เข้าใจกัน

ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรเร่งให้สัตยาบัน ต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ

1. ประเทศไทยไม่ควรที่จะยึดถือในเรื่องกลไกทางกฎหมายภายในของรัฐมาเป็นข้อจำกัดในการแสดงออกถึงความร่วมมือกับนานาชาติในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องรอให้มีกฎหมายภายในรองรับเรื่องต่างๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพให้ครบถ้วนเสียก่อน แล้วจึงค่อยให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ นี้ เพราะกฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอยู่ในปัจจุบันและกำลังตราใหม่เพียงพอที่จะรองรับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ตามสมควรแล้ว โดยเฉพาะทางด้านพืชและสัตว์ ส่วนจุลินทรีย์นั้น ขณะนี้ยังไม่มีประเทศใดในโลกนี้มีพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติคุ้มครองจุลินทรีย์โดยเฉพาะ นอกจากระเบียบการว่าด้วยความปลอดภัยในการนำเอาจุลินทรีย์ที่จำลองพันธุ์ที่เรียกว่า “ตัดต่อ gene” หรือมีอันตราย เข้ามาวิจัยในประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็มีระเบียบดังกล่าวไว้ใช้แล้ว

ข้อสังเกต จากเหตุผลสนับสนุนข้อที่ 1 นี้ ด้วยความเคารพ ผู้เขียนมีความเห็นแย้งกับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะในเรื่องการแสดงออกซึ่งการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาของรัฐภาคีนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณา คือ ประเทศภาคนั้นเป็นประเทศที่ยึดถือทฤษฎีเอกนิยม (monism) หรือทฤษฎีทวินิยม (dualism) เพราะประเทศที่ยึดถือทฤษฎีเอกนิยมจะถือว่าสนธิสัญญามีผลใช้บังคับได้โดยตรงในระบบกฎหมาย

ภายในเมื่อให้สัตยาบันแล้ว ประเทศที่ที่ถือคตินี้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนประเทศที่ยึดถือทฤษฎีทวินิยม จะถือว่าสนธิสัญญาเป็นเรื่องของความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะให้มีผลบังคับภายใต้ระบบกฎหมายภายในประเทศได้ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายภายในออกมารองรับเสียก่อน ประเทศที่ที่ถือคตินี้ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย เป็นต้น จะนั้นเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดถือทฤษฎีทวินิยม ในกรณีเช่นนี้ การออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงเสมอ เพราะถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้หรือฉบับใด ๆ แล้วประเทศไทยยังมีกฎหมายภายในที่ขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาถึงขนาดที่อาจทำให้เสื่อมเสียแก่ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแล้วรัฐบาลไทยย่อมต้องรับผิดชอบต่อรัฐภาคีอื่นด้วย

2. ในขณะนี้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นจำนวน 170 ประเทศแล้ว (จนถึงเดือน มีนาคม พ.ศ. 2540) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาคมโลกส่วนใหญ่ได้ให้ความร่วมมือในการที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในจำนวนประเทศที่เป็นภาคีนั้น ได้แก่ จีน บังคลาเทศ อินเดีย เวียดนาม กัมพูชา ปากีสถาน และกลุ่มประเทศอาเซียน (ยกเว้นประเทศไทยและบรูไน) ส่วนใหญ่ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในของตนเอง (National Legislation) เพื่อรองรับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ครบถ้วน รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับบทบัญญัติอื่นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (UN – Convention on the Law of the Sea) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปลายปี พ.ศ. 2537 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคุ้มครองไหล่ทวีป (Continental Shelf) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone – EEZ) และเรื่องอื่นๆ

3. ในขณะนี้สถานการณ์ทางการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งการใช้เวลายาวนานมากในขบวนการให้สัตยาบันน่าจะจะมีผลกระทบต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ เพราะในขณะนี้ได้ปรากฏว่ามีกลุ่มประเทศซึ่งเป็นตลาดการค้าใหญ่ของประเทศไทย เช่น สหภาพยุโรป (European Union) อาจจะยกเอาเรื่องที่ประเทศไทย ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก อนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetland of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, 1971: The Ramsa Convention), อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ที่มีการอพยพย้ายถิ่น ค.ศ. 1979 (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979 : Bonn Convention) และอื่นๆ มาเป็นข้อกีดกันทางการค้า (Trade Barrier) ซึ่งถือว่าประเทศ

ไทยไม่ปฏิบัติตามที่ประชาคมโลกส่วนใหญ่ปฏิบัติกันอยู่ เพราะการเป็นภาคีสมาชิกต่ออนุสัญญาเหล่านี้ จะเป็นการแสดงออกถึงความร่วมมือในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับประชาคมโลก ถึงแม้ว่าองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) จะเป็นผู้กำหนดมิให้มีการกีดกันทางการค้า ต้องการให้การค้าของโลกเป็นไปโดยเสรี (Trade Liberalization) แต่ประเทศไทยอาจจะเสียโอกาสในทางการค้าและเสียเวลาต้องนำเรื่องไปสู่การพิจารณาขององค์การการค้าโลก และเนื่องจากสินค้าการเกษตรของประเทศไทยเหมือนกับสินค้าการเกษตรของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น อาจจะมีผลทำให้ประเทศคู่ค้าหันไปซื้อสินค้าของประเทศอาเซียนอื่นๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

4. ขณะนี้ประเทศไทยกำลังถูกเพ่งเล็งและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมโลกว่าเป็นประเทศผู้แสวงหาผลประโยชน์และเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศตนเองและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนี้ เช่น การได้สัมปทานทำไม้ในประเทศเพื่อนบ้าน การได้สัมปทานทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในประเทศตะวันตกอย่างง่ายดาย ยิ่งหากประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจจะมีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร สินค้าประมง สัตว์ป่า ผลิตภัณฑ์จากป่า และสินค้าอื่นๆ ของประเทศไทยได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องแสดงให้เห็นให้ประชาคมโลกได้เห็นว่า ประเทศไทยมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ มีแนวนโยบายและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องถูกต้องตามกฎหมาย และหลักการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสากล ซึ่งจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกระแสแห่งการอนุรักษ์ของโลกเพื่อการดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืนตราบนานชั่วลูกชั่วหลาน รวมทั้งเพื่อเป็นการลบล้างภาพพจน์ในด้านลบของประเทศไทยที่ถูกมองจากประชาคมโลกว่าเป็นประเทศผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยต้องแสดงให้เห็นให้ประชาคมโลกได้เห็นว่าเราจะให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิธีการหนึ่งของการแสดงออกดังกล่าวก็คือการเร่งให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

#### ผลดีของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

1. ในระยะยาวจะทำให้ประเทศไทยสามารถยกระดับนโยบายและกฎหมายให้มีความเป็นสากล และรวบรวมเอากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายตามกฎหมายฉบับต่างๆ ให้มาอยู่ในกรอบแนวทางเดียวกัน เพื่อ

ให้มีความเป็นเอกภาพและเกิดการประสานงานและประสานประโยชน์สำหรับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

2. สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของไทย โดยเหตุที่อนุสัญญาฯ ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมที่รัฐเจ้าของจะอ้างสิทธิได้อย่างเต็มที่ และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการอนุญาตให้ภาคีอื่นเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงการได้รับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยี

ในการถ่ายทอดเทคโนโลยี อนุสัญญาฯ กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า "... ในกรณีที่เทคโนโลยีนั้นอยู่ภายใต้สิทธิบัตรและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่น การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี จะต้องดำเนินไปภายใต้ข้อกำหนดซึ่งยอมรับและสอดคล้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ..." (มาตรา 16 วรรค 2 อนุสัญญาฯ) จากข้อความในส่วนนี้ทำให้หลายฝ่ายเข้าใจว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นต้องภายใต้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเสมอไป โดยเฉพาะในรูปแบบของสิทธิบัตร (patent) แต่ในทางความจริงนั้น อนุสัญญาฯ นี้ กำหนดแต่เพียงว่า ถ้าเทคโนโลยีนั้นได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรหรือทรัพย์สินทางปัญญาลักษณะอื่น ประเทศผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีนี้ ก็ต้องมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ ด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาถึงการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนนี้ จึงต้องทำการพิจารณาจากตัวเทคโนโลยีที่จะทำการถ่ายทอด ว่าได้รับความคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญาประเภทใดหรือไม่ และการให้ความคุ้มครองดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร จากนั้นค่อยมาพิจารณาในบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่มีอยู่ว่า มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเทคโนโลยีเหล่านั้นหรือไม่อีกทีหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว กระบวนการ หรือขั้นตอนในถ่ายทอดเทคโนโลยีนี้จะอยู่ภายใต้ระบบการคุ้มครองของกฎหมายสิทธิบัตร หรือไม่ก็เรื่องความลับทางการค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

**ข้อสังเกต** ปัญหาในเรื่องระบบการให้ความคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญา ระหว่างประเทศนี้กำลังจะเข้าสู่ระบบมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากในปัจจุบันมีความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs) ที่กำหนดรูปแบบของการให้คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่างๆ ในการนี้ประเทศที่เป็นภาคีขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จะมีพันธกรณีที่ต้องทำการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ TRIPs ด้วย ฉะนั้นจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีขององค์การการค้าโลก โดยการยื่นสัตยาบันสารในความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization) เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และจากการ TRIPs มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 สามารถสรุปผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยได้ดังนี้ คือ ประเทศไทยต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และ

นโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่สอดคล้องกับ TRIPs ด้วย โดยมีทั้งส่วนที่ต้องปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม (สิทธิบัตร, เครื่องหมายการค้า, ลิขสิทธิ์) และส่วนที่ต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ (ความลับทางการค้า, การคุ้มครองวงจรรวม ฯลฯ) ภายในกำหนดระยะเวลาที่ความตกลงนี้ผ่อนผันให้แก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย คือ 5 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม 2538 ฉะนั้นประเทศไทยจึงมีระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมในส่วนนี้ถึงวันที่ 1 มกราคม 2543 เท่านั้น (TRIPs มาตรา 65) ซึ่งในปัจจุบันแม้ว่าจะครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่แล้วเสร็จเพราะกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

ดังนั้น ปัญหาตามมาตรา 12 วรรค 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นั้นไม่น่าจะเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณี เพราะประเทศไทยเป็นภาคีของ WTO อยู่แล้ว ถึงอย่างไรก็จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่าง ๆ อยู่แล้วโดยผลของ TRIPs นั้นเอง แต่ในระหว่างที่ประเทศไทยยังไม่มียกกฎหมายภายใต้ที่ออกตามพันธกรณีของ TRIPs ประเทศไทยต้องใช้กฎเกณฑ์ที่ให้ความคุ้มครองอันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศไปก่อน

3. สามารถอ้างถึงสิทธิที่มีอยู่ตามอนุสัญญาได้ เช่น สิทธิในการในการติดตามทางคืน เป็นต้น และก่อให้เกิดอำนาจต่อรองมากกว่าที่เป็นอยู่ในลักษณะของพหุภาคีของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์และเทคโนโลยีที่เป็นธรรม นอกจากนี้ในฐานะภาคีประเทศไทยสามารถที่จะออกเสียง และแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ในการจัดทำพิธีสารทำอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety) หรือด้านการเงินก็ตาม

4. สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา

5. ทำให้ได้รับความรู้ เทคโนโลยีใหม่ๆ การศึกษาวิจัย อันทำให้เพิ่มพูนสมรรถนะของคนไทยมากขึ้น

6. เป็นการเร่งรัดให้ไทยกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการระดับชาติ เพื่อการอนุรักษ์และการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน



7. รักษาภาพพจน์และศักดิ์ศรีในฐานะที่ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นผลดีต่อการค้าระหว่างประเทศ

8. เพิ่มความระมัดระวังในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจจะมีผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

9. ส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนไทย โดยใช้ความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นประโยชน์ เช่น นิเวศสันถนาการ

ตัวอย่างประสบการณ์ของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ที่จะยกมาเป็นตัวอย่างมีดังต่อไปนี้ คือ<sup>20</sup>

#### (1) ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่ราว 17,000 เกาะ ดังนั้น จึงมีลักษณะภูมิประเทศที่หลากหลายและทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ อินโดนีเซียเป็นหนึ่งในสามประเทศที่มีพื้นที่ป่ามากที่สุดร่วมกับประเทศบราซิลและซาอุดี ในขณะเดียวกัน ประเทศ อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 4 ของโลก (รองจากประเทศจีน อินเดีย และสหรัฐอเมริกา) ดังนั้น จึงมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรในปริมาณและอัตราที่สูง

ประเทศอินโดนีเซียได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ในปี พ.ศ. 2535 และต่อมาได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในปี พ.ศ. 2537 ในส่วนของการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ นั้น ประเทศอินโดนีเซียได้อาศัยบทบัญญัติในมาตราที่ 5 ของอนุสัญญาฯ ในการประสานความร่วมมือในการดำเนินการศึกษาสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพร่วมกับประเทศนอร์เวย์ ส่งผลให้ประเทศอินโดนีเซียเป็นภาคีอันดับแรกๆ ที่สามารถจัดพิมพ์รายงานการศึกษาดังกล่าวได้แล้วเสร็จสมบูรณ์ได้ภายในปี พ.ศ. 2536

<sup>20</sup> สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และ World Conservation Union (IUCN), รายงานสรุปผลการสัมมนาเรื่อง "อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ, 31 กรกฎาคม 2540.

นอกจากนี้ ประเทศอินโดนีเซียยังได้ดำเนินการตอบสนองพันธกรณีของ มาตรา 6 ของอนุสัญญา โดยการกำหนดนโยบายระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินงานตามนโยบาย 3 ประการ คือ การอาศัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ และการจัดการอย่างผสมผสาน ประเทศอินโดนีเซียได้กำหนดแผนปฏิบัติการ โดยมีการจัดลำดับในการ ดำเนินงานตามนโยบายในระดับประเทศด้วย

ปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญา ในประเทศอินโดนีเซียคือ การขาดความตระหนักถึงความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งในภาครัฐ และเอกชน ทั้งๆ ที่ภาคเอกชนมีบทบาทที่สำคัญมากในการใช้ประโยชน์จากความหลากหลาย ทางชีวภาพ นอกจากนี้ ความตระหนักถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของความหลากหลายทางชีวภาพยังมีอยู่น้อย ทำให้ขาดการลงทุนทางชีวภาพเพื่อศึกษาคุณค่าและพัฒนาการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

## (2) ประเทศมาเลเซีย

ความตื่นตัวในการดำเนินการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศ มาเลเซียได้มีขึ้นก่อนที่จะมีการลงนามในการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในปี พ.ศ. 2535 เสียอีก ทั้งนี้ จากการเข้าร่วมการเจรจากร่างอนุสัญญา ผู้แทนประเทศ มาเลเซียได้เสนอแนะแก่รัฐบาลให้มีการกำหนดนโยบายความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากภาค รัฐหลายด้าน นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังเป็นประเทศแรกๆ ที่ได้ร่วมมือกับ UNEP ในการ ดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงานสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพ (Country Study) ด้วย

ประเทศมาเลเซียได้ยกร่างนโยบาย กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ ภายหลังจากที่ได้ลงนามในอนุสัญญา และได้ประกาศใช้นโยบาย กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการดังกล่าว ก่อนให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2537 เมื่อได้ให้สัตยาบันแล้ว ประเทศมาเลเซียได้ดำเนินการยกร่างข้อตกลงการ เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและแนวทางการปล่อยสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงทางพันธุ กรรม (Genetically Modified Organisms – GMOs) ระดับชาติ เพื่อตอบสนองพันธกรณีของ อนุสัญญา อย่างต่อเนื่อง

ในประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติที่ครอบคลุมเนื้อหาของอนุสัญญา บางส่วน ก่อนที่จะได้มีการยกร่างอนุสัญญา ด้วยซ้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ. 2527) พระราชบัญญัติประมง (พ.ศ. 2528) และพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า (พ.ศ. 2515) เมื่อประเทศมาเลเซียได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา รัฐบาลก็ได้พิจารณาความเหมาะสมของพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา โดยได้คำนึงถึงหลักการที่เสนอแนะโดยอนุสัญญา อาทิเช่น การแจ้งล่วงหน้า (Prior Inform Consent) และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมด้วย

### (3) ประเทศฟิลิปปินส์

รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ในฐานะองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นภายใต้คณะกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของฟิลิปปินส์ (PCSD) เพื่อพิจารณาการดำเนินงานอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนกำหนดทำที่และบทบาทของประเทศในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และการประชุมอื่นๆ ภายใต้อนุสัญญา

หลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา ในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2536 กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources) ของประเทศฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการยกร่างนโยบายการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ภายใต้การสนับสนุนจากโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ เป็นจำนวนเงิน 264,350 เหรียญสหรัฐ นโยบายดังกล่าวนี้ได้รับการพัฒนาจากการทบทวนและวิเคราะห์สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรการและกลไกการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่เดิม กิจกรรมที่มีผลเชิงลบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากการอนุรักษ์ ตลอดจนงบประมาณที่จำเป็นในการดำเนินงานนโยบายและแผนปฏิบัติการนี้ นอกจากนี้จะเป็นโครงสร้างในการดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังสร้างเสริมศักยภาพของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในการติดตามตรวจสอบและประเมินความหลากหลายทางชีวภาพด้วย

บทกฎหมายที่ดูเหมือนจะมีความสำคัญในการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมากที่สุดคือ การประกาศใช้ Executive Order (EO) ที่ 247 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 เรื่อง แนวทางและการจัดตั้งโครงสร้างระเบียบการวิเคราะห์ (Prospecting) ทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรม เพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ พาณิชย และ

วัตถุประสงค์อื่นๆ EO เป็นระเบียบฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้มีความประสงค์เก็บตัวอย่างและวิจัยทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรมของฟิลิปปินส์ ต้องได้รับความเห็นชอบล่วงหน้า (Prior Inform Consent) จากรัฐและประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อตอบแทนประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยทรัพยากรดังกล่าวด้วย ในปัจจุบันได้มีการจัดพิมพ์ระเบียบดังกล่าวเป็นคู่มือ “ระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรมในประเทศฟิลิปปินส์” เพื่อเผยแพร่และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา ของประเทศฟิลิปปินส์ได้มีส่วนในการพัฒนากลไกในการบริหารและกลไกทางกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนเป็นอย่างดี โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ใช้บทบัญญัติของอนุสัญญา เป็นแนวทางในการกำหนดกลไกของตน นอกจากนี้ อนุสัญญา ยังเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในระดับประเทศ เพื่อให้การดำเนินการอนุรักษ์เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

ข. ฝ่ายที่ยังคงคัดค้านการเข้าเป็นภาคี เมื่อพิจารณาจากภาพรวมในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหมดแล้ว แม้ว่าหลายฝ่ายโดยเฉพาะทางภาครัฐจะเห็นด้วยกับการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา นี้ เพราะจะอำนวยความสะดวกให้เกิดสิทธิทางระหว่างประเทศมากมาย อันเป็นผลดีต่อประเทศไทยของเรา แต่ด้วยความกังวลของอีกหลายฝ่าย โดยเฉพาะทางองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศยังคงคัดค้านการเข้าเป็นภาคี และไม่เห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับดังกล่าว โดยมีเหตุผลแห่งการคัดค้านพอประมวลได้ ดังนี้

1. ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่จะรองรับอย่างเพียงพอ ทำให้อาจได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับการเสียประโยชน์ หากจะต้องอนุญาตให้ชาติอื่นมาเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของไทย โดยเฉพาะ มาตรา 37 แห่งอนุสัญญา ยังกำหนดให้ประเทศภาคีไม่อาจมีการสงวนสิทธิในอนุสัญญา นี้ จึงทำให้ไทยยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ รวมถึงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าวซึ่งต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิบัตรหรือสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) และในข้อ 27 วรรค 3 (b) ระบุให้สมาชิกกำหนดให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชโดยระบบสิทธิบัตรหรือระบบกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ก็ได้ โดยประเทศกำลังพัฒนาจะต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชภายในเวลา 5 ปี นับแต่เริ่มลงนามในข้อตกลง ปี 2538 ดังนั้น ไทยจึงต้องออกกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชภายในเดือนมกราคม 2543 นอกจากนี้ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการแบ่งปันผลประโยชน์ก็ไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะผล

ประโยชน์ของประเทศพัฒนาที่มีเทคโนโลยีสูงกว่าที่จะแบ่งปันให้กับประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม

2. ปัญหาการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งแม้ว่าในอนุสัญญา จะให้การคุ้มครองที่ประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมจะวางกฎเกณฑ์ระเบียบการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากประเทศอื่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้แต่ลัทธิจะมีอำนาจอธิปไตยและความเท่าเทียมกันระหว่างรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เมื่อรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ย่อมหมายความว่า รัฐจะต้องดำเนินการในลักษณะต่างตอบแทนกัน (reciprocity) นั่นคือ บางครั้งรัฐต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับรัฐอื่นในลักษณะต่างตอบแทน ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมีเพียงอำนาจอธิปไตยตามความเป็นจริง (sovereignty in reality) หากอำนาจอธิปไตยแบบสมบูรณ์ (absolute sovereignty) และนี่เป็นความเข้าใจของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยนำไปใช้เป็นการอ้างในเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญา โดยกล่าวอ้างว่า ไทยจะสูญเสียอำนาจอธิปไตยหากได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา

ข้อสังเกต ในปัญหาข้อนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอยู่ เพราะในกรณีเช่นนี้ ประเทศไทยยังมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมของรัฐยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นรัฐสามารถที่จะวางกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมได้อยู่ มิได้หมายความว่า การอนุญาตให้ภาคีสมาชิกอื่นเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมจะเป็นไปโดยเสรีที่รัฐภาคีอื่นจะนำมากล่าวอ้างไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมไม่

3. ปัญหาการเรียกร้องให้ประเทศไทยได้เร่งร่างกฎหมายคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย และพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งฝ่ายนี้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่จะรองรับการให้สัตยาบันของไทยได้ ขณะนี้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2542 สำหรับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

4. การเตรียมความพร้อมที่จะทำให้คนไทยทุกระดับ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์การพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชน และประชาชนที่จะมีความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของอนุสัญญาอย่างเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังดำเนินการได้ไม่มากพอ

5. ปัญหาเงินช่วยเหลือยังไม่มี ความชัดเจนพอที่จะยืนยันได้ว่า ไทยจะได้ประโยชน์จากแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของไทย

6. อนุสัญญาฯ จะช่วยคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตในชนบท และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการนำทรัพยากรชีวภาพจากประเทศไทยไปพัฒนาต่อเป็นสิทธิบัตรในต่างประเทศ

7. ประเทศไทยอาจไม่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศเท่าที่ควร เพราะโครงสร้างและกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ชีวภาพของไทยยังไม่สามารถรองรับได้ และอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายสิทธิบัตร

8. ประเทศไทยสามารถดำเนินการพัฒนาระบบการจัดการด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย และองค์กรได้เอง โดยไม่ต้องมีการเร่งรัดจากกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้แล้วฝ่ายคัดค้านเห็นว่าการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฯ นี้ต้องกระทำโดยรัฐสภาเท่านั้น เพราะการให้สัตยาบันนี้จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศ โดยอ้างเหตุผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มาตรา 224\* ในข้อความที่ว่า “... หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลเองก็ได้ดำเนินการเพื่อจะนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป จึงเท่ากับเป็นการเลื่อนเวลาการให้สัตยาบันต่อไปอย่างไม่มีกำหนด

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะพบว่า มีแนวความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เห็นว่า ประเทศไทยควรจะรีบเร่งดำเนินการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฯ ฉบับนี้โดยเร็ว เพราะยิ่งเนิ่นช้านานไปก็ยิ่งจะเป็นผลเสียกับประเทศมากขึ้นเรื่อง และได้เตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้านไว้พร้อมแล้ว กับฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนบางส่วนที่ไม่เห็น

\* มาตรา 224 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

ด้วยการริบแรงเพื่อให้สัตยาบัน เพราะประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมและเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

สำหรับผู้เขียนเมื่อพิจารณาจากภาพรวมเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกันแล้วเห็นว่าประเทศไทยควรที่ริบแรงให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้เพื่อที่จะได้เกิดสิทธิตามอนุสัญญาในการเรียกร้องเอาประโยชน์จากผู้เข้ามาหาประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย และสิทธิในการติดตามทวงคืนซึ่งทรัพยากรชีวภาพที่ถูกนำไปหาประโยชน์ก่อนหน้าก็กลับคืนมา ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบตัวเงิน หรือในรูปแบบเทคโนโลยีก็ตาม นอกจากนั้นยังมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกด้วย

ส่วนประเด็นที่ว่าต้องยอมให้ต่างชาติเข้าถึงซึ่งทรัพยากรชีวภาพของประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะโดยเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงแค่เทคโนโลยีขั้นสอง ซึ่งไม่สามารถที่จะหาประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อย่างเต็มรูปแบบนักดังนั้นถ้าประเทศไทยเป็นภาคีเปิดให้มีการเข้าถึงได้นี้ อาจเป็นช่องทางหนึ่งให้ประเทศได้มาซึ่งเทคโนโลยีขั้นหนึ่งก็ได้ เนื่องจากประเทศไทยสามารถวางกรอบกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงได้ทรัพยากรชีวภาพได้ เปรียบดังการที่เรากำหนดให้มีการเข้าออกทางประตูที่เราเตรียมเอาไว้เท่านั้น ซึ่งจะง่ายต่อการควบคุมและติดตามในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ดีกว่าที่จะปล่อยให้มีการเข้าออกและนำไปซึ่งทรัพยากรชีวภาพอันมีค่า โดยเราไม่มีสิทธิใดๆ ทางระหว่างประเทศตามอนุสัญญาเลย เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิทธิที่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตามเหนือสิ่งอื่นใด หากเรามองที่ประโยชน์ร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติ และประโยชน์ของลูกหลานในรุ่นต่อๆ ไปในอนาคตแล้วจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ และมาตรการส่วนใหญ่ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีขึ้นเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ และความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศของโลกอย่างสมดุลย์และกลมกลืน อันเป็นรากฐานของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ทุกๆ ประเทศในประชาคมโลกพึงจะยึดถือและปฏิบัติดังคำกล่าวต่อนหนึ่งใน Our Common Future ที่ว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่สนองความต้องการ และความใฝ่ฝันของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำลายโอกาสความสามารถและอนาคตของชนรุ่นหลังเรา”