บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ที่ว่า "อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีว-ภาพมีขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรม อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีผลกระทบต่อประเทศไทยทางกฎหมายและทางการเมือง การที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าว จำต้องพิจารณาถึงเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในและนอกที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ และหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ย่อมทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ในเรื่องสิทธิการเงิน สิทธิของการหวงกันเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมพืช และสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน"

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้ถูกต้อง เพราะอนุสัญญาว่าด้วยความหลาก-หลายทางชีวภาพเป็นกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากทรัพยากรพันธุกรรมในปัจจุบันได้ถูกทำลายลงไปเป็นจำนวนมากโดยมีสาเหตุหลัก คือ การถูก รบกวนจากกิจกรรม ต่าง ๆ ของมนุษย์ที่มีลักษณะเป็นการเบียดเบียนธรรมชาติ อนุสัญญาฯ จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับรัฐเพื่อควบคุมการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมหรือให้มีผลกระทบน้อยที่สุด

อนุสัญญาฯ ไม่ได้มีบัญญัติเฉพาะให้ประเทศภาคีดำเนินมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุ-กรรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงเรื่องการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืนเพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้อีกประการหนึ่ง คือ การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้แก่ประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

ดังนั้น กรอบของอนุสัญญาฯ จึงประกอบด้วย การอนุรักษ์ทั้งในและนอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติของทั้งชนิดพันธุ์ป่าและชนิดพันธุ์เพาะเลี้ยง การใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน, การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการเข้าถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเทคโนโลยี

ชีวภาพ, การเข้าถึงผลประโยชน์ที่ได้รับบจากเทคโนโลยีชีวภาพนั้น รวมตลอดถึง มาตรการทางการเงินที่ใหม่และเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องพึงตระหนักเสมอในการตีความอนุสัญญาฯ คือ อนุสัญญาฉบับนี้เกิดขึ้นในลักษณะ Bottom-up Approach กล่าวคือ รัฐแต่ละรัฐจะเป็นผู้เล็งเห็นปัญหาและแสดงความจำนงโดยสมัครใจที่จะแก้ไขปัญหานั้นเอง โดยมีกลไกต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ เป็นผู้ดำเนินการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การเงิน ความรู้และข้อมูลต่าง ๆ ดังนั้น พันธกรณีต่าง ๆ ของอนุสัญญาจึงได้กำหนดเพียงให้รัฐดำเนินการเท่าที่เป็นไปได้ (as far as possible) และเป็นการเหมาะสม (as far as appropriate) กับสภาพการณ์ของแต่ละรัฐภาคีสมาชิก อาจกล่าวได้อีกประการหนึ่งว่า อนุสัญญาฯ เป็นเพียงกำหนดนโยบายให้แต่ละรัฐดำเนินการตามความเหมาะสมเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ จะขึ้นอยู่กับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีของประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนเนื้อหาสาระของรายละเอียดนั้นอาจอยู่ในรูปแบบของพิธีสาร (protocol) หรือภาคผนวก (annex) ซึ่งจะทำให้มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี หากประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะทำให้กฎหมายภายในมีความที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ยิ่งขึ้น ก็ย่อมสามารถทำได้ด้วยการนำเอาประเด็นต่าง ๆ จากอนุสัญญาฯ มาพิจารณาซึ่งประกอบด้วย

1. <u>กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม</u>

1.1 อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีจักต้องพยายามสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศภาคีอื่นในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศ ในกรณีของประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ กัน ภายใต้ระบบอนุญาต ระบบตรวจสอบควบคุมดูแลโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และระบบการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดนั้น ความตามกฎหมายดังกล่าวนี้เองสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้เช่นกัน คือ

(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานป่าไม้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดเงื่อนไขให้มีการคุ้มครองสภาพอุทยานแห่งชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติไม่ให้ถูกรบกวน

โดยการเข้าไปในบริเวณดังกล่าว แต่ทั้งนี้ยังสามารถเข้าถึงพื้นที่และทรัพยากรพันธุกรรมได้โดยขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณต่าง ๆ โดยมีการห้ามทำไม้บางชนิด แต่ทั้งนี้หากประสงค์จะทำไม้ต้องห้ามดังกล่าวก็สามารถกระทำได้โดยการขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน

(4) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2528 ได้กำหนดกรณีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางน้ำโดยกำหนดให้การทำการประมงในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ เขตที่ว่าประมูล เขตที่อนุญาต และเขตที่สาธารณประโยชน์ ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน

(5) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การเข้าถึงชนิดพันธุ์พืชที่เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชสงวน และพืชอนุรักษ์ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การทำประโยชน์และการเข้าถึงชนิดพันธุ์พืชในบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีเสียก่อน

จะเห็นได้ว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายทั้ง 6 ฉบับเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศ ตามพันธะของอนุสัญญาฯ แม้ว่ากฎหมายทุกฉบับจะมีเนื้อหาห้ามการประกอบกิจกรรมบางประเภทที่อาจสร้างผลกระทบถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและเป็นระบบนิเวศน์ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองควบคุมของกฎหมาย แต่กรณีการห้ามตามกฎหมายนั้นก็มิใช่ข้อห้ามอย่าง เด็ดขาด กฎหมายทุกฉบับมีเนื้อความที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรืออธิบดีแล้วแต่กรณีในการอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมเหล่านั้นได้ ดังนั้น แม้กฎหมายจะมิได้กำหนดลักษณะของการ เข้าถึงไว้อย่างชัดแจ้งแต่ก็มีส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายได้ระบุให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้เอกชนเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ โดยอยู่ภายใต้ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณีภายใต้บริบทของสังคมในแต่ละยุคสมัยในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จึงถือได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายไทยจึงสอดคล้องกับพันธกรณีที่ปรากฏตามความในอนุสัญญาฯ ในกรณีของเงื่อนไขในการเข้าถึง

1.2 อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศภาคีดำเนินไปในลักษณะการทำความตกลงร่วมกัน ในประเด็นนี้ เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก ประเทศไทยยังไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าถึงฯ เป็นมาตรฐานในการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย

กรณีที่สอง เนื่องจากการเข้าถึงฯ ตามอนุสัญญาฯ กำหนดให้อยู่ในรูปของข้อตกลงร่วมกันเพื่อการเข้าถึงฯ จากการศึกษาวิจัยพบว่า การทำความตกลงดังกล่าวนอกจากจะต้องมีระเบียบในเรื่องการเข้าถึงฯ แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางระดับชาติสำหรับทำสัญญาและดูแลการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ตลอดจนการต่อรองผลประโยชน์เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นลักษณะที่เป็นธรรมและเท่าเทียม ดังนั้น การขาดแคลนหน่วยงานกลางสำหรับจัดการจึงเป็นกรณีที่อาจทำให้การอนุวัตพันธกรณีในส่วนนี้ไม่สามารถสัมฤทธิผลอย่างสูงสุดได้

1.3 อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีกระตุ้นให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรนั้นให้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่ทรงภูมิปัญญาชาวบ้านในทรัพยากรพันธุกรรมเหล่านั้นด้วย แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รองรับสิทธิดังกล่าว แม้ว่า จะมีความพยายามที่จะผลักดันกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาเหล่านั้น แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมีวิธีการพิสูจน์ฐานะของผู้ทรงสิทธิในภูมิปัญญานั้นได้อย่างไร รวมตลอดถึงภูมิปัญญาใดบ้างที่ยังไม่ตกเป็นสมบัติของแผ่นดิน

2. <u>กรณีการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยี</u>

การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีตามอนุสัญญาฯ ประเทศภาคีตกลงให้อยู่ในรูปแบบของการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้ถ่ายทอดฯ กับผู้รับการถ่ายทอดฯ ในลักษณะเดียวกันกับการทำความตกลงเพื่อการเข้าถึงฯ แม้ว่าในปัจจุบันสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีจะเป็นที่แพร่หลายกันมากในประเทศไทย แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีตามอนุสัญญาฯ มีความจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานกลางที่จะต้องทำหน้าที่ทำสัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศกับผู้ถ่ายทอดฯ ทั้งยังควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาให้เป็นไปอย่างถูกต้องสมตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี การขาดแคลนหน่วยงานดังกล่าวทำให้แนวทางในการทำสัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่เป็นเอกภาพซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในทรัพยากรพันธุกรรม ทั้งที่กฎหมายไทยที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีภายในประเทศมีอยู่เพียงพอแล้ว ไม่ว่า

จะเป็น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ประมวลรัษฎากร หรือกฎหมายศุลกากร รวมตลอดถึง พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2535 ในฐานะกฎหมายที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีนั้น ๆ ด้วย

3. กรณีการอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ

อนุสัญญาฯ ระบุให้ประเทศภาคีดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติเป็นมาตรการหลักในการอนุรักษ์ โดยอนุสัญญาฯได้แบ่งมาตรการดังกล่าวออกเป็น

3.1 กรณีการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย

อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยทั้งโดยการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่อื่นที่มุ่งคุ้มครองระบบนิเวศ จากการศึกษาวิจัยพบว่า บทบัญญัติของไทยในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยนั้น ประกอบด้วย

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 เป็นกฎหมายที่ประกาศคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้และของป่ารวมถึง สภาพป่ามิให้ถูกทำลายลงโดยปราศจากมูลเหตุตามกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อควบคุมกิจกรรมที่กระทำในเขตป่าสงวนนั้น

(3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

(4) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 เฉพาะในส่วนของทรัพยากรพันธุกรรมพืชนี้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดกำหนดเขตรักษาพืชพันธุ์เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและชนิดพันธุ์ อันถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ระบบนิเวศทางน้ำด้วย

(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติและศิลปกรรมเป็นพื้นที่อนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พื้นที่นั้นไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

(6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงการห้ามทำลายชนิดพันธุ์พืชในเขตดังกล่าวด้วย

สำหรับการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยในระดับนโยบายนั้น ปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ประโยชน์ป่าไม้ภายในพื้นที่ป่าสงวน โดยจำแนกพื้นที่เหล่านั้นออกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมแก่การเกษตร ในพื้นที่ดังกล่าวก็จะมีการกำหนดการประกอบกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไปตามแต่กรณีด้วย

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า ทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและนโยบายในกรณีของการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยมีอยู่อย่างเพียงพอและชัดเจนสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา

3.2 กรณีการคุ้มครองชนิดพันธุ์

อนุสัญญาฯ กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ทั้งเป็นการปกป้องคุ้มครองและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ในถิ่นเดิม (endemic species) และการป้องกันการคุกคามจากชนิดพันธุ์ต่างประเทศ (exotic species) ในกรณีของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมในเรื่องการคุ้มครองชนิดพันธุ์อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกรณีการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย บทบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วย

(1) พะราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองชนิดของชนิดพันธุ์ไม้ป่าและชนิดพันธุ์อื่นที่มิใช่ไม้ตามความในพระราช-บัญญัติฉบับนี้

(2) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 กำหนดวิธีการทำการประมงและกำหนดชนิดพันธุ์ที่ต้องการคุ้มครอง

(3) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535)

พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ได้กำหนดชนิดพันธุ์พืชที่จะต้องมีมาตรการคุ้มครองพิเศษโดยมีการกำหนดเป็นพืชอนุรักษ์ พืชสงวน รวมตลอดถึงเมล็ดพันธุ์ควบคุม

4. กรณีการอนุรักษ์นอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ

อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการอนุรักษ์นอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเป็นมาตรการเสริมและมีนโยบายที่ส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าว ในพันธกรณีส่วนนี้เห็นว่า กฎหมายไทยยังไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายในระดับของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ครอบคลุมและรองรับสถานภาพทางกฎหมายแก่ตัวอย่างชนิดพันธุ์เหล่านั้น รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์ในการนำตัวอย่างหรือสายพันธุกรรมมาใช้ประโยชน์ แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บตัวอย่างชนิดพันธุ์หลายแห่งก็ตาม ดังนั้น การขาดแคลนบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้จะทำให้การอนุวัตตามพันธกรณีที่ปรากฏใน อนุสัญญาฯ ไม่สามารถบรรลุประโยชน์สูงสุดได้

5. <u>กรณีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา</u>

อนุสัญญาฯ กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เฉพาะกรณีการคุ้มครองการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยกำหนดให้ประเทศภาคีผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีต้องมีบทบัญญัติที่คุ้มครองเทคโนโลยีเหล่านั้น สำหรับกฎหมายไทยผู้วิจัยพบว่า พรราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2535 ได้ระบุให้มีการคุ้มครองสิทธิบัตรแก่สิ่งประดิษฐ์หรือกรรมวิธีการผลิต ถ้าหากสิ่งประดิษฐ์หรือกรรมวิธีนั้นครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามเลื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

จากบทสรุปดังที่ได้แสดงมาในข้างต้นนี้ สามารถแสดงข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ในอนุสัญญาฯ ได้ดังต่อไปนี้

1. <u>มาตรการทางนโยบาย</u>

1.1 ระดับประเทศ

1.1.1 ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยวิทยาศาสตร์ทั้งที่เป็นขั้นพื้นฐานและขั้นสูงที่เกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พืชสมุนไพรและพืชไม้ประดับในทางอนุกรมวิธานเพื่อให้มีความเข้าใจถึงคุณสมบัติของทรัพยากรเหล่านั้น

1.1.2 ควรมีการทบทวนความเหมาะสมของพื้นที่คุ้มครองทั้งในลักษณะของประเภท มาตรการที่ใช้ เพื่อจะได้กำหนดให้มีแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครองที่เหมาะสม รวมถึงการกำหนดลำดับความสำคัญของพื้นที่คุ้มครองด้วย ถ้าเป็นไปได้ควรมีการศึกษาจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองเพิ่มเติมจากเดิมที่มีอยู่สำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญ เช่น เขตอนุรักษ์หญ้าทะเล เป็นต้น สำหรับเนื้อหาของแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครองนั้น ควรจะครอบคลุมถึง เหตุผล ระยะเวลา คณะทำงาน งบประมาณ การติดตามตรวจสอบและประเมินผล รวมถึง บทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น นักเรียน ทหาร ตำรวจ ครูอาจารย์ แม่บ้านทหารบก เป็นต้น

1.1.3 ให้ความสำคัญกับการวิจัยในเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมโดยการสนับสนุนเครื่องมือทางการวิจัยให้แก่สถานีวิจัยต่าง ๆ นอกเหนือจากการให้ความสนับสนุนทางการเงินและข้อมูล แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดลำดับความสำคัญของงานวิจัยที่มีความจำเป็น เช่น การวิจัยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เป็นต้น

1.1.4 ส่งเสริมให้มีระบบเกษตรยั่งยืน และเกษตรผสมผสาน โดยให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรยั่งยืนและเกษตรผสมผสาน เช่น วิธีการบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การกำจัดศัตรูพืชโดยวิธีชีวภาพ (ตัวห้ำ - ตัวเบียน) เพื่อรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมทางการเกษตรไว้ให้มากที่สุด

1.2 ระดับหน่วยงาน

1.2.1 จัดทำโครงการอนุรักษ์พืชหายากและใกล้จะสูญพันธุ์ โดยนำมาขยายพันธุ์ในสวนพฤกษศาสตร์ รวมทั้งศึกษาถึงกระบวนการคืนพืชเหล่านั้นกลับสู่สภาพธรรมชาติในกรณีที่เหมาะสม

1.2.2 ส่งเสริมให้มีการศึกษาผลกระทบจากกิจกรรมอื่นที่อาจมีต่อทรัพยากรพันธุกรรมทั้งที่อยู่ในและนอกพื้นที่คุ้มครอง โดยศึกษาถึงผลกระทบโดยรวม

1.2.3 ให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลของทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อสะดวกต่อการใช้การเข้าถึง การศึกษาและการวางแผนแก้ไข ผลกระทบในสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น

2. มาตรการทางกฎหมาย

2.1 กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

2.1.1 สำนักนายกรัฐมนตรีควรกำหนดระเบียบวิธีสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อเป็นแนวทางมาตรฐานเบื้องต้นสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศ

ไทย โดยประกาศในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้เข้าถึงฯ พื้นที่ที่จะขอเข้าถึงฯ ชนิดพันธุ์ที่จะทำการเก็บรวบรวม ระยะเวลาในการเก็บรวบรวม และอัตราโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว

2.1.2 สำนักนายกรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางในการทำสัญญาว่าด้วยการเข้าถึง ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้เข้าถึงฯ พื้นที่ที่จะปฏิบัติการ ชนิดพันธุ์ที่จะทำการเก็บรวบรวม วิธีการในการ รวบรวมชนิดพันธุ์ วิธีปฏิบัติการเพื่อการวิเคราะห์ตัวอย่างชนิดพันธุ์ ระยะเวลาในการดำเนินงานตามสัญญาฯ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายรัฐทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ข้อกำหนดความรับผิดกรณีผิดสัญญา จำนวนผลตอบแทนที่จะได้รับจากการเก็บตัวอย่างชนิดพันธุ์ ลักษณะของและระยะเวลาในการชำระค่าตอบแทน สิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานอันเกี่ยวข้องกับตัวอย่างชนิดพันธุ์นั้น สิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากการปกปิดข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการใช้ชนิดพันธุ์นั้น สิทธิในการเรียกค่าเสียหายในกรณีที่การใช้ชนิดพันธุ์นั้นเป็นไปโดยฝ่าฝืนข้อตกลงตามสัญญา การระงับข้อพิพาท การเลิกสัญญา เป็นต้น

2.1.3 สำนักนายกรัฐมนตรีควรกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยแนวทางในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถแสดงเงื่อนไขในการเข้าถึงฯ ได้อย่างชัดเจน ทั้งยังเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ๆ ด้วย

2.2 กรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ควรกำหนดแนวทางในการทำสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยพิจารณาจากลักษณะของเทคโนโลยีที่จะทำการถ่ายทอด ระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญา วิธีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าตอบแทนในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การอนุญาตให้ใช้สิทธิ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงเทคโนโลยี ข้อจำกัดในการใช้สิทธิ กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่สัญญา การตรวจสอบรายงานผล การฝึกอบรม การให้สิทธิแก่คู่สัญญาในการตรวจสอบการดำเนินงาน การระงับข้อพิพาทและเลิกสัญญา เป็นต้น

2.3 กรณีการอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยในสภาพธรรมชาติ

ควรมีการปรับปรุงกฎหมายภายในในเรื่อง การคุ้มครองชนิดพันธุ์ให้มีประสิทธิ-ภาพมากยิ่งขึ้นโดยการ

(ก) เพิ่มเติมบัญชีรายชื่อพืชสงวนที่มีเฉพาะถิ่น พืชหายาก หรือใกล้สูญพันธุ์

(ข) กำหนดมาตรการที่เข้มงวดและมีบทลงโทษที่เด็ดขาด ในกรณีการค้าขายชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น ชนิดพันธุ์หายากหรือใกล้จะสูญพันธุ์โดยการถูกนำออกไปจากถิ่นเดิม

(ค) กำหนดมาตรการการอนุญาตให้นำเข้าและส่งออกทรัพยากรพันธุกรรมให้เคร่งครัดโดยเพิ่มด่านตรวจพืชจากเดิมที่มีอยู่กับทั้งจัดอบรมเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบให้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ

2.4 การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม

เพิ่มมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมโดยเอกชน เช่น อนุญาตให้เงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือโครงการพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมเป็นค่าใช้จ่ายที่ให้หักภาษีได้ส่วนหนึ่งด้วย หรือการอนุญาตให้มีการจัดทำอุทยานเอกชน (private park) โดยการอนุมัติให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

2.5 การพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางพันธุกรรม

สำหรับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วต้องมีการศึกษาทบทวนถึงนโยบายและกฎหมายที่ตนต้องรับผิดชอบที่มีความสัมพันธ์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรม

3. มาตรการทางสังคม

3.1 ปลูกจิตสำนึกในความสำคัญของทรัพยากรพันธุกรรมโดยการเผยแพร่ความรู้สู่สาธารณชนด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ รวมถึง การจัดให้มีกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรพันธุกรรม เช่น การจัดค่ายเยาวชนอนุรักษ์ หรือการจัดแข่งขันแรลลี่ในเชิงอนุรักษ์ รวมถึง การส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น โดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ เช่น มัคคุเทศก์ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 ส่งเสริมให้มีการศึกษาเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมในสถาบันการศึกษาทุกระดับโดยบรรจุเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในหลักสูตรทั้งในส่วนการศึกษาในระบบ และนอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งน่าจะได้มีการกำหนดไว้ในหลักสูตรของการศึกษาภาคบังคับหรือเป็นส่วนหนึ่งของวิชาบังคับ

3.3 ส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดบทบาทในการอนุรักษ์และจัดการความหลากหลายทางชีวภาพมากยิ่งขึ้นโดยให้ดำเนินการร่วมกับชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบพื้นที่คุ้มครองเพื่อจะได้จัดการพื้นที่คุ้มครองสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่น สำหรับวิธีการนั้นสามารถกระทำได้โดยให้ความรู้แก่ชุมชน ให้มีการสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นการจัดการพื้นที่คุ้มครองในท้องถิ่น รวมถึงการเผยแพร่ต่าง ๆ ของกลุ่มนั้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับกลุ่มอื่นได้ดำเนินการต่อไป

3.4 ส่งเสริมให้มีการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติไว้ให้ได้มากที่สุด โดยเริ่มจากการสำรวจตรวจสอบและฟื้นฟูรักษาขนบธรรมเนียมเหล่านั้นเอาไว้

3.5 ส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพันธุกรรม เช่น เยาวชน นักบวช ผู้นำชุมชนและกลุ่มแม่บ้านทหารผ่านศึก เพื่อจะได้เป็นวิธีหนึ่งที่จะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง

3.6 ควรกำหนดให้มีการศึกษาและให้ความสำคัญแก่ภูมิปัญญาชาวบ้าน และสิทธิชุมชนที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมตลอดจนรูปแบบการคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาชาวบ้าน สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมจากชุมชน รวมถึงการเผยแพร่ให้ความรู้ในภูมิปัญญาชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจและจัดทำบันทึกในเรื่องของภูมิปัญญานั้นด้วย

4. <u>มาตรการอื่น ๆ</u>

4.1 จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อการอนุวัตตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ โดยองค์กรดังกล่าว ควรมีรูปแบบเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

4.2 องค์กรดังกล่าวควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.2.1 ควบคุมดูแลการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายในประเทศ

4.2.2 ประสานความเกี่ยวพันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในทรัพยากรพันธุกรรมแต่ละประเภทกับผู้ขอเข้าถึงฯ

4.2.3 ทำสัญญาเพื่อเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีในฐานะของประเทศไทย

4.2.4 เป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นในทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว อาจกำหนดการดำเนินการออกเป็นระยะสั้นและระยะยาวตามตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 มาตรการดำเนินการระยะสั้นระยะยาว

ระยะสั้น	ระยะยาว
1 . มาตรการทางนโยบาย 1.1 สนับสนุนให้มีการศึกษาเรื่องทรัพยากรพันธุกรรม ในเรื่องอนุกรมวิธาน 1.2 ส่งเสริมให้มีระบบเกษตรแบบยั่งยืนและเกษตรแบบผสมผสานเพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมในภาคเกษตร 1.3 จัดทำโครงการอนุรักษ์พืชหายากและใกล้สูญพันธุ์นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ 1.4 ให้มีการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีต่อทรัพยากรพันธุกรรมทั้งในและนอกพื้นที่-คุ้มครอง 1.5 ให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลของทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างรัฐกับเอกชน	*1. มาตรการทางนโยบาย* 1.1 ทบทวนมาตรการในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองเพิ่มเติมและในพื้นที่คุ้มครองที่มีอยู่ 1.2 สำรวจปริมาณและความหนาแน่นของทรัพยากรพันธุกรรมและระบบนิเวศ 1.3 สนับสนุนการวิจัยในเรื่องทรัพยากรพันธุ-กรรมนอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัย 1.4 ส่งเสริมให้รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรพันธุกรรม 1.5 ส่งเสริมให้มีการศึกษาเรื่องภูมิปัญญาชาว-บ้านและสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม
2. มาตรการทางกฎหมาย 2.1 กำหนดระเบียบวิธีสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม 2.2 กำหนดแนวทางในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน 2.3 กำหนดแนวทางในการทำสัญญาการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่ถูกเก็บรักษานอกสภาพธรรมชาติ	*2. มาตรการทางกฎหมาย* 2.1 ศึกษาปรับปรุงระเบียบวิธีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม แนวทางในการอนุญาตให้เข้าถึงและแนวทางในการทำสัญญาเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี 2.2 ปรับปรุงกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองชนิดพันธุ์ เช่น การเพิ่มบัญชีรายชื่อชนิดพันธุ์คุ้มครอง กำหนดมาตรการที่ควบคุมการค้า การส่งออกนำเข้าชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นที่หหายากและใกล้จะสูญพันธุ์ 2.3 เพิ่มมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นแรงจูง

	ใจในการพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม เช่น การลดภาษี หรืออนุมัติเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ
3. *มาตรการทางสังคม* 3.1 ปลูกจิตสำนึกในเรื่องคุณค่าและความสำคัญในทรัพยากรพันธุกรรมในรูปแบบต่าง ๆ 3.2 ส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพันธุกรรมในพื้นที่ท้องถิ่น 3.3 ส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพันธุกรรม	**3. *มาตรการทางสังคม*** 3.1 บรรจุเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในหลักสูตรของสถาบันการศึกษาในระดับต่าง ๆ
4. มาตรการอื่น ๆ 4.1 จัดตั้งองค์กรกลางที่มีหน้าที่ดูแลการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและถ่ายทอดเทคโนโลยี	***4. มาตรการอื่น ๆ*** 4.1 ให้องค์กรกลางเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศ

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ยังมีกรณีอื่นที่น่าจะต้องมีการทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียดในความเกี่ยวพันระหว่างอนุสัญญาฯ กับกฎหมายภายในอีกหลายประการ อาทิเช่น การทำสัญญาเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรพันธุกรรม ตลอดจนลักษณะของการคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น แม้ว่าในกรณีดังกล่าวอนุสัญญาจะมิได้มีการบัญญัติไว้โดยตรง แต่เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้เป็นเพียงกรอบแห่งความตกลงที่กำหนดนโยบายให้ประเทศภาคีได้ปฏิบัติตาม ดังนั้น ในพันธกรณีที่เป็นรายละเอียดในกรณีดังกล่าวจะให้เป็นอำนาจของประเทศภาคีดำเนินการเองบ้าง หรืออาจตกลงกันโดยผ่านเวทีที่ประชุมภาคีสมาชิก (COP) ในการประชุมต่อ ๆ มา การได้ศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวนี้จักยิ่งทำให้การอนุวัตกฎหมายภายในและการกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพันธุกรรมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ตามที่ได้ตั้งไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้