



## บทที่ 4

### แนวทางในการอนุวัตกฎหมายไทยให้สอดคล้อง กับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

#### บทบัญญัติของไทยตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ

จากข้อพิจารณาดังที่ได้แสดงมาในบทที่ 3 อันประกอบด้วย กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การอนุรักษ์ในและนอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ข้อพิจารณาดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการของประเทศภาคีให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ของไทยว่าสอดคล้องกับพันธกรณีทั้ง 5 ประการข้างต้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 1. กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติของไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐคงมุ่งเน้นเพื่อการรักษาความอุดมสมบูรณ์และความสมดุลของระบบนิเวศน์ในสิ่งแวดล้อมเป็นประการสำคัญ เป้าหมายของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาจึงยังไม่ครอบคลุมถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติการประมง และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช เป็นต้น จะพบว่ากฎหมายได้ระบุให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้มีการทำประโยชน์ในทรัพยากรเหล่านั้นได้ตามความเหมาะสม ภายใต้ระบบการควบคุมสั่งการหลายประเภท เช่น ระบบการอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเป็นผู้มีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในกรณีหนึ่ง ๆ

ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ดุลพินิจสั่งการได้อย่างเหมาะสม อันเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถขยายขอบเขตการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ให้ครอบคลุมไปถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ด้วย ดังจะได้ศึกษาถึงลักษณะของการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องอันสามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต่อไป

### 1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2532

การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ในระยะแรกจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการตัดไม้ การทำไม้และของป่าหวงห้าม โดยเป็นกฎหมายที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากไม้ในเชิงพาณิชย์ โดยมีกฎหมายหลัก คือ ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสั๊กและไม้กระยาเลย จ.ศ. 1236 และประกาศพระบรมราชโองการเรื่องการซื้อขายไม้ขนสั๊ก จ.ศ. 1246 ต่อมาจึงค่อยมีการออกกฎหมายสงวนและคุ้มครองป่าให้เป็นทรัพยากรหวงห้าม ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2479 ต่อมาจึงได้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งในส่วนของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ทั้งหมด โดยบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ขึ้นมาแทน ดังนั้น พระราชบัญญัติป่าไม้จึงเป็นกฎหมายที่นำเจตนารมณ์ของกฎหมายเดิมทั้งในเรื่องการใช้ประโยชน์จากไม้และการอนุรักษ์ป่าไม้เข้ามารวมอยู่ไว้ด้วยกัน ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ประกอบด้วย

ก. ควบคุมการทำไม้และเก็บหาของป่า โดยการกำหนดมาตรการควบคุมการทำไม้หวงห้ามบางประเภท เช่น ไม้สัก, ไม้กระเบาลิง, ไม้ดีว ฯลฯ รวมทั้ง การเก็บหาของป่าหวงห้าม (หมวด 1)

ข. ควบคุมการทำไม้และของป่าเคลื่อนที่ (หมวด 3)

ค. ควบคุมการแปรรูปไม้ (หมวด 4)

ง. ป้องกันและควบคุมการแผ้วถางป่า (หมวด 5)

จ. ข้อกำหนดในการสัมปทานทำไม้หวงห้ามและห้ามเก็บของป่าของหวงห้าม

(หมวด 6 ทวิ)

แม้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้จะมีลักษณะที่สร้างเงื่อนไขควบคุมการทำไม้และการเก็บของป่าอย่างชัดเจน แต่บทบัญญัติบางมาตราก็มีลักษณะเป็นการกำหนดถึงการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และของป่าไว้เช่นกัน อันได้แก่

1. มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทำไม้... หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่... และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและในการอนุญาต”

2. มาตรา 29 บัญญัติว่า “ผู้ใดเก็บของป่าหวงห้าม... ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง หรือในการอนุญาต”

ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมประเภทป่าไม้และของป่าว่า การจะทำไม้ก็ดี การเก็บของป่าของหวงห้ามก็ดี จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงและข้อกำหนดในใบอนุญาต อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของกฎหมายในการห้ามทำไม้ แล้วยางป่า และการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่า ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรเข้าบุกรุกทำลายป่าอย่างแต่ก่อน หากมีการฝ่าฝืน ผู้กระทำก็จะต้องรับโทษทั้งจำคุกปรับ และริบไม้หรือของป่าที่ได้จากการกระทำความผิด ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ใช้ในการกระทำความผิด แต่จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวแม้จะมีข้อห้ามมิให้ทำไม้และเก็บของป่าแต่การใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมการทำกิจกรรมดังกล่าวนั้น ก็มีใช่เป็นการควบคุมหรือห้ามกระทำโดยเด็ดขาด เพราะจากบทบัญญัติที่ว่า “... เว้นแต่จะได้รับอนุญาต...” เป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจเพื่ออนุญาตให้มีการทำไม้และเก็บของป่าได้ตามสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย เช่น ในระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2516 ได้อนุญาตให้มีการทำไม้สักและไม้กระยาเลยในป่า โดยให้สัมปทานในระยะยาวมีกำหนด 30 ปี โดยรัฐบาลได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าตีตราคัดเลือกไม้ และค่าภาคหลวง

พระราชบัญญัติป่าไม้ มีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ครั้งล่าสุด คือ ปี พ.ศ. 2532 ให้ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยมีเหตุผลว่า สภาพป่าไม้ของประเทศไทยถูกทำลายลงมากจนทำให้สภาพแวดล้อมธรรมชาติขาดความสมดุล ทำให้เกิดโรคภัยดังเช่นที่เกิดขึ้น เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2531 โดยเมื่อได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว รัฐจะมีมาตรการในการควบคุมการทำกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เช่น ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ความรุนแรงของภัยธรรมชาตินั้นอาจจะเกิดขึ้นได้อีก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องระงับยับยั้งมิให้มีการนำไม้ออกจากป่า และเร่งรัดให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าโดยเร็ว แต่โดยที่

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะยับยั้งการทำไม้ ออกจากป่าที่ได้เปิดการทำไม้โดยให้สัมปทานไปแล้วได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจ ดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้สัมปทานที่มีพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยให้ผู้รับสัมปทานที่สัมปทานต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุ ดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินชดเชยความเสียหายภายในขอบเขตที่กำหนดไว้โดยคำนึงถึงความเป็น ธรรมทั้งแก่ประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์ของเอกชน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะและเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่อาจจะ เกิดขึ้นได้ในอนาคต<sup>1</sup>

หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แล้วจะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ป่าไม้โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนิดพันธุ์ไม้และของป่า แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติป่าไม้ฉบับนี้แม้จะมีได้กล่าวถึงเรื่องการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมไว้ โดยชัดเจนแต่กฎหมายก็ยังได้กำหนดเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้เข้าถึง<sup>1</sup> ได้

## 1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับนี้ตราขึ้น เพราะการตระหนักว่าป่าไม้เป็น ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศชาติ และในขณะที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น รัฐบาล ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อ ที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 153 ล้านไร่ ต่อมาป่าไม้ทั้งที่เป็นป่าสงวนและไม่ใช่ป่าสงวนก็ได้ถูกทำลาย ลงไปอีกเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผล เสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีวิธีการที่ไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนิน การเป็นเวลานาน จึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบาง จำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น บทกำหนดโทษยังไม่เหมาะสมแก่ กาลสมัยทำให้ผู้กระทำผิดไม่รู้จักเข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาล จึงต้องการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อที่จะปรับปรุงและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับ

<sup>1</sup> เหตุผลในการประกาศใช้ ท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, พ.ศ.2532.

ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ของชาติ และต้องการไม่ให้กฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ทำอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ<sup>2</sup> อาจกล่าวได้โดยสรุปว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการสงวนป่าให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์ตลอดไป โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติมีดังต่อไปนี้

ก. จัดตั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (หมวด 1)

ข. ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดข้อห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

ค. ในกรณีที่เป็นป่าสงวนเสื่อมโทรมอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินหรือปลูกป่าได้

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติป่าไม้ คือ อนุรักษ์ป่าไม้ ของป่าและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่า เช่น ป่าไม้ หรือของป่า แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายทั้งสองฉบับก็มีความแตกต่างกันคือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจะจำกัดเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น ในขณะที่ พระราชบัญญัติป่าไม้คุ้มครองการทำไม้ในพื้นที่อื่นที่มีในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แม้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจะห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แคว้งทางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่า ผู้ฝ่าฝืนมีทั้งโทษจำคุก ปรับ และริบไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่ใช้ในการกระทำผิด แต่ข้อจำกัดเพื่อการควบคุมการประกอบกิจกรรมอันสร้างความเสียหายต่อเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ก็มีข้อห้ามที่เด็ดขาดเสียทีเดียว กฎหมายยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้ราษฎรเข้าประกอบกิจกรรมที่ต้องห้ามเหล่านั้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ดังความในมาตรา 15 ที่ว่า

“การทำไม้ หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ”

<sup>2</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 วันที่ 28 เมษายน 2507.

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้อีกกรณีหนึ่งเช่นกัน ภายใต้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง

### 1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

วัตถุประสงค์ของการประกาศ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติดั้งเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป อันจะดำรงประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป<sup>1</sup> โดยวัตถุประสงค์หลักของการประกาศเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ก็เพื่อจะให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้อยู่ในสภาพธรรมชาติเพื่อสงวนไว้เพื่อเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์แก่ประชาชน (มาตรา 6) โดยมีการกำหนดกิจกรรมบางประเภทที่สามารถกระทำและไม่สามารถกระทำได้ในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความอยู่รอดและการสร้างความสมดุลในระบบนิเวศเป็นหลัก โดยกำหนดให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด (มาตรา 18)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีดังต่อไปนี้

ก. จัดตั้งเขตอุทยานแห่งชาติ (หมวด 1) โดยการกำหนดเขตที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติด้วย

ข. คุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ (หมวด 2) โดยกำหนดข้อห้ามการกระทำกิจกรรมบางอย่างภายในเขตอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 16 - 17) และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติตามระเบียบของอธิบดีกรมป่าไม้ (มาตรา 18) รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นในการใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ (มาตรา 19) ไว้ด้วย

แม้ว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานฯ จะมุ่งคุ้มครองสภาพอุทยานแห่งชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตอุทยานฯ นั้นมิให้ถูกรบกวนโดยการบุกรุกเข้าไปในเขตคุ้มครองด้วยการห้ามประกอบกิจกรรมบางประเภท แต่กฎหมายก็ยังคงเปิดช่องให้สามารถทำกิจกรรมที่กฎหมายได้เคยบัญญัติห้ามไว้ได้ แต่ทั้งนี้ย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการใช้ดุลพินิจของ

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 30 ตุลาคม 2504.

เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นเป็นกรณี ๆ ไป ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 ความว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด.....(13) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่....” บทบัญญัติดังกล่าวพอจะถือได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยกฎหมายอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยผู้ขอเข้าถึง ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน และเมื่อผู้เข้าถึงฯ ได้รับอนุญาตแล้ว ผู้เข้าถึงฯ จำต้องปฏิบัติตามระเบียบที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดหรือแจ้งให้ปฏิบัติตามด้วย มิฉะนั้นก็จะมีโทษทั้งจำคุก ปรับ และริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิด

#### 1.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมงมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำประมงและคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำให้ต้องสูญพันธุ์ไปเนื่องจากการทำการประมงที่ผิดวิธี โดยได้บัญญัติความหมายของ “การประมง” ไว้ว่า หมายถึง การจับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับ สัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใด ๆ<sup>4</sup>

คำว่า “สัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า “สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ หรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระจัง ตะพานน้ำ จระเข้ รวมทั้ง ไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ”<sup>5</sup> แสดงให้เห็นว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชชนิดพืชน้ำทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการประมงฉบับนี้ด้วยทั้งสิ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการประมง คือ

ก. กำหนดและจัดตั้งเขตที่จับสัตว์น้ำ 4 ประเภท<sup>6</sup> คือ

1. ที่รักษาพืชพันธุ์

<sup>4</sup>มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการประมง.

<sup>5</sup>มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง.

<sup>6</sup>มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการประมง.

2. ที่ว่าประมุข
3. ที่อนุญาต
4. ที่สาธารณะประโยชน์

โดยกำหนดมาตรการควบคุมการทำการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ปลุกสร้างเทั้ง หรือทำให้วัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ และกำหนดมาตรการควบคุมอื่น ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวนี้

ข. กำหนดให้การประมง การค้า การผลิต และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำในเขตควบคุมจะต้องได้รับอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำการประมง

ค. ป้องกันและควบคุมการครอบครองสัตว์น้ำ หรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง

ง. สนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในน้ำให้คงเป็นอาหารเศรษฐกิจของประเทศอยู่ต่อไป

จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ตลอดจนทรัพยากรทางน้ำเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยกำหนดมาตรการควบคุมต่าง ๆ เช่น วิธีการทำการประมง, การกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจกรรมบางประเภทที่อาจมีผลคุกคามต่อระบบนิเวศทางน้ำ

นอกจากนี้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมงยังได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งทั้งในลักษณะของประกาศแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญเพิ่มเติมได้ดังนี้

1. กำหนดวิธีการทำการประมงซึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชนิดพันธุ์ (Species) และระบบนิเวศ (Ecosystem) และมีกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้รุนแรงมากขึ้น
2. ระบุนิคมพันธุ์ต่างประเทศ (Exotic Species) ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชนิดพันธุ์พื้นเมือง (Endemic Species) และระบบนิเวศน์ทั้งยังห้ามนำเข้าซึ่งชนิดพันธุ์นั้น<sup>7</sup>
3. กำหนดเงื่อนไขในการประกอบอาชีพประมงบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์โดยรวมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐ<sup>8</sup>

<sup>7</sup> พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ.2525.



## 4. ห้ามส่งออกสัตว์น้ำบางชนิด

5. กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้มีอาชีพในการประมง การค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมของรัฐ

ความตามพระราชบัญญัติประมงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงในเขตพื้นที่ทั้ง 4 แห่งนั้น กฎหมายห้ามมิให้ทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์, ที่ว่าประมูล และที่รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุก ปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ จึงถือได้ว่าเป็นอีกกรณีหนึ่งที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมประเภททรัพยากรทางน้ำไว้เช่นเดียวกัน แม้ว่ากฎหมายจะมีลักษณะห้ามมิให้เข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว แต่ข้อห้ามเหล่านั้นก็มิได้มีลักษณะเป็นการห้ามอย่างเด็ดขาดที่ปราศจากข้อยกเว้นเสียเลย ข้อยกเว้นที่จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามกฎหมายได้ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของรัฐ สามารถใช้ดุลพินิจอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ตามพฤติการณ์ที่เหมาะสม และเมื่อบุคคลนั้นได้รับอนุญาตให้เข้าถึงแล้ว ผู้นั้นก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีอย่างเคร่งครัดด้วย ทั้งนี้ อาจขออนุญาตต่ออธิบดีให้มีการเข้าถึงเป็นกรณี ๆ ไปได้เช่นเดียวกับกฎหมายอื่นที่ได้แสดงข้างต้น แต่เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีอย่างเคร่งครัด

สำหรับที่สาธารณะประโยชน์นั้น บุคคลทุกคนสามารถเข้าทำการประมงได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากอธิบดีแต่อย่างใด<sup>10</sup>

#### 1.5 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535)

พระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับแรก ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในขณะนั้นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนขึ้นอยู่กับทำการเกษตรกรรมเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าการเพาะปลูกของเกษตรกรให้ผลต่อไร

<sup>10</sup>พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้มีอาชีพในการประมง การค้าสินค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำมาจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490.

\*มาตรา 9 ถึงมาตรา 6.

\*\*มาตรา 6.

ในขณะนั้นมีปริมาณน้อยกว่าที่ควรจะได้รับมากกับทั้งผลิตผลยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน เมื่อมีการแข่งขันในตลาดต่างประเทศสินค้าเกษตรของประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบทั้งในด้านคุณภาพและราคา อันเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศไทยโดยตรง ทั้งนี้เพราะประเทศไทยในระยะก่อนหน้านั้นยังไม่มี การส่งเสริมและการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี อีกทั้งยังปล่อยให้มีการประกอบการค้าพันธุ์พืชโดยเสรี ไม่มีการควบคุมแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่มีผู้ส่งพันธุ์พืชจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อจัดจำหน่ายภายในประเทศและมีการผลิตพันธุ์พืชจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นในทุกปี และปรากฏว่า มีการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนอยู่เสมอ นอกจากนั้นก็ยังมี การโฆษณาเท็จหรือเกินความเป็นจริงเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชอันเป็นการหลอกลวงให้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงได้มีพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันส่งผลให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชก็สามารถดำเนินกิจการไปได้ด้วยดียิ่งขึ้น<sup>11</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงปี 2518 พระราชบัญญัติพันธุ์พืชมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมให้เกษตรกรได้ใช้พันธุ์พืชที่ดีมีคุณภาพ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐานของตลาดต่างประเทศ สินค้าการเกษตรของไทยจะได้ไม่ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบทั้งในด้านคุณภาพและราคา ดังนั้น แม้จะมีการประกาศกำหนดให้พันธุ์พืชบางชนิดเป็นพันธุ์พืชควบคุมและพันธุ์พืชรับรอง แต่การประกาศเหล่านั้นก็มีวัตถุประสงค์เพียงแก่รักษาและควบคุมคุณภาพและราคาของพันธุ์พืชแต่ละชนิดเพียงเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้ประกาศกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชฉบับที่สองขึ้นมาใหม่ โดยให้เหตุผลว่า กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชที่มีอยู่เดิมนั้นยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการขยายพันธุ์พืชโดยวิธีอื่นนอกจากวิธีธรรมชาติได้อย่างชัดเจน และการกำหนดความหมายของพันธุ์พืชก็ยังไม่ถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการขึ้นทะเบียนพันธุ์พืช การรับรองพันธุ์พืช เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ ๆ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และที่สำคัญเนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora = CITES) เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2526 อนุสัญญามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองพืชป่ามิให้สูญพันธุ์ไปจากโลกโดยการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์พืชป่านอกเหนือจากวิธีธรรมชาติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ รัฐบาลจึงมีความ

<sup>11</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 5 ตอนที่ 40 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518.

จำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ดังนั้น กฎหมายที่ได้รับการแก้ไขในครั้งนี้จึงมีเจตนารมณ์ที่จะครอบคลุมถึงการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชไม่ให้ต้องถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในพันธุ์พืชดังกล่าวโดยมิชอบและการส่งออกพันธุ์พืชไปยังต่างประเทศ

สาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับคือ

ก. แยกประเภทพืชพันธุ์ออกเป็น พืชควบคุม, พันธุ์พืชรับรอง, พันธุ์พืชขึ้นทะเบียน, พืชสงวน, พืชต้องห้าม และพืชอนุรักษ์ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐมนตรีได้ประกาศไว้ (หมวด 1)

ข. ควบคุมการขยายพันธุ์พืช โดยกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชที่ประสงค์จะควบคุมให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อควบคุมมาตรฐาน คุณภาพ วิธีเก็บหรือวิธีรักษาเมล็ดพันธุ์ ทั้งกำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมเมล็ดพันธุ์ควบคุมโดยมิให้มีการรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า โดยมิได้รับอนุญาต (หมวด 2)

ค. กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านเมล็ดควบคุมเพื่อการค้า (หมวด 3)

ง. รับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมให้มีการคิดค้น และปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ ๆ โดยออกหนังสือรับรองเมล็ดพันธุ์รับรอง พันธุ์พืชขึ้นทะเบียน หรือพันธุ์รับรองให้กับผู้คิดค้น หรือปรับปรุงพันธุ์ใหม่ (หมวด 4)

จ. คุ้มครองและอนุรักษ์พืชที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ โดยห้ามมิให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์หรือซากของพืชอนุรักษ์

ฉ. ควบคุมการส่งออกพืชสงวน ควบคุมการนำเข้าพืชต้องห้าม และควบคุมการรวบรวม ขยาย นำเข้า หรือส่งออกเมล็ดพันธุ์เสื่อมคุณภาพ และเมล็ดพันธุ์ปลอมปน

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ ประกอบด้วย

#### (1) กรณีการเข้าถึงเมล็ดพันธุ์ควบคุม

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขยาย ... ส่งออก หรือนำหว่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(2) กรณีการเข้าถึงพืชอนุรักษ์

มาตรา 29 ตรี บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ... ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การออกหนังสืออนุญาต และการปฏิบัติในการ...ส่งออกหรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”

(3) กรณีการเข้าถึงพืชสงวน

มาตรา 30 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกพืชสงวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีและเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลองหรือวิจัยทางวิชาการเท่านั้น”

พระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ถือได้ว่ามีส่วนสำคัญในการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในลักษณะของการเข้าถึง ในชนิดพันธุ์พืชโดยพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีทั่วไปกฎหมายห้ามมิให้มีการเข้าถึงเมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชอนุรักษ์ พืชสงวน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีทั้งเป็นเจ้าพนักงานและรัฐมนตรี เพราะพืชและส่วนประกอบของพืชดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและเป็นพืชที่มีความเสี่ยงต่อการถูกทำลายสูงด้วยในขณะเดียวกัน ดังนั้น การมุ่งนำพืชดังกล่าวมาใช้ประโยชน์จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงาน และ/หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

1.6 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับนี้ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมป่าไม้และกรมประมงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ โดยแต่เดิมมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ด้วยเหตุว่าสัตว์ป่าที่มีคุณค่าทางประเภทได้ถูกล่าและทำลายลงจนสูญพันธุ์ไปบ้างแล้วและบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองและป้องกันมิให้สัตว์ป่าเหล่านั้นต้องถูกทำลาย

ลงไป โดยพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองต่าง ๆ ทั้งการห้ามล่า การครอบครอง การค้าและการนำเข้าส่งออกซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ทั้งยังมีการกำหนดเขตพื้นที่ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าเป็นกรณีพิเศษ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตระหนักว่า กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันได้โขงกับกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายจึงไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ได้ตั้งไว้ ประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างควบคู่กันไป เพื่อประโยชน์ทั้งในทางนิเวศน์และในทางพาณิชย์ กอปรทั้งปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าท้องถิ่นที่เป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลกโดยการป้องกันการค้าระหว่างประเทศในชนิดพันธุ์ดังกล่าว หรือที่รู้จักกันในนามของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศในพืชและสัตว์ป่าหายากที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือ CITES ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการค้าในพืชและสัตว์ป่าบางประเภทซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ ดังนั้น ทางรัฐบาลในขณะนั้นจึงเห็นสมควรปรับปรุงมาตรการ ในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตามที่กำหนดไว้ใน CITES ด้วย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใหม่

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. กำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่กฎหมายคุ้มครองโดยแบ่งแยกเป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์-ป่าคุ้มครอง
2. กำหนดมาตรการและวิธีการในการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครองและการค้าซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า
3. กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าผ่านด่านตรวจสัตว์ป่า โดยกำหนดให้อยู่ในรูปของใบอนุญาตหรือใบรับรอง
4. กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ
5. กำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่า ในรูปแบบของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมุ่งคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าเป็นประการหลักโดยกำหนดมาตรการควบคุมต่าง ๆ กัน เช่น วิธีการล่า การเพาะพันธุ์ การค้า การเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า เป็นต้น

แม้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จะมีเนื้อหาสาระที่คุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าอย่างชัดเจน แต่กฎหมายก็มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในมาตรา 38 ได้บัญญัติว่า “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใด ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัดโค่น แคว้งถาง เสา หรือทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น ...” ความในมาตรานี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายได้ระงับห้ามมิให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามเหล่านั้นก็มีได้เป็นข้อห้ามที่มีลักษณะเด็ดขาดโดยปราศจากข้อยกเว้นเสียเลยทีเดียว ข้อยกเว้นที่จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามกฎหมายได้ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความในวรรค 2 ของมาตราเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย

- (ก) กรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อเป็นประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษาหรือบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- (ข) เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาวิจัยทางวิชาการ
- (ค) เพื่ออำนวยความสะดวกในการศึกษาหรือพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวก รวมถึงเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน

กรณีดังกล่าวข้างต้นอธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ รวมถึงการอนุญาตให้บุคคลใด ๆ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ได้ ตามแต่ระเบียบที่อธิบดีกำหนด อันแสดงให้เห็นถึง กรณีที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ตามความเหมาะสมของพฤติการณ์ แต่ทั้งนี้ เมื่ออธิบดีและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตให้มีการเข้าถึง ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ผู้เข้าถึงก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน

สำหรับในกรณีของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็มีสาระที่คล้ายคลึงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ห้ามบุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดิน ตัดโค่น แคว้งถาง เสา ทำลายต้นไม้ หรือ พฤษชาติอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตเป็นคราว ๆ ไป กรณีดังกล่าวก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่กฎหมายระบุให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้ให้อำนาจแก่อธิบดี โดยผ่านเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในบริเวณที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่และชนิดพันธุ์คุ้มครองในเขตพื้นที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ได้

## 1.7 ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

จะเห็นได้ว่า ในหลายกรณีจะเกิดความซ้ำซ้อนในประเภทของทรัพยากรพันธุกรรมว่า ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใด เช่น ไม้สักที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากมีผู้ประสงค์จะเข้าถึงไม้สักดังกล่าวจะต้องกระทำภายใต้กฎหมายใด ในเรื่องนี้เห็นว่าหากบุคคลที่ต้องการจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าวแล้วก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายทุก ๆ ฉบับที่ได้กล่าวถึง เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีข้างต้นนี้พระราชบัญญัติป่าไม้มีเจตนารมณ์หลักประการหนึ่ง คือ การคุ้มครองชนิดพันธุ์ไม้ (plant species) ไม้ให้ถูกทำลายโดยตรง โดยไม่คำนึงว่าชนิดพันธุ์ไม้นั้นจะมีอยู่ ณ บริเวณใด โดยพิจารณาได้จากความในมาตรา 11 ในขณะที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มีเจตนารมณ์หลักที่จะจัดการทรัพยากรที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ให้ต้องถูกทำลายลงด้วยการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยและระบบนิเวศน์ ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับจะมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเป้าหมายเป็นประการเดียวกัน การจะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามที่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับด้วย กรณีนี้ยังรวมไปถึงความซ้ำซ้อนในระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบในทรัพยากรพันธุกรรมแต่ละประเภทด้วย เช่น การเก็บพืชน้ำที่ได้รับการประกาศให้เป็นพืชหวงห้ามตามพระราชบัญญัติการประมงซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติของกรมป่าไม้อีกด้วย

ความซ้ำซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เกิดการกระทำผิด เช่น ผู้ที่ลักลอบเก็บพันธุ์ไม้น้ำหวงห้ามออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ถ้าหากเจ้าพนักงานป่าไม้จับผู้กระทำความผิดและดำเนินการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ อัตราโทษที่ได้รับ คือ ระวังโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ในขณะที่ถ้าเจ้าพนักงานประมงจับและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประมง ระวังโทษในกรณีนี้คือ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าอัตราโทษตามกฎหมายทั้งสองฉบับจะไม่เท่ากัน ดังนั้น ถ้าหากมีการฟ้องร้องคดีเกิดขึ้น 2 กรณีโดยมีการกระทำอย่างเดียวกัน กรณีหนึ่ง เป็นการฟ้องตามพระราชบัญญัติการประมงโดยพนักงานประมง อีกกรณีหนึ่ง เป็นการดำเนินคดีโดยพนักงานป่าไม้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ กรณีทั้งสอง ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้จะมีการกระทำอย่างเดียวกันก็ตาม

ความซ้ำซ้อนของกฎหมายดังกล่าวนี้จึงส่งผลกระทบต่อเรื่องความเสมอภาคและความยุติธรรมของกฎหมายที่มีต่อบุคคลในสังคมเดียวกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

## 2. กรณีการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

อนุสัญญาฯ ได้เสนอแนะให้ประเทศภาคีมีกฎหมายที่อำนวยความสะดวกต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยจะต้องเป็นกฎหมายที่เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศภาคี

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันได้มีกฎหมายในลักษณะที่เป็นแรงจูงใจในการถ่ายทอดเทคโนโลยีอยู่เช่นกัน ซึ่งประกอบด้วย

### 2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานแต่เดิมเป็นเพียงการส่งเสริมให้มีการค้าระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติทั้งนั้น แล้วจึงได้มีพระราชบัญญัติการลงทุน 2490 เกิดขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการลงทุนฉบับแรกของไทย ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แทน

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ คือ ส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศให้อำนวยประโยชน์ในการสร้างฐาน การเพิ่มรายได้ และการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนด้วยการกำหนดระบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมอันเป็นมาตรการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและต้องการจะส่งเสริม ทั้งยังมีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนที่สามารถอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรคในการลงทุนได้เป็นอย่างดี

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับนี้ คือ

1. กำหนดประเภทและเงื่อนไขของกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุน (ป.5/31)
2. กำหนดพื้นที่ที่เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน (ป.36/21)
3. กำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะของสิทธิประโยชน์แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทั้งที่อยู่ในและนอกเขตส่งเสริมการลงทุน (หมวด 3)



4. กำหนดหลักประกันและการคุ้มครองของรัฐที่มีต่อกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เช่น รัฐจะไม่โอนกิจการนั้นกลับมาเป็นของรัฐ เป็นต้น (หมวด 5)

5. จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานส่งเสริมการลงทุน มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (หมวด 1)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยประโยชน์และสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนต่างชาติ เพราะบทบัญญัติหลายประการที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ถือเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่คนต่างชาติ เช่น การอนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน<sup>12</sup> การอนุญาตให้คนต่างด้าวและคู่สมรสอยู่ในราชอาณาจักรได้เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง<sup>13</sup> เป็นต้น สำหรับสิทธิประโยชน์ทั่วไปที่กิจการจะได้รับก็ได้แก่ การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรบางประเภทในระยะเวลาที่กำหนด<sup>14</sup> หรือการยกเว้นอากรขาออกในบางกรณี<sup>15</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้ง เมื่อ พ.ศ.2534 เนื่องจากประมวลรัษฎากรได้ยกเลิกความในส่วนภาษีการค้าและให้นำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้บังคับแทน ดังนั้น ความในประมวลรัษฎากรจึงยกเลิกความในพระราชบัญญัติ ปี พ.ศ.2520 ในส่วนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับในกรณีของภาษีการค้าทั้งหมด

## 2.2 ประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากรเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ประเภทต่าง ๆ จากบุคคลที่มีเงินได้ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทย เช่น เป็นบุคคลสัญชาติไทย หรือแหล่งเงินได้อยู่ในประเทศไทย หรือส่งออกไปหรือนำเข้ามาซึ่งเงินได้ ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจากประเทศไทย โดยมีกำหนดเงินได้เป็นประเภทตามลักษณะหรือชนิดของงานที่ก่อให้เกิดแหล่งเงินได้นั้น

<sup>12</sup>มาตรา 27.

<sup>13</sup>มาตรา 25.

<sup>14</sup>มาตรา 28 และมาตรา 31.

<sup>15</sup>มาตรา 36.

โดยปกติเมื่อมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศให้แก่เอกชนในประเทศไทย สัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวอาจเป็นการถ่ายทอดความรู้หรือให้การช่วยเหลือในเครื่องมือเครื่องจักรบางประเภท ผู้รับการถ่ายทอดดังกล่าวจะต้องชำระค่าสิทธิเป็นผลตอบแทนการใช้ในเทคโนโลยีนั้น ซึ่งตามประมวลรัษฎากร ค่าสิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทหนึ่งซึ่งต้องนำมาคำนวณภาษีด้วย<sup>16</sup>

อย่างไรก็ดี การพิจารณาหักภาษีในค่าสิทธินั้นต้องพิจารณาถึงสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นด้วย กล่าวคือ ถ้าการฝึกอบรมหรือการให้บริการนั้นไม่ได้กระทำลงโดยวิศวกร, ช่างฝีมือ, ผู้ชำนาญการหรือลูกจ้างของผู้ถ่ายทอดในประเทศไทย ก็ไม่ถือว่าผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยจึงอยู่นอกเหนือการบังคับใช้ภาษีเงินได้นิติบุคคล อย่างไรก็ตาม ค่าสิทธิดังกล่าวก็ต้องถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย โดยผู้จ่ายเงินได้ในอัตรา 25% ของเงินได้ สำหรับในกรณีที่ผู้ได้รับค่าสิทธิเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศที่ทำสนธิสัญญาภาษีซ้อนกับไทย ผู้นั้นจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย เป็นจำนวน 5-15% ของเงินได้ตามแต่ประเภทของกิจการที่ได้ตกลงกันได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกิจการในทางวิศวกรรมหรือสถาปัตยกรรม ผู้มีเงินได้อาจขอหักค่าใช้จ่ายได้ 40% ของจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมด<sup>17</sup>

ในส่วนของผู้รับถ่ายทอดเทคโนโลยีเอง ให้ถือว่า เทคโนโลยีเหล่านั้นเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งของกิจการ ดังนั้น กิจการจึงมีสิทธิหักค่าเสื่อมราคา (depreciation) ได้ตามชนิดของสัญญา กล่าวคือ ถ้าในสัญญาไม่ได้ระบุระยะเวลาการใช้ให้คำนวณค่าเสื่อมราคาในทรัพย์สินทางปัญญานั้นในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี แต่ถ้าในสัญญาจำกัดระยะเวลาการใช้ไว้ก็ให้คิดค่าเสื่อมราคา 100% แต่เฉลี่ยไปตามจำนวนปีที่ได้ใช้ทรัพย์สินทางปัญญานั้น<sup>18</sup> จึงเป็นการช่วยลดภาระภาษีของผู้มีเงินได้ประการหนึ่ง

### 2.3 กฎหมายศุลกากร

ภาษีศุลกากรเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่เรียกเก็บจากการนำสินค้าผ่านเข้าหรือออกจาก

<sup>16</sup>มาตรา 40 (3) ประมวลรัษฎากร.

<sup>17</sup>Narongsak Phichayapanich and Chavalit Uttasart, "Aspect of Intellectual Property Law : Technology Transfer," In Technology Transfer and Thai law (Bangkok : Faculty of Law Chulalongkorn University, 1994), p.48.

<sup>18</sup>มาตรา 4 (4) พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 145 พ.ศ.2527.

ดินแดนของรัฐหนึ่งไปยังดินแดนของรัฐหนึ่ง ดังนั้น กฎหมายอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรา ป้องกันและปราบปรามการหลีกเลียงและลักลอบส่งสินค้าเข้ามาในหรือออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนจัดเก็บภาษีอากรแก่ของที่นำเข้ามาและส่งออกด้วย ดังนั้น กฎหมายอุตสาหกรรมจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ อีก แต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการค้าถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จะพิจารณา ณ ที่นี้ คือกฎหมายพิทักษ์อัตราภาษีอุตสาหกรรม ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บและเสียภาษีอุตสาหกรรมทั้งชนิด, อัตราที่เก็บ, วิธีการเรียกเก็บ ตลอดจนผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการเก็บและเสียภาษีอุตสาหกรรม โดยมีพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราอุตสาหกรรม พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ<sup>19</sup>

1. หลักเกณฑ์การตีความ อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเก็บและการเสียภาษีอุตสาหกรรม, การใช้สิทธิยกเว้นภาษีอุตสาหกรรม ตลอดจนอำนาจของรัฐมนตรีในการเรียกเก็บอากรพิเศษและการลดอัตราอากรต่าง ๆ เป็นต้น

2. ประเภทและรายการของของที่ต้องเสียภาษีอุตสาหกรรมทั้งเมื่อนำเข้ามาในและนำออกไปจากราชอาณาจักร รวมถึง อัตราภาษีอุตสาหกรรมสำหรับของประเภทและรายการนั้น ๆ ด้วย

3. ประเภทของของที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีอุตสาหกรรม

โดยปกติ การทำสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยี ผู้รับการค้าทอดฯ มักจะต้องนำเข้าวัตถุดิบจากผู้ถ่ายทอดฯ หรือจากฝ่ายที่สาม ในกรณีนี้ค่าสิทธิที่จะจ่ายให้กับผู้ถ่ายทอดฯ จะถูกกำหนดโดยกรมอุตสาหกรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของมูลค่าที่แท้จริงของวัตถุดิบนั้นเพื่อนำมาคิดภาษีอุตสาหกรรมต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>20</sup>

ก) ถ้าวัตถุดิบได้รับการนำเข้าจากผู้ถ่ายทอดหรือจากบุคคลที่สาม เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิต, การผสม หรือประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยโดยใช้กระบวนการที่ไม่ซับซ้อน (simple process) ค่าสิทธิที่จ่ายให้ผู้ถ่ายทอดให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาวัตถุดิบนั้นด้วย

ข) ถ้าวัตถุดิบได้รับการนำเข้าจากผู้ถ่ายทอดหรือจากบุคคลที่สามเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิต, การผสม หรือประกอบให้เป็นผลิตภัณฑ์สุดท้ายในประเทศไทยโดยใช้กระบวนการทางเทคนิค (technical process) ไม่ให้ถือว่าค่าสิทธิที่จ่ายให้แก่ผู้ถ่ายทอดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของราคาวัตถุดิบ เว้นแต่กรมอุตสาหกรรมจะเห็นว่า ค่าสิทธิดังกล่าวมีจำนวนที่สูงเกินปกติมากกว่ากิจการ

<sup>19</sup>มานิต วิทยาเต็ม, ภาษีและกฎหมายอุตสาหกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บูรพาศิลป์, 2529), หน้า 39-41.

<sup>20</sup>Narongsak Phichayapanich and Chavalit Uttasart, "Aspect of Intellectual Property Law : Technology Transfer," p.49.

ประเภทเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อัตราราคาสำหรับกิจการแต่ละประเภท กรมศุลกากรก็มีอัตราที่แน่นอนตายตัวของตัวเอง แต่อาศัยข้อมูลที่ได้จากการธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องค่าสิทธิของกิจการแต่ละประเภท

ก) ถ้าวัตถุดิบที่นำเข้าได้รับมาจากแหล่งอื่น หรือไม่ได้เป็นส่วนสำคัญต่ออุตสาหกรรมการผลิตในประเทศไทย ค่าสิทธิดังกล่าวไม่ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาวัตถุดิบที่จะนำมาคำนวณภาษีศุลกากรด้วย

กฎหมายศุลกากรถือว่าเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในลักษณะของการยกเว้นภาษีศุลกากรให้แก่วัตถุดิบที่จะนำมาใช้ประกอบการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น อันจะเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้มากยิ่งขึ้น

#### 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี

สำหรับกฎหมายทั้งสามฉบับล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนได้บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนที่ลงทุนในกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ สิทธิพิเศษเหล่านั้นมีหลายลักษณะทั้งในรูปแบบของภาษีเงินได้ ข้อยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในขณะที่กฎหมายศุลกากรได้กำหนดข้อยกเว้นไม่เก็บภาษีศุลกากรแก่วัตถุดิบที่นำเข้าเพื่อประกอบการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการจูงใจให้มีการลงทุนและส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ แต่สำหรับประมวลรัษฎากรนั้นแม้จะมีได้กำหนดข้อยกเว้นในการจัดเก็บภาษีเงินได้ในกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่ประมวลรัษฎากรก็ได้อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายในการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาหักเป็นค่าเสื่อมราคาสำหรับลดเงินได้ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีเงินได้ จึงจัดได้ว่าเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีประการหนึ่งเช่นกัน

### 3. กรณีการอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ (In-situ Conservation)

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดการคุ้มครองในลักษณะการอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติไว้ 2 กรณีด้วยกันทั้งในระดับกฎหมายและระดับนโยบาย คือ

3.1 การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat)

3.2 การคุ้มครองชนิดพันธุ์ (Species) และสายพันธุ์ (Varieties)

### 3.1 การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย

#### ก. ระดับกฎหมาย

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา กิจกรรมของประชาชนได้ส่งผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตมากมาย จนทำให้ระบบสิ่งแวดล้อมสูญเสียความสมดุลทางธรรมชาติไป และหากรัฐยังคงปล่อยปละละเลยให้ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังคงดำเนินต่อเนื่องไปจะส่งผลให้แหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติต้องถูกบุกรุกทำลายจนหมดสิ้นไปในที่สุด รัฐจึงได้เริ่มตระหนักและเล็งเห็นว่าหากยังคงมีอาจพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีอยู่ต่อไปเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ก็จะทำให้ทรัพยากรนั้นหมดไปในที่สุด ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมพฤติกรรมหรือกิจกรรมบางประเภทของประชาชนภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ดังต่อไปนี้

#### 3.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมุ่งคุ้มครองป้องกันทรัพยากรป่าไม้และของป่าที่มีอยู่ไม่ให้เกิดการทำลายลงด้วยเหตุไม่สมควร ดังนั้น จึงมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับไม้ขึ้นไม่ว่าจะเป็น การทำไม้ การแปรรูปไม้ และการเก็บของป่า รวมทั้ง การนำไม้และของป่าออกจากป่า

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย คือ บทบัญญัติที่ควบคุมการแผ้วถางป่า ตามมาตรา 54 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของกฎหมายที่จะคุ้มครองรักษาสภาพของป่าไม้ไว้ไม่ให้ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าเป็นกรณีการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยโดยตรงตามความในอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้นอกจากจะมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองชนิดพันธุ์ไม้ต่าง ๆ มิให้ถูกทำลายแล้ว หากพิจารณาคำว่า “ป่า” ตามความในมาตรา 4 (1) ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ให้ความหมายว่า

“ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” นั้น กฎหมายฉบับนี้ยังมีความมุ่งหมายคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นที่มิป่าว่าจะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์ไม้และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา 55 ยังได้กำหนดบทสันนิษฐานที่เป็นโทษแก่ผู้ครอบครองป่าที่ถูกแผ้วถางโดยมิชอบตามมาตรา 54 ว่าให้ถือว่าเป็นผู้บุกรุกป่าด้วย

### 3.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ดังที่ได้ทราบมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ คือ การกำหนดเขตป่าสงวนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ให้ได้มากที่สุด ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่วนใหญ่จึงเป็นการพูดถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรในสภาพธรรมชาติ โดยมีมาตราหลักในการอนุรักษ์ฯ คือ มาตรา 6 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

สำหรับเขตป่าสงวนนั้น ถือได้ว่าเป็นพื้นที่คุ้มครองประเภทหนึ่งตามความในอนุสัญญาฯ โดยเมื่อได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว รัฐจะมีมาตรการในการควบคุมการทำกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เช่น

### 3.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ คือ การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองเพื่อประโยชน์แห่งการศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ความว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

ดังนั้น เกณฑ์ในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า พื้นที่นั้นมีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ เช่น ภูมิประเทศที่โดดเด่นมีความเป็นเอกลักษณ์,

มีชนิดพันธุ์และ/หรือชนิดพันธุ์สัตว์ที่แปลกใหม่หรือใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพื้นที่ใดได้รับการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว การประกอบกิจกรรมในพื้นที่นั้น ๆ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง การเข้าไปในบริเวณเขตอุทยานก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน

### 3.1.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2528

มาตรา 7 ได้บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า อยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุล หรือที่อนุญาตที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์”

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 7 ได้กำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดให้มีพื้นที่อนุรักษ์ ในรูปของเขตรักษาพืชพันธุ์ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เป็นการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์และสภาพธรรมชาติแล้ว ยังเป็นการช่วยอนุรักษ์พื้นที่ที่สำคัญในด้านอื่นที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ดังกล่าวด้วย การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยที่มุ่งคุ้มครองระบบนิเวศน์ทางน้ำเป็นสำคัญ

### 3.1.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับนี้ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ดินน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังไม่ได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 43 นี้ เป็นมาตราที่ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถประกาศเขตอนุรักษ์ได้ในกรณีที่พื้นที่นั้นเป็น

- พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นต้นน้ำลำธาร (Watershed area)
- พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น โดยทั่วไป

(Unique Natural Ecosystem)

- พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์โดยง่าย (Sensitive and Vulnerable Natural Ecosystem)

- พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์

(Worthy area)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้ใช้ดุลพินิจตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าทั้งทางธรรมชาติและทางศิลปกรรมเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายมาตราหนึ่งที่กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง เพื่อกำหนดพื้นที่ที่สมควรได้รับการอนุรักษ์ไว้ในทางธรรมชาติหรือทางศิลปกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีพื้นที่ที่มีคุณค่าเหล่านั้นไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับอื่น

### 3.1.6 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

มาตรา 33 บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยบริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” มาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อันเป็นพื้นที่หนึ่งที่เป็นบริเวณห้ามล่าสัตว์ป่า ในกรณีที่พื้นที่นั้นเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย โดยภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นมีส่วนที่เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในแหล่งที่อยู่อาศัยในสภาพธรรมชาติเช่นกัน คือ ในมาตรา 38 ที่กำหนดให้ในบริเวณดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัดโค่น แคว้งตาง เฒา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น

นอกจากนี้ แหล่งที่อยู่อาศัยอีกประเภทหนึ่งที่ได้มีการกำหนดไว้ในความตามกฎหมายฉบับนี้ คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยความตามมาตรา 42 ที่ได้บัญญัติว่า “บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด



รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และเมื่อได้มีการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นแล้ว ในบริเวณนั้น ห้ามประกอบกิจกรรมบางประเภท รวมทั้ง ห้ามยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โคน แ้วดวง เตา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น ๆ ด้วย

ดังนั้น จากความในทั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จึงถือได้ว่า เป็นกรณีหนึ่งที่กฎหมายได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่แหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเป็นการคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าก็ตาม

### 3.1.7 ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัย

ความในกฎหมายดังที่ได้แสดงมาข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า กฎหมายทุกฉบับมีบทบัญญัติที่คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์อย่างชัดเจน โดยลักษณะการคุ้มครอง คือ รัฐให้อำนาจบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งในการประกาศจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย รวมตลอดถึง ลักษณะการทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น และเมื่อได้ประกาศจัดตั้งพื้นที่ดังกล่าวแล้ว การประกอบกิจกรรมใด ๆ ภายในเขตพื้นที่นั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎกติกาตามที่กฎหมายตั้งไว้ การฝ่าฝืนกฎกติกาดังกล่าวผู้กระทำจะมีโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือ จำคุกปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ

#### (ข) ระดบนโยบาย

##### มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) กำหนดให้รักษาพื้นที่ของประเทศไว้ร้อยละ 50 เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ การคัดเลือกพื้นที่ให้ยึดถือตามผลการจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 เป็นหลักและให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศพื้นที่เหล่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่ต่อมาได้มีการราษฎรเข้าบุกรุกเพื่อทำประโยชน์และใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 กำหนดนโยบายการป่าไม้ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการและ

พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น พร้อมทั้งลดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของชาติลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ก็ยังคงมีต่อไป<sup>21</sup>

ในปี พ.ศ. 2531 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้สั่งการให้กรมป่าไม้จำแนกพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าซึ่งมีสภาพสมบูรณ์โดยต้องกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และห้ามผู้ใดเข้าทำประโยชน์โดยเด็ดขาด

(2) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 1 เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมสำหรับมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินของประชาชน

(3) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 2 เป็นพื้นที่ป่าที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เอกชนขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยห้ามตัดไม้ใหญ่โดยเด็ดขาด

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ทั้งกระทรวงอุตสาหกรรมทักท้วงว่าการจำแนกพื้นที่ป่าไม้มิได้นำข้อมูลทางด้านทรัพยากรธรรมชาติเข้าไปประกอบการพิจารณา จึงเป็นเหตุให้การจำแนกพื้นที่ป่าไม้ต้องหยุดชะงักไม่มีความต่อเนื่องและก้าวหน้าเท่าที่ควร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้จึงได้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ของชาติขึ้นมาใหม่ โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2534 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อน ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้ถูกนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณาและมีมติคราวประชุมครั้งที่ 3/2534 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2534 ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2534 และครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2535 ดังนี้

1. เห็นชอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และเมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้ทำการปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ

<sup>21</sup> อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, *ถ้อยบรรยายวิชากฎหมายว่าด้วยการเกษตร* บรรยาย ณ ห้อง 507 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กุมภาพันธ์ 2539.

3. เห็นชอบกับมาตรการและแนวทางการปฏิบัติงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ให้สำนักงานประมาณให้ความสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนงานในแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

4. เห็นชอบในหลักการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำผลการดำเนินงานที่แล้วเสร็จเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 คือ

1. ให้กรมป่าไม้ปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2. เห็นชอบในหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

3. เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และเมื่อได้ดำเนินการในพื้นที่ให้ทำการปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ

4. เห็นชอบกับมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

5. เห็นชอบในหลักการตามแนวทางปฏิบัติงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนงานอย่างต่อเนื่อง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ประกอบด้วย<sup>๖</sup>

#### 1. คำนิยามทั่วไป

1.1 หลักเกณฑ์ หมายถึง หลักเกณฑ์ในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

1.2 วิธีการ หมายถึง วิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

1.3 ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 2. หลักเกณฑ์ในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้

การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีเกณฑ์สำหรับการพิจารณาดังต่อไปนี้

### 2.1 เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก เพื่อป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา การวิจัย การนันทนาการของประชาชน และความมั่นคงของชาติ โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ

#### 2.1.1 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไปแล้ว อันได้แก่

- (1) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- (2) พื้นที่อุทยานแห่งชาติ
- (3) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี
- (4) พื้นที่เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี

#### 2.1.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลย์ของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

- (1) พื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ ตลอดจนพื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์
- (2) พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย
- (3) พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน
- (4) พื้นที่ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น

(5) พื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

(6) พื้นที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

## 2.2 เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่ารวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น แร่ธาตุและพลังงาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตถิ่นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

### 2.2.1 พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์และมีศักยภาพเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการ เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าร่วมกันโดยไม่บุกรุกไปใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

- (1) พื้นที่ป่าโครงการทำไม้ต่าง ๆ
- (2) พื้นที่ป่าชุมชน

### 2.2.2 พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งมีศักยภาพสูงในการฟื้นฟูสภาพป่า สามารถส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและเอกชน ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมให้มีไม้ใช้ในประเทศและเพื่อประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง โดยนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ให้บรรลุผลต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมของชาติ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

- (1) พื้นที่ปลูกป่าภาครัฐบาล
- (2) พื้นที่ปลูกป่าภาคเอกชน
- (3) พื้นที่ปลูกป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน

### 2.2.3 พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ โดยการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานให้

สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การใช้ประโยชน์พื้นที่กระทำในลักษณะของวนเกษตร พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- (1) พื้นที่โครงการตามพระราชดำริ
- (2) พื้นที่โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
- (3) พื้นที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้

#### 2.2.4 พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- (1) พื้นที่เขตแหล่งแร่
- (2) พื้นที่เขตระเบิดและย่อยหิน
- (3) พื้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการและเอกชนใช้ประโยชน์ใน

กิจกรรมต่าง ๆ

#### 2.3 เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรหรือมีศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- (1) พื้นที่ป่าที่มีสมรรถนะของดินเหมาะสมต่อการเกษตร
- (2) พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรตามนิยามลักษณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ

กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง แนวนโยบายของรัฐในการจัดการที่ดินและป่าไม้โดยอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้ได้แต่จะต้องมีการจัดแบ่งพื้นที่ตามศักยภาพ โดยมีการแบ่งพื้นที่ป่าเป็น 3 ประเภท คือ

1. พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นในเขตป่าไม้
2. พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่าที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ

3. พื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรกรรม (Zone A) กำหนดเพื่อนำพื้นที่ป่าที่เหมาะสมมาใช้ประโยชน์ในทางเกษตรกรรม

### 3.2 การคุ้มครองชนิดพันธุ์ (Species) และสายพันธุ์ (Varieties)

การคุ้มครองชนิดพันธุ์และสายพันธุ์ถือเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการกำหนดไว้เป็นมาตรการการอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ (In-situ Conservation) ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (ก), (ง), (จ) และ (ข) ของอนุสัญญาฯ

กฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองชนิดพันธุ์และสายพันธุ์พืชประกอบด้วย

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2532

ก. มาตรา 7 “...ไม้ชนิดอื่นในป่า จะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดย พระราชกฤษฎีกา

การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดไม้หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วก็ดี หรือจะกำหนดไม้ชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ขึ้นในท้องที่ใด นอกจากท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในวรรคก่อนแล้วนั้นก็ดี ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

ข. มาตรา 27 “ของป่าอย่างใดในท้องที่ใดจะให้เป็นของป่าหวงห้าม ให้กำหนดโดย พระราชกฤษฎีกา”

จุดมุ่งหมายของมาตรา 7 คือ การมุ่งคุ้มครองชนิดของพันธุ์ไม้ที่มีอยู่ในป่า ในขณะที่ มาตรา 27 เป็นการพูดถึงการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของพืชอื่นที่มีไซไมในความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนั้น ไม้หวงห้ามหรือของป่าที่อยู่ในบริเวณป่าย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายป่าไม้ฉบับนี้ทั้งสิ้น ส่งผลให้การทำไม้ เจาะ สับ เสา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องได้รับสัมปทานก่อน กับทั้งยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาตอย่างเคร่งครัดด้วย

ส่วนกรณีของของป่าหวงห้ามก็เป็นเช่นเดียวกัน การเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้าม ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

โดยต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาตเช่นกัน

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวย่อมมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2528

มาตรา 32 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัด โดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของคนที่อำนาจประกาศกำหนดได้ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ
- (2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
- (3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
- (4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ
- (5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ในฤดูดังกล่าว
- (6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
- (7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด”

มาตรา 32 มีวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำโดยให้อำนาจรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดวิธีการทำการประมง และกำหนดชนิดพันธุ์ที่ต้องทำการคุ้มครอง ดังนั้น ความในมาตรานี้จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจ เมื่อเห็นว่า การทำการประมงตามปกติที่มีอยู่นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชนิดพันธุ์ใดชนิดพันธุ์หนึ่ง หรือหลากหลายชนิดพันธุ์ต่างกัน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์โดยรวม โดยรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะกำหนดวิธีการในการทำการประมง, ลักษณะของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ ที่สำคัญคือ อำนาจในการประกาศชนิดพันธุ์ที่ห้ามทำการประมงอย่างเด็ดขาดในกรณีที่เหมาะสม



### 3.2.3 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ดังที่ทราบแล้วว่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืชทั้งสองฉบับมีขึ้นเพื่อคุ้มครองชนิดพันธุ์ในประเทศไม่ให้ถูกทำลายลงโดยไม่มีเหตุอันควรและช่วยพัฒนาชนิดพันธุ์ให้มีคุณภาพดีขึ้นด้วย บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ถือได้ว่าเป็นมาตรการอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ ได้แก่

- มาตรา 12 “ให้รัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม”
- มาตรา 29 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใด ให้เป็นพืชสงวน”
- มาตรา 31 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดห้ามมิให้นำหรือส่งพืชสงวนชนิดใด และในปริมาณเท่าใดออกนอกเขตท้องที่ใด หรือนำส่งพืชดังกล่าวไปยังท้องที่ใดในราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

โดยบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวจึงเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศชนิดพันธุ์ที่ควรจะได้รับคุ้มครองนอกเหนือจากชนิดพันธุ์ที่ปรากฏคุ้มครองอยู่แล้วในปัจจุบัน

### 3.2.4 ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์มิให้ต้องถูกคุกคามจากมนุษย์โดยตรง โดยพระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติพันธุ์พืชจะกำหนดชนิดพันธุ์ที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ในขณะที่พระราชบัญญัติการประมง นอกจากจะได้กำหนดชนิดพันธุ์ที่ห้ามทำการประมงแล้ว ยังได้กำหนดห้ามวิธีการใด ๆ ที่จะเป็นการทำลายชนิดพันธุ์ทรัพยากรทางน้ำอีก จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับสอดคล้องกับการคุ้มครองชนิดพันธุ์ตามที่อนุสัญญาฯ ได้เสนอแนะไว้

## 4. กรณีการอนุรักษ์นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ

การอนุรักษ์นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดของไทยที่บัญญัติครอบคลุมและรองรับสถานภาพตามกฎหมายของทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าว หากแต่มีกฎระเบียบภายในของหน่วยงานแต่ละแห่งที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเก็บตัวอย่างชนิดพันธุ์เหล่านั้น ส่วนการจะนำเอาชนิดพันธุ์หรือสารพันธุกรรมดังกล่าวมาใช้ประโยชน์เพื่อการวิจัยนั้นก็ทำได้โดยการขออนุญาตไปยังหน่วยงานนั้นโดยตรง

แต่สำหรับการนำสารพันธุกรรมเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ผู้เข้าถึงฯ มักจะไม่ไปขอตัวอย่างสารเหล่านั้นจากสถานที่เก็บตัวอย่างแต่จะดำเนินการเก็บตัวอย่างเหล่านั้นจากธรรมชาติด้วยตนเอง โดยอาศัยความร่วมมือจากนักวิทยาศาสตร์ตามหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถาบันวิจัย หรือมหาวิทยาลัย เป็นต้น

##### 5. กรณีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

จากกรอบความคิดที่ว่า เทคโนโลยีเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการความคิดและนำมาประดิษฐ์ให้เกิดผลิตภัณฑ์เพื่อนำมาใช้อำนวยความสะดวกแก่กระบวนการดำรงชีพของมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองในเทคโนโลยีดังกล่าว โดยถือว่าเป็นสิทธิของผู้ประดิษฐ์ที่จะพึงมีเหนือกรรมวิธีและสิ่งประดิษฐ์

ดังนั้น เมื่อนานาประเทศได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ จำต้องอาศัยเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ อนุสัญญาจึงได้กำหนดให้มีการคุ้มครองเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในรูปแบบของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ดังความที่ปรากฏในมาตรา 16 แห่งอนุสัญญาที่ได้บัญญัติถึงกรณีความสัมพันธ์ระหว่างทรัพย์สินทางปัญญากับการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งมีสาระโดยสรุป คือ ประเทศภาคีผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะต้องมีทบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีที่ได้รับนั้น โดยอนุสัญญาฯ ก็มีได้กล่าวถึงรูปแบบของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาว่ารัฐภาคีจะต้องใช้ทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบใด อนุสัญญาฯ ถือว่าเป็นเสรีภาพของประเทศภาคีนั้น ๆ เองที่จะดำเนินการตามกฎหมายภายในและพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่รัฐนั้นเป็นภาคี หรืออาจจะกล่าวได้ว่า อนุสัญญาฯ มุ่งถึงผลที่จะต้องคุ้มครองเทคโนโลยีนั้นเท่านั้น

ตามปกติการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างผู้ถ่ายทอดฯ ไปสู่ผู้รับการถ่ายทอดฯ ทั้งสองฝ่ายมักจะตกลงให้มีการทำสัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีกัน โดยเนื้อหาของสัญญาส่วนใหญ่ก็จะ

กล่าวถึงเทคโนโลยีที่มีการถ่ายทอดกันว่า จะเป็นเทคโนโลยีประเภทไหน เพียงใด ข้อตกลงในการใช้เทคโนโลยีโดยผู้รับการถ่ายทอด ตลอดจนค่าสิทธิ (Royalty) ที่พึงได้รับในหลายกรณี คู่สัญญาจะตกลงกันว่า ถ้าหากมีการละเมิดในข้อตกลงดังกล่าวนี้ ผู้ละเมิดจะต้องใช้ค่าเสียหายและ/หรือรวมไปถึงการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา โดยเฉพาะเมื่อมีการทำสัญญากันแล้วได้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้น คู่กรณีจะดำเนินการอย่างไรในเรื่องนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

#### กรณีแรก คู่สัญญาผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นฝ่ายผิดสัญญา

หากเกิดกรณีผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาดังกล่าว เช่น นำเทคโนโลยีนั้นไปใช้เกินกว่าที่ตกลงกันในสัญญาฯ ในกรณีนี้ย่อมบังคับให้การเป็นไปตามที่ระบุไว้ในส่วนของข้อตกลงว่าด้วยกรณีการผิดสัญญาได้ แต่ถ้าหากไม่มีการตกลงกันไว้ย่อมเป็นไปตามกรณีของกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของเทคโนโลยีมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ผิดสัญญานั้นชดเชยค่าเสียหายในกรณีนี้ รวมถึงอาจจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาด้วยการละเมิดโดยคู่สัญญาในกรณีนี้จึงเข้าข่ายการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง ในลักษณะสัญญาและหนี้

#### กรณีที่สอง บุคคลภายนอกเป็นผู้ละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของคู่สัญญา

กรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลภายนอกนำเทคโนโลยีที่ปรากฏในสัญญาฯ ไปใช้โดยปราศจากเหตุที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย โดยปกติเทคโนโลยีสามารถเป็นวัตถุแห่งสิทธิตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตรได้ หากปรากฏว่าเทคโนโลยีนั้นเป็นสิ่งใหม่ มีความแตกต่างจากเทคโนโลยี และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมได้ โดยเจ้าของเทคโนโลยีจะต้องจดทะเบียนสิทธิบัตร ณ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ในกรณีของเทคโนโลยีที่เกิดจากผู้ประดิษฐ์ต่างชาติก็สามารถได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตรด้วยเช่นเดียวกัน และถ้าหากเทคโนโลยีนั้นได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรตามกฎหมายของประเทศภาคีอื่นแล้ว ก็จำเป็นต้องมาจดทะเบียนขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตรของไทยอีกครั้งหนึ่ง

สิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตรตามกฎหมายไทยนั้นประกอบด้วยสิทธิที่จะผลิตผลิตภัณฑ์หรือใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร หรือขาย หรือมีไว้เพื่อขายซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือใช้กรรมวิธีดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายคุ้มครอง ถ้าหากมีกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดโดยการนำเทคโนโลยีนั้นไปใช้โดยผิดกฎหมาย ผู้นั้นก็มีความผิดต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด

แต่ถ้าเทคโนโลยีดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิบัตรแล้ว หากบุคคลภายนอกนำเทคโนโลยีนั้นไปใช้ก็จะต้องนำกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดมาใช้บังคับแก่กรณี

## ผลจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การจะเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ อาจสร้างผลกระทบให้แก่ประเทศไทยในบางประการ ดังจะได้แสดงต่อไปนี้

### 1. ผลกระทบด้านกฎหมาย

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อมีการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาใดโดยการให้สัตยาบัน (ratification) หรือการภาคยานุวัติ (Accession) เกิดขึ้น ย่อมเป็นหน้าที่ของประเทศภาคีนั้นต้องอนุวัติ (Implementation) พันธกรณีต่าง ๆ ตามอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ เข้ามาดำเนินการภายในประเทศไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีทางกฎหมายหรือนโยบาย

สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ก็เช่นเดียวกัน เมื่อประเทศภาคีได้ให้สัตยาบันแล้วก็ต้องมีหน้าที่อนุวัติการตามกฎหมายภายในให้เป็นไปตามความในอนุสัญญาฯ ได้แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนที่ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ อันประกอบด้วย<sup>23</sup>

- 1) การทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ (Revision of Law)
- 2) การออกกฎหมายเพิ่มเติม (Legislation)
- 3) การศึกษาวิจัย (Research) เพื่อศึกษาถึงวิธีการและวิทยาการที่เหมาะสมซึ่งจะนำไปใช้แก่ทรัพยากรพันธุกรรม
- 4) การตรวจสอบดูแล (Monitoring) เป็นการตรวจสอบดูแลการดำเนินการในระดับต่าง ๆ ตลอดจนดูแลการวิจัยขั้นตอนการศึกษาวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญในข้อ 3)
- 5) การประเมินผลและจัดทำรายงาน (Assessment and Reporting) เป็นการรวบรวมผลทั้งหมดในทุกขั้นตอนและสรุปผลเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่อไป รวมทั้งยังต้องแจ้งผลนั้นให้แก่สำนักงานเลขานุการอนุสัญญาฯ ด้วย

<sup>23</sup> Interview with Prof. Dr. Douglas Johnston, A Chair of Center for Asia Pacific Initiative, February 1995.

ในส่วนของผลกระทบด้านกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ที่ประเทศไทยต้องมีหน้าที่อนุวัติกฎหมายภายในตามพันธกรณีต่าง ๆ นั้นประกอบด้วย

### 1.1 กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

พันธกรณีประการแรกนี้สามารถแยกประเด็นพิจารณาได้เป็น

#### 1.1.1 บทบัญญัติของไทยที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีอื่นเข้าใช้ทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศ

อนุสัญญาฯ ในมาตรา 15 วรรค 2 มีความประสงค์ที่จะให้ประเทศภาคีผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมอนุญาตให้ประเทศภาคีอื่นที่มีศักยภาพในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมได้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศเจ้าของฯ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มนุษยชาติและไม่สร้างความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น

ในความข้อนี้ หากพิจารณาตามกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมควบคุมไว้หลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านี้มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าไปในบริเวณที่กำหนดและประกอบกิจกรรมบางประเภทในเขตนั้น รวมทั้งการนำของจากพื้นที่หนึ่งออกมาจากสภาพธรรมชาติ แต่ทั้งนี้ กฎหมายฉบับเหล่านั้นก็มิได้ห้ามเสียเด็ดขาดเลยทีเดียว หากแต่ยังอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ ได้ หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการเข้าถึงไว้อย่าง ชัดแจ้ง แต่จากบทบัญญัติที่มีอยู่สามารถถือได้ว่าเป็นกรณีให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวของกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นกรณีบทบัญญัติที่อำนวยความสะดวกต่อการเข้าถึง ตามมาตรา 15 วรรคสองได้โดยอนุโลม

#### 1.1.2 ข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

พันธกรณีในส่วนนี้ปรากฏตามความในมาตรา 15 วรรค 4 โดยที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมต้องมีทบบัญญัติของกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศภาคีอื่นในการเข้าถึง แต่อย่างไรก็ดี การจะเข้าถึงได้ ต้องมีการทำสัญญาหรือทำความตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่าย (mutually agreed terms) ซึ่งในข้อตกลงเหล่านั้นควรมีการระบุรายละเอียดในการเข้าถึง เช่น กำหนดลักษณะ ระยะเวลาในการเข้าถึง ขั้นตอนการเก็บตัวอย่าง (specimen) ในชนิดพันธุ์ การมีส่วนร่วมของฝ่ายผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมรวมถึงการให้ผลตอบแทนซึ่งสืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นด้วย เป็นต้น<sup>24</sup>

ลักษณะของพันธกรณีในข้อนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำในรูปของสัญญาซึ่งในปัจจุบันสัญญาการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมยังคงไม่ปรากฏในประเทศไทย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการเข้าถึงที่ผ่านมายังไม่มีการกระทำในลักษณะที่เป็นทางการมากนัก หากผู้ขอเข้าถึง เป็นนักวิจัยต่างชาติก็จะต้องขออนุญาตจากสภาวิจัยแห่งชาติด้วย และการจะเข้าถึงทรัพยากรในเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ผู้เข้าถึงก็กระทำเพียงแจ้งขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการณ์ตามกฎหมายนั้นเท่านั้น เช่น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในเขตป่าสงวนก็สามารถกระทำได้โดยขออนุญาตจากพนักงานป่าไม้เท่านั้น<sup>25</sup> มิต้องทำสัญญาในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนแต่อย่างใด ส่วนกรณีการเข้าถึง ที่อยู่นอกเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐก็จะเป็นลักษณะการเข้าถึงอย่างอิสระ (free access) เช่น การหยิบเมล็ดพันธุ์ออกไปจากห้องปฏิบัติการเมื่อมีการศึกษาดูงาน เป็นต้น

มีสัญญาประเภทหนึ่งที่กำลังเกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ปัจจุบันซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสัญญาการเข้าถึง ตามความในมาตรา 15 วรรค 4 ในที่นี้ขอเรียกว่า “สัญญาช่วยเหลือวิจัย” ลักษณะของสัญญาดังกล่าวนี้คือ บริษัทต่างประเทศจะจ้างอาจารย์หรือนักวิทยาศาสตร์ตามมหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการวิจัยโดยร่วมเก็บตัวอย่างชนิดพันธุ์, ทำอนุกรมวิธาน, ไปตลอดจนทำการทดลองทางเคมีและ/หรือเภสัชวิทยา และมอบค่าตอบแทนให้กับอาจารย์หรือนักวิทยาศาสตร์ผู้นั้นหรือกลุ่มนั้น สัญญาชนิดนี้ไม่ใช่สัญญาที่เกิดขึ้นตามความในวรรคสี่ของ

<sup>24</sup> Sarah, A.L., “Contracts for Biodiversity Prospecting,” in *Biodiversity Prospecting : Using Genetic Resources for Sustainable Development* (World Resources Institute, 1993), pp.99-100.

<sup>25</sup> มาตรา 15 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2504.

มาตรา 15 เพราะ ในมาตรา 15 วรรค 4 นั้นต้องการให้มีการทำสัญญาในนามของผู้เป็นเจ้าของ ทรัพยากรพันธุกรรมหรือผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรนั้น ดังนั้น ฐานแห่งสิทธิจึงเป็น “การอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรที่ตนเป็นเจ้าของ” สัญญาประเภทนี้จึงเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นตามหลักกรรมสิทธิตาม มาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปพพ.) ในขณะที่สัญญาช่วยเหลือวิจัยมีฐาน แห่งสิทธิ คือ “การจ้างแรงงานเพื่อทำงานให้สำเร็จตามความประสงค์ของผู้เป็นนายจ้าง” จึงมี ลักษณะเป็นประการเดียวกับสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา 575 ของ ปพพ. สัญญาทั้งสอง ประเภทจึงมิใช่สัญญาเดียวกันแต่อย่างใด

จากข้อมูลที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ เรื่องรูปแบบของการทำข้อตกลงเพื่อการเข้าถึงฯ นี้ ทำให้จำต้องพิจารณาถึงหน่วยงานของไทยที่จะเป็นผู้ทำสัญญาเพื่อการเข้าถึงฯ ตามความใน อนุสัญญาฯ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับอยู่แล้ว เช่น กรมประมง, กรมป่าไม้และกรมวิชาการเกษตร แต่ลักษณะการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวก็มี ได้เอื้อประโยชน์ต่อการกำหนดโครงสร้างเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างใด เช่น การขาดนักเศรษฐศาสตร์ในการประเมินราคาทรัพยากรดังกล่าว หรือการทำงานตามระบบสายงานราชการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน ที่ สำคัญที่สุด คือ การมีหน่วยงานรับผิดชอบในการทำสัญญาฯ หลายหน่วยงานทำให้แนวทางในการ ทำสัญญาฯ ของหน่วยงานเหล่านี้ขาดความเป็นเอกภาพ ดังนั้น การจะอนุรักษ์ตามพันธกรณีใน ส่วนนี้มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางในรูปแบบของนิติบุคคลทำหน้าที่ทำสัญญาแทน ประเทศไทย แต่หน่วยงานดังกล่าวก็มิได้ยกเลิกอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ เช่น กรมป่าไม้, กรมประมง, หรือกรมวิชาการเกษตร หากแต่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน กลางระหว่างผู้จะขอเข้าถึงฯ กับหน่วยงานผู้มีอำนาจรับผิดชอบนั้น ๆ โดยกำหนดลักษณะของ การเข้าถึงของเอกชนต่างประเทศและการอนุญาตของหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้ โดยผลแห่งสัญญาทำให้ประเทศไทยในฐานะผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร พันธุกรรมมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดว่า นอกเหนือจากรัฐจะเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ต้องแบ่ง ปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น ในฐานะผู้ทรงภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับ การใช้ทรัพยากรนั้นด้วย แต่สำหรับกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่รองรับสิทธิในภูมิปัญญาดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องทำการศึกษาและกำหนดหลักเกณฑ์ ในการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวให้แก่ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรนั้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่อง การกำหนดกฎเกณฑ์นั้นยังคงมีการถกเถียงกันหลายกรณี เช่น จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าชุมชนใดเป็นผู้ทรงภูมิปัญญาดังกล่าว รวมถึงภูมิปัญญาใดบ้างที่ยังคงถือว่าเป็นของชุมชนยังไม่ตกเป็นของแผ่นดิน (public domain)

ดังนั้น ในกรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจึงควรมีการตรวจสอบและแสวงหากฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายละเอียดของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม
- (2) เงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นสำหรับผู้ประสงค์จะขอเข้าถึงฯ ในประเทศไทย
- (3) ขั้นตอนการขอเข้าถึงฯ , การทำสัญญาเข้าถึงฯ ตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีที่กำลังขออุทธรณ์
- (4) ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ห้ามปฏิบัติในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงฯ
- (5) การตรวจสอบดูแลการศึกษาวิจัย
- (6) การแจ้งรายงานประจำปี
- (7) นโยบายในการแบ่งปันผลประโยชน์ รวมถึง การแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนพื้นเมือง
- (8) การแก้ไข, เปลี่ยนแปลง, ยกเลิกหรือเพิกถอน การอนุญาตให้เข้าถึงฯ<sup>26</sup>

## 1.2 กรณีการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

มาตรา 16 และมาตรา 19 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยี 2 ประเภท คือ

1.2.1 เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ เช่น เทคโนโลยีในการเก็บรักษาในธนาคารพันธุกรรม (gene bank) , ธนาคารเมล็ดพันธุ์ (seed bank) ฯลฯ โดยเทคโนโลยีดังกล่าวจะช่วยให้ประเทศภาคีเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมอนุรักษ์พันธุกรรมในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมทั้งในและนอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติได้ง่ายขึ้น

1.2.2 เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม โดยเทคโนโลยีดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่

<sup>26</sup> Glowka, L., "Determining Access to Genetic Resources and Ensuring Benefit-sharing : Legal and Institutional Considerations for State Providing Genetic Resources," paper presented to the Global Biodiversity Forum, Jakarta, Indonesia, November 4, 1995.



สำคัญต่อสิ่งแวดล้อม (significant damage to the environment) โดยอนุสัญญาฯ ระบุให้ประเทศภาคีผู้เป็นเจ้าของเทคโนโลยีต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นให้แก่ประเทศภาคีผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นธรรมและเท่าเทียม

แต่อนุสัญญาฯ ยังได้ชี้ให้เห็นว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาด้วย

ลักษณะของพันธกรณีในส่วนนี้จึงเป็นการกำหนดนโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ประเทศภาคีอื่นได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมการวิจัยทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม สำหรับในส่วนของกฎหมายไทยนั้นเงื่อนไขดังกล่าวได้ถูกระบุไว้แล้วอย่างเพียงพอใน พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะกิจการอุตสาหกรรมเกษตร, อุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานชั้นสูงจะได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น การยกเว้นภาษีขาเข้าหรือภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับเครื่องจักรที่นำเข้ามาตามความจำเป็น ในกรณีที่เครื่องจักรตามท้องถิ่นที่มีอยู่ไม่สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ หรือการได้รับยกเว้นสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ในกิจการเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป รวมตลอดถึง ค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมที่ได้รับก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ถ้าหากข้อตกลงที่เป็นเหตุให้ค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมนั้นได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน<sup>27</sup>

ข้อวิพากษ์ในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยีตามอนุสัญญาฯ คือ ประเทศไทยในฐานะที่จะเป็นผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมจะมั่นใจได้อย่างไรว่าเทคโนโลยีที่จะได้รับนั้นเป็นเทคโนโลยีที่ถูกต้องและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะถ่ายทอดเทคโนโลยีมากน้อยแค่ไหน ในเรื่องนี้เห็นว่า โดยปกติการจะถ่ายทอดเทคโนโลยีมักดำเนินไปได้โดยอาศัยสัญญาระหว่างผู้อนุญาตให้ใช้ (Licensor) กับผู้รับอนุญาต (Licensee) โดยจะมีการตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณีเพื่อกำหนดลักษณะและรายละเอียดต่าง ๆ ในเทคโนโลยีที่ประสงค์จะให้มีการถ่ายทอด รวมถึงการตกลงเรื่องค่าสิทธิหรือผลตอบแทนอื่นใดจากการใช้เทคโนโลยีนั้นด้วย

สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกัน รูปแบบที่

<sup>27</sup> Narongsak Phichayapanich and Chavalit Uttasart, "Sapect of Intellectual Property Law : Technology Transfer," p.48.

เหมาะสมในทางกฎหมาย คือ การทำความเข้าใจกันระหว่างผู้ถ่ายทอดฯ กับประเทศผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของเทคโนโลยีนั้น ๆ เช่น ลักษณะ ประเภท ขอบเขต วิธีการใช้เทคโนโลยี การตรวจสอบเทคโนโลยีที่ได้รับ จำนวนค่าสิทธิ การชำระค่าสิทธิ รวมตลอดถึงบทลงโทษคู่สัญญาในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ การกำหนดลักษณะการถ่ายทอดเทคโนโลยีย่อมอยู่ภายใต้การตกลงร่วมกันซึ่งจะสามารถบรรเทาปัญหาที่ยกขึ้นข้างต้นได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือของนักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และนักกฎหมายทำการศึกษาข้อสัญญาแต่ละข้อตามศาสตร์ของตน

เนื่องจากสัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีนี้ เป็นสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับสัญญาการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ดังนั้น จึงควรให้สัญญาการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการเข้าถึงฯ หรืออย่างน้อยที่สุดหน่วยงานกลางที่ยกมาแสดงในหัวข้อ 1.2 จะต้องเป็นคู่สัญญาหรือปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้ เพราะทั้งสองกรณีมีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งจะทำให้การกำหนดแนวทางรวมตลอดถึงข้อสัญญาทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างสอดคล้องมีเอกภาพ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลก็สามารถทำได้ง่ายและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 1.3 กรณีการอนุรักษ์ในสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ

กรณีการอนุรักษ์ในสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ อนุสัญญาฯ ได้แยกพิจารณาเป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ

#### 1.3.1 การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย

โดยปกติแล้ว ประเทศส่วนใหญ่จะได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย (habitat) อยู่แล้ว ทั้งในลักษณะพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่อื่นในระบบนิเวศน์ โดยอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 ว่า “ให้มีการกำหนดระบบหรือเครือข่ายในการจัดการพื้นที่คุ้มครองซึ่งจะเป็นทั้งมาตรการคุ้มครองสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์และคุ้มครองตัวชนิดพันธุ์เอง”

สำหรับประเทศไทย ได้มีการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทั้งที่เป็นพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่ที่คุ้มครองระบบนิเวศน์ เช่น

- (1) เขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (2) เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

(3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

พ.ศ. 2535

(4) เขตที่จับสัตว์น้ำ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

(5) เขตพื้นที่อนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ล้อม พ.ศ. 2535

(6) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรี

หากได้พิจารณาถึงเขตคุ้มครองในแต่ละที่แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นระบบนิเวศน์และมีประชากรชนิดพันธุ์แล้ว หลายแห่งยังมีความสำคัญในทางสันตนาการหรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพราะมีลักษณะภูมิประเทศที่โดดเด่นอีกด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่จะใช้ควบคุมหรือกำหนดและจัดการพื้นที่คุ้มครอง การประกอบกิจกรรมในพื้นที่คุ้มครองหรือแหล่งที่อยู่อาศัย ตลอดจนเขตต่อเนื่องกับบริเวณ ดังกล่าวมีอยู่เพียงพอแล้ว การอนุวัติตามพันธกรณีในส่วนนี้จึงเพียงนำบทบัญญัติในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหล่านั้นมาบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเท่านั้นเอง

### 1.3.2 การคุ้มครองชนิดพันธุ์

การคุ้มครองชนิดพันธุ์ก็เป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประสิทธิภาพของการอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ โดยมาตรา 8 ได้กำหนดพันธกรณีหลักในส่วนนี้ไว้ 3 ประการ คือ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในชนิดพันธุ์อย่างยั่งยืน ส่งเสริมการรักษาไว้ซึ่งชนิดพันธุ์ที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ และฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม การดำเนินการตามพันธกรณีในส่วนนี้สามารถกระทำได้โดยประกอบกับมาตรา 7 โดยมีการจำแนกแจกแจงและตรวจสอบดูแลชนิดพันธุ์ โดยอาจกำหนดชนิดพันธุ์ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ อันประกอบด้วย ชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม ชนิดพันธุ์ ดั้งเดิมที่มีสายพันธุ์ใกล้เคียงกับชนิดพันธุ์เพาะเลี้ยง ชนิดพันธุ์ที่มีคุณค่าทางการแพทย์ การเกษตร หรือทางเศรษฐกิจอื่น ชนิดพันธุ์ที่มีความสำคัญทางสังคม วัฒนธรรมหรือทางวิทยาศาสตร์ เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการวิจัย การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร พันธุ์กรรมนั้นต่อไป

ในการนี้สามารถแสดงลักษณะกลไกของกฎหมายตามพันธกรณีในข้อนี้ได้  
คือ

(1) รวบรวมและดูแลชนิดพันธุ์ตลอดจนสถานภาพของชนิดพันธุ์

ในข้อพิจารณานี้เห็นว่า กฎหมายไทยมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวแล้ว ทั้งชนิดพันธุ์ที่ต้องห้ามทุกชนิดและชนิดพันธุ์ที่ถูกห้ามนำออกจากพื้นที่ที่กำหนดบางประเภท เช่นที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติพันธุ์พืชและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้กำหนดให้มีรายชื่อชนิดพันธุ์พืชและสัตว์สงวนตามกฎหมาย

(2) มีระบบการอนุญาตรวบรวมหรือใช้ชนิดพันธุ์ต่าง ๆ

กฎหมายไทยตามที่ยกมาใน (1) ได้กำหนดให้การรวบรวม มี จำหน่าย หรือใช้ประโยชน์จากชนิดพันธุ์เหล่านั้น ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการณตามกฎหมายนั้น แต่โดยผลของการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ระบบใบอนุญาตจะต้องถูกขยายขอบเขตออกไปให้ครอบคลุมถึงชนิดพันธุ์ทุกประเภทนอกเหนือจากชนิดพันธุ์ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ และชนิดพันธุ์ที่อยู่ในที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

(3) กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการค้าและการแลกเปลี่ยนชนิดพันธุ์หายากอื่น

แม้ปัจจุบันจะมีการกำหนดบัญชีรายชื่อพืชป่าที่ห้ามทำการค้าหรือมีไว้ในความครอบครองไว้หลายชนิดแล้วก็ตาม แต่ความจริงก็ยังคงปรากฏให้เห็นการกระทำความผิดในลักษณะของการลักลอบอยู่เสมอ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งอาจทำได้โดยเพิ่มความเข้มงวดในระบบใบอนุญาตให้มากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาที่พบอีก คือ บางครั้งจะมีการค้าขายชนิดพันธุ์ที่หายากแต่ไม่ได้เป็นสัตว์สงวนและไม่ได้นำออกมาจากพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ปูราชินี หรือปูเจ้าฟ้า เป็นต้น ชนิดพันธุ์เหล่านี้ก็ยังคงไม่มีกฎหมายฉบับใดคุ้มครองอยู่นั่นเอง

(4) กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามและมีมาตรการเพื่อฟื้นฟูชนิดพันธุ์เหล่านั้น

สำหรับชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามส่วนหนึ่งได้รับการคุ้มครองและป้องกันโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืชและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า อยู่แล้ว แต่ยังมีชนิดพันธุ์บางประเภทที่ไม่ได้อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายดังกล่าวแต่สถานการณ์ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการถูกคุกคาม เช่น ปูราชินี, ปูเจ้าฟ้า เป็นต้น ชนิดพันธุ์เหล่านี้จึงสมควรที่จะมีกฎหมายรองรับและคุ้มครองสถานภาพตามกฎหมายขึ้นมาต่างหาก

ส่วนมาตรการเพื่อฟื้นฟูชนิดพันธุ์เหล่านั้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดของไทยกล่าวไว้

### 1.3.3 มาตรการเสริมการอนุรักษ์

มาตรการชนิดนี้เป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ การให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้น โดยมีในขั้นตอนต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การจัดการ การเข้าร่วม ตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อชนิดพันธุ์หรือระบบนิเวศนั้น การดำรงชีพด้วยวิธีการล่าสัตว์หรือเก็บหาของป่าด้วยวิธีดั้งเดิม จนถึงการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้น

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีสาระสำคัญครอบคลุมเรื่องดังกล่าว แต่ก็เป็นที่น่ายินดีที่ปัจจุบันกำลังมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทำการศึกษาและ ยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมีสาระสำคัญให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่ป่าได้มีบทบาทในการอนุรักษ์และจัดการป่าของตนเองในระดับต่าง ๆ โดยมีเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาฯ ดังนั้น หากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการก็จะเป็นการรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นตามอนุสัญญาฯ ได้เป็นอย่างดี

### 1.4 กรณีการอนุรักษ์นอกสภาพธรรมชาติ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินมาตรการการอนุรักษ์นอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติเป็นมาตรการเสริมการอนุรักษ์ในสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยให้ใช้แก่กรณี

- (1) ถ้าหากปล่อยให้ชนิดพันธุ์นั้นอยู่ในสภาพธรรมชาติต่อไป อาจจะทำให้สูญเสยชนิดพันธุ์นั้นมากยิ่งขึ้น
- (2) ต้องการฟื้นฟูชนิดพันธุ์นั้นให้มีมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในแง่อนุรักษ์ พัฒนา และศึกษาวิจัยต่อไป

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฯ มีความประสงค์ที่จะให้การอนุรักษ์นอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติได้กระทำในประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นก่อนที่จะนำออกไปทำการอนุรักษ์ที่อื่น

ในส่วนของกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่เพิ่มเติม โดยมีเนื้อหาสาระคือ

- (1) กำหนดองค์กรและการจัดการองค์กรรวมถึง การบริหารองค์กรที่จะควบคุม การเก็บรักษาทรัพยากรและสายพันธุ์กรรมนอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ
- (2) กำหนดสถานภาพทางกฎหมายของทรัพยากรและสายพันธุ์กรรมเหล่านั้น รวมทั้ง ผู้ถือสิทธิดังกล่าว
- (3) กำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสายพันธุ์กรรมดังกล่าว เป็นต้น

### 1.5 กรณีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในอนุสัญญาฯ มิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องรูปแบบของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามากไปกว่าการกล่าวให้ประเทศภาคีให้ความสำคัญคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่กรณีที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีอันเกี่ยวเนื่องด้วยทรัพยากรพันธุกรรมเหล่านั้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ประเทศภาคีต้องดำเนินการและกำหนดรูปแบบของเทคโนโลยีเหล่านั้นเองตามกลไกของกฎหมายภายในและให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่ประเทศนั้นเป็นภาคีอยู่

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของไทยที่มุ่งคุ้มครองเทคโนโลยีที่ใช้ในการประดิษฐ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม คือ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2535 ในกรณีของเทคโนโลยีทั่วไปแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถ้าหากลักษณะของเทคโนโลยีนั้นเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ (มีความใหม่ มีขั้นตอนการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น สามารถแสดงขั้นตอนหรือเปิดเผยข้อมูลได้ และสามารถนำไปใช้ในทางอุตสาหกรรมได้) แต่ในกรณีของเทคโนโลยีที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร หากปรากฏว่ามีบุคคลภายนอกนำเอาเทคโนโลยีนั้นไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้ย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะละเมิด

จะเห็นได้ว่า กรณีการคุ้มครองเทคโนโลยีของไทยในปัจจุบันจะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายทั้งในแง่ของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด จึงเป็นการสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ข้างต้น

## 2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ในกรณีของผลกระทบที่จะมีต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

- 2.1 จากการให้ความช่วยเหลือตามกลไกที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ
- 2.2 จากตัวทรัพยากรพันธุกรรมเอง

### 2.1 จากการให้ความช่วยเหลือตามกลไกที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ

ในอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการให้การช่วยเหลือกันเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นที่มีใช้การเงิน สำหรับหลักเกณฑ์สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินนั้น ในมาตรา 20 และ มาตรา 21 ได้กำหนดว่า ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามีสិทธิที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรของอนุสัญญาฯ ได้ โดยมีที่มาทั้งหมด 4 แห่งด้วยกัน คือ<sup>28</sup>

1. จากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environmental Facility) ทำหน้าที่เป็นกลไกการเงิน (financial mechanism) ตามที่อนุสัญญาฯ และที่ประชุม COP ได้กำหนดไว้
2. ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ (Mandatory Basis) โดยจากการประชุม COP ครั้งที่ 1 ที่ประเทศบาฮาม่า ที่ประชุมให้ถือเกณฑ์การบริจาคเป็นประการเดียวกับการชำระเงินเข้าสู่องค์การสหประชาชาติซึ่งอาศัยฐานการบริจาคจากรายได้ของผลผลิตของประเทศเป็นเบื้องต้น (Gross National Product = GNP)
3. การบริจาคโดยสมัครใจของทั้งประเทศภาคีสมาชิกและไม่ใช้ประเทศภาคีสมาชิก (Voluntary Basis)

<sup>28</sup> รายงานการประชุมประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 1 [COP 1] ณ กรุงนัสซอ (Nassau) ประเทศบาฮาม่า (Bahamas) เดือนพฤศจิกายน 1994.

4. จากการสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เช่น ธนาคารโลก, UNEP, Asia Development Bank, NGOs ต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ ถ้าหากประเทศภาคีต่าง ๆ นำเงินดังกล่าวมาใช้เพื่ออนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ โดยผ่าน GEF หรือผ่านอนุสัญญาฯ การใช้เงินดังกล่าวนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับความในอนุสัญญาฯ เช่น การทำการค้นคว้าวิจัย การให้การสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมนักวิทยาศาสตร์และช่างเทคนิคต่าง ๆ รวมตลอดถึงการให้การศึกษาในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพด้วย โดยจะต้องทำโครงการหรือแจ้งความประสงค์ไปยัง GEF หรือสำนักงานเลขานุการแสดงความประสงค์ขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว<sup>29</sup> แต่ถ้าหากเงินสนับสนุนที่ได้จากแหล่งอื่นโดยไม่ผ่านอนุสัญญาฯ หรือ GEF ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ผู้บริจาคได้กำหนดไว้ด้วย เช่น โครงการให้ความช่วยเหลือของ DANCED จากประเทศเดนมาร์กเพื่อให้ประเทศไทยและประเทศอื่นทำการศึกษาสถานภาพ และกฎหมาย สำหรับการให้สัตยาบันและการอนุรักษ์ตามอนุสัญญา เป็นต้น

สำหรับการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นที่มีใช้การเงิน ได้แก่ การให้การฝึกอบรมนักวิทยาศาสตร์, ช่างเทคนิค, รวมตลอดถึงแรงงานต่าง ๆ ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ และอาจรวมถึงการให้ความรู้ เทคโนโลยี รวมตลอดถึงผลิตภัณฑ์ในระดับต่าง ๆ ก็เป็นได้

## 2.2 จากตัวทรัพยากรพันธุกรรมเอง

ดังที่ทราบแล้วว่า วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ มุ่งให้ประเทศภาคีอนุรักษ์, ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยั่งยืน และแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้นั้นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม วัตถุประสงค์ดังกล่าวแสดงถึงการยอมรับในคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถวัดและประเมินออกมาได้ทั้งในลักษณะของการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมโดยผ่านกลไกตลาด (การใช้เป็นวัตถุดิบขั้นพื้นฐานของการอุปโภคบริโภค เช่น เป็นอาหาร, ยารักษาโรค) และการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนอกตลาด (การใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่ไม่ต้องมีการซื้อขาย) หรือแม้กระทั่งการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมในอนาคต มีการประมาณกันว่ามูลค่ารวมของทรัพยากรพันธุกรรมในประ 2535 มีปริมาณถึง 49,123,000 ล้านบาทเลยทีเดียว

<sup>29</sup> มาตรา 20 และมาตรา 21 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 1992.



หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยว่า ผลจากการลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจะมีความเกี่ยวพันต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างไร ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีทางนโยบายหรือทางกฎหมายก็ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมทั้งสิ้น

ในระดับนโยบาย อนุสัญญาฯ ได้แสดงไว้ในหลายส่วนให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายเพื่อการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด หากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ประเทศไทยจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายเหล่านั้น อันประกอบด้วย

1. โครงการสำรวจและตรวจสอบดูแลชนิดพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยจากทรัพยากรพันธุกรรม
  2. โครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในเรื่องความหลากหลายทางพันธุกรรม
  3. โครงการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรพันธุกรรม
  4. โครงการตรวจสอบสถานภาพทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศไทยหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว
  5. โครงการให้ความร่วมมือในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
  6. โครงการที่ดำเนินไปเพื่อการอนุรักษ์ เช่น การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
  7. การให้ความช่วยเหลือในระดับระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการอนุรักษ์กฎหมายภายใน
  8. การถ่ายทอดเทคโนโลยี
- การปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว ได้มีการประมาณการสำหรับค่าใช้จ่าย รายได้ และผลกำไรไว้ เมื่อปีพ.ศ. 2535 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 : โครงการที่จะต้องดำเนินการภายหลังจากการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ  
ในแง่ต้นทุน รายได้ และผลกำไร

โครงการที่จะดำเนินการช่วยเหลือ	ค่าใช้จ่าย	รายได้	ผลกำไร
1. การสำรวจและการตรวจสอบดูแล	2,320	29,850	27,530
2. การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ	12,720	163,610	150,890
3. แผนการจัดการทรัพยากรพันธุกรรม	36,270	466,580	430,310
4. การตรวจสอบสถานภาพของ ทรัพยากรพันธุกรรม	560	7,210	6,650
5. การให้ความร่วมมือพัฒนาโครงการ ต่าง ๆ	9,840	126,570	116,730
6. โครงการที่ดำเนินการเพื่ออนุรักษ์	11,760	151,270	139,510
7. การให้ความช่วยเหลือในระดับ ระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวก ในการอนุรักษ์กฎหมายภายใน	370	4,710	4,340
8. การถ่ายทอดเทคโนโลยี	6,160	79,240	73,080
ยอดรวม	80,000	1,029,040	949,040

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้โครงการดังกล่าวจะมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก แต่ผลกำไรที่จะได้รับก็มีจำนวนมหาศาลเช่นกัน

สำหรับพันธกรณีทางกฎหมายนั้น มาตรา 15 วรรค 3 ของอนุสัญญาได้กำหนดพันธกรณีดังกล่าวไว้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ลักษณะของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องกระทำภายใต้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมกับผู้จะขอเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนของต่างประเทศก็ได้

โดยหลักการแล้ว ปกติการทำสัญญาจะขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนาของคู่กรณีซึ่งสามารถตกลงกันเป็นประการใดก็ได้ ขอเพียงการแสดงเจตนา นั้นไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อตกลงดังกล่าวนั้นก็จะเป็นอันใช้ได้ส่งผลให้มีความผูกพันตามกฎหมายแก่คู่กรณี โดยไม่สามารถจะปฏิเสธพันธกรณีดังกล่าวได้ เว้นแต่จะพร้อมใจกันตกลงยกเลิกข้อสัญญาข้อนั้นหรือยกเลิกสัญญาทั้งหมด ดังนั้น ด้วยเหตุผลในข้อนี้เองจึงนำมาสู่ประเด็นที่ว่า การร่างข้อสัญญาจะตกลงกันประการใดบ้างให้สอดคล้องกับแนวความคิดตามอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะเรื่องผลที่จะตามมาในทางเศรษฐกิจ

ข้อสัญญาสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพ (BPC) ที่เกิดขึ้นโดยผลของมาตรา 15 ของอนุสัญญาฯ นอกจากจะกล่าวถึงวิธีการเข้าถึง, การจัดการ และการดำเนินการอื่นอันเกี่ยวเนื่องด้วยทรัพยากรพันธุกรรมแล้ว ส่วนหนึ่งที่ต้องปรากฏด้วย คือ เรื่องของผลตอบแทนทั้งในลักษณะของเงินลงทุน, เงินช่วยเหลือ และกำไรที่จะต้องแบ่งปันให้กับประเทศภาคีเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีสัญญาสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพระหว่าง INBio ของ Costa Rica ในฐานะตัวแทนของประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม กับบริษัท Merck แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้เข้าสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมที่ให้ผลตอบแทนแก่ประเทศ Costa Rica ถึง 1,135,000 เหรียญสหรัฐฯ ทั้งนี้สามารถแยกเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

1. เงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ Costa Rica เข้าสู่กองทุนอุทยานแห่งชาติ (National Park Fund) จำนวน 100,000 เหรียญ
2. เงินช่วยเหลือเพื่อการฝึกอบรมนักวิทยาศาสตร์ชาว Costa Rican จำนวน 120,000 เหรียญ
3. เงินที่จ่ายให้กับมหาวิทยาลัย Costa Rica สำหรับการสกัดสารตัวอย่างจำนวน 80,000 เหรียญ
4. ค่าเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับการสกัดสารเคมีในมหาวิทยาลัย Costa Rica จำนวน 135,000 เหรียญ
5. ค่าจ้างสำหรับนักอนุกรมวิธาน (taxonomists) จำนวน 60,000 เหรียญ
6. ค่าจ้างนักวิทยาศาสตร์และผู้ช่วย จำนวน 100,000 เหรียญ

<sup>30</sup> Sarah, "Contract for Biodiversity Prospecting," pp.108-112.

7. ค่าใช้จ่ายสำหรับการเก็บรวบรวมตัวอย่างชนิดพันธุ์ (ค่าพาหนะ, ค่าน้ำมัน, อุปกรณ์, ห้องปฏิบัติการ, อุปกรณ์ภาคสนาม, ค่าใช้จ่ายในการพักแรม ฯลฯ) จำนวน 120,000  
เหรียญ

8. ค่าเครื่องมืออุปกรณ์หนักในการวิจัย เช่น คอมพิวเตอร์ จำนวน 285,000  
เหรียญ

9. ค่าใช้จ่ายในการบริหาร จำนวนทั้งสิ้น 135,000 เหรียญ

อย่างไรก็ดี ค่าใช้จ่ายและจำนวนเงินดังกล่าวยังไม่รวมถึงค่าสิทธิ (Royalty) ที่ได้มี  
การกำหนดไว้สำหรับสารพันธุกรรมที่สกัดได้และจะนำไปใช้ประโยชน์ในอนาคตได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทยถ้าต้องการรักษาผลประโยชน์ในลักษณะเช่นว่านี้ก็สามารทำได้เช่นกัน โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของสัญญาที่จะเกิดขึ้นตามความในมาตรา 15 นี้ซึ่งก็คง  
ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งในส่วนของนักวิทยาศาสตร์, นักเศรษฐศาสตร์ และนักกฎหมายที่จะ  
กำหนดเงื่อนไขข้อความทางวิทยาศาสตร์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจในรูปแบบและภายใต้เงื่อนไขของ  
กฎหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยให้มากที่สุด

อย่างไรก็ดีสิ่งที่ประเทศไทยจะได้รับมิใช่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังได้แสดงไว้  
แต่อย่างเดียว สิ่งหนึ่งที่อนุสัญญาฯ แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยจะต้องเสียผลประโยชน์ทาง  
เศรษฐกิจประการหนึ่ง คือ การต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในกรณีที่มีการถ่ายทอด  
เทคโนโลยีอันเนื่องมาจากการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเหล่านั้น ตามมาตรา 16 อันแสดงให้เห็นว่า  
การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา  
ตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอันอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า Trade-off มิใช่เป็นการได้รับเทคโนโลยีนั้น  
แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ต้องเสียสิ่งใดเลยในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม

เมื่อเทคโนโลยีดังกล่าวอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา  
การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวย่อมต้องขออนุญาตผู้เป็นเจ้าของหรือที่เรียกว่า “ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สิน  
ทางปัญญา” นั้นเสียก่อน การขออนุญาตมักจะต้องชำระผลตอบแทนหรือที่รู้จักกันในนามของ ค่า  
สิทธิ (Royalty) จากการใช้ทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วย รูปแบบของค่าสิทธิที่ชำระอาจจะเป็นได้  
ทั้งชำระเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนหรือเป็นอัตราส่วนตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง (จากกำไรสุทธิ, ราย  
ได้เบื้องต้น) เพียงครั้งเดียว หรือชำระเป็นรายปีตลอดระยะเวลาที่ได้มีการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา  
นั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันระหว่างผู้ขอใช้ฯ และผู้เป็นเจ้าของฯ

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจไว้ ณ ที่นี้ คือ การต้องชำระค่าสิทธิของ  
ประเทศผู้รับเทคโนโลยีภายใต้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ตามมาตรา 16 มิได้เกิดขึ้นด้วยผล

ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หากแต่เป็นหลักกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่ปรากฏอยู่แล้วทั้งในระดับระหว่างประเทศ (WIPO, Berne Convention และ TRIPs เป็นต้น) และระดับภายในประเทศ (พรบ.สิทธิบัตร, ลิขสิทธิ์, เครื่องหมายการค้า เป็นต้น) ด้วยเหตุผลตามทฤษฎีสถิตตามธรรมชาติของผู้ประดิษฐ์ (Theory of Natural rights of Inventor) ดังที่ได้ยกมาแสดงในบทที่ 2 ที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ใช้ความพยายามคิดค้นสิ่งประดิษฐ์หรือกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้ พันธกรณีของประเทศไทยที่จะต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในระดับระหว่างประเทศยังมีผลสืบเนื่องมาจากข้อตกลงการค้าอันเกี่ยวเนื่องด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว มาตรา 16 ของอนุสัญญาฯ จึงเป็นเพียงการย้ำเตือนให้ประเทศภาคีได้ตระหนักถึงความสำคัญในหลักการข้อนี้เท่านั้นเอง

จำนวนเงินหรือผลตอบแทนที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ทรงสิทธินั้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ว่าฝ่ายใดจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้มากกว่ากันมิได้มีการกำหนดจำนวนเงินไว้เป็นมาตรฐานแต่อย่างใด แม้ว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะต้องชำระค่าสิทธิในจำนวนที่มากก็เป็นเรื่องที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองต้องเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายดังกล่าวกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนซึ่งต้องคาดคะเนโดยอาศัยประโยชน์และความเป็นไปได้ในการพัฒนาสมรรถนะของเทคโนโลยีนั้นต่อไปในอนาคตด้วย

### 3. ผลกระทบทางวัฒนธรรม

ในทางมานุษยวิทยา (Anthropology) มีข้อเท็จจริงตามธรรมชาติว่า มนุษย์เป็น สิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่ง ลักษณะหนึ่งที่สิ่งมีชีวิตทุกชนิดเหมือนกันที่เป็นพลังผลักดันตามธรรมชาติ คือความต้องการมีชีวิตอยู่รอด อันประกอบด้วย การหายใจ, อาหารและน้ำ รวมตลอดจนถึง การหลบหลีกภัยอันตรายต่าง ๆ , ความต้องการทางเพศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้รวมเรียกว่า “สัญชาตญาณ” ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตทุกชนิด แต่การดำรงชีวิตอยู่รอดของมนุษย์แตกต่างไปจากสัตว์ตรงที่มนุษย์แต่ละยุคแต่ละสมัยไม่ได้สนองตอบความต้องการหรือสัญชาตญาณขั้นพื้นฐานด้วยวิธีเดียวกันตลอดมา แต่มนุษย์ได้ปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ด้วยการประดิษฐ์คิดค้นรูปแบบและวิธีการที่จะทำให้มีโอกาสในการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัย และมีลูกหลานสืบต่อกันมา สิ่งที่มีมนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นนี้เองในทางมานุษยวิทยา เรียกว่า “วัฒนธรรม” ดัง

นั้น พฤติกรรมของมนุษย์จึงมิได้เกิดจากแรงกระตุ้นจากสัญชาตญาณแต่อย่างเดียว หากแต่มีการกลั่นกรองโดยใช้วัฒนธรรมเข้ามาเป็นส่วนประกอบของพฤติกรรมนั้นด้วย<sup>31</sup>

วัฒนธรรมไม่ได้หมายถึง แนวความคิด (concept) ในการประดิษฐ์แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่หมายรวมไปถึง ความคิดที่จะใช้หรือไม่ใช้สิ่งประดิษฐ์นั้น ๆ ด้วย ดังนั้น ความคิดดังกล่าวจึงต้องได้มีการรวบรวมและเรียบเรียงกันเป็น “ระบบความคิด” ด้วยเหตุนี้เอง กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมด้วย เพราะกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เป็นความรู้ที่เกิดจากการประดิษฐ์คิดค้น<sup>32</sup> ขณะที่เทคโนโลยีเป็นการนำเอาความรู้มาใช้กับสังคมซึ่งอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือโทษมหาศาลก็แล้วแต่การนำไปใช้

วัฒนธรรมทุกหนทุกแห่งในโลกล้วนแล้วแต่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติ กับอำนาจที่อยู่เหนือธรรมชาติ ความสัมพันธ์ทั้งสามส่วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กันและกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวกำหนดแบบแผนในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น วิถีชีวิตในทางเศรษฐกิจ, การใช้ทรัพยากร, การเมืองการปกครอง, การศาสนาและความเชื่อ, ศิลปและวรรณกรรม, ตลอดจนสุขภาพอนามัย ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กันและกันอีก เช่น ในหลายต่อหลายครั้งรูปแบบของวิถีชีวิตในทางการเมืองการปกครองของมนุษย์ก็ขึ้นอยู่กับความเชื่อในทางศาสนา เป็นต้น คำถามเกี่ยวกับเรื่องธรรมชาติและปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ว่าเกิดมีขึ้นได้อย่างไรล้วนเกิดขึ้นเหมือนกันในทุกยุคทุกสมัย แต่คำตอบที่ได้จะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยใดในสังคมจะเป็นผู้ตอบ ศาสนา, ปรัชญา หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในหลายต่อหลายครั้งที่คำถามหนึ่ง ๆ หน่วยนั้นตอบไม่ได้ แต่หน่วยอื่นจะสามารถแสดงความชัดเจนในปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

แต่ก่อน วัฒนธรรมจะปรากฏอยู่ในสังคมตามวิถีชีวิตเรื่องศาสนา พิธีกรรมและความเชื่อของมนุษย์ โดยมักจะเชื่อกันว่า สรรพสิ่งทุกอย่างที่มีอยู่ตามธรรมชาติล้วนแล้วแต่มีอำนาจที่มองไม่เห็นกำกับดูแลอยู่ (Animism) อันส่งผลให้เชื่อกันว่าอำนาจที่มองไม่เห็นเหล่านั้นสามารถมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์ด้วย ปรากฏการณ์ในชีวิตหลาย ๆ ประการเกิดจากอิทธิพลของ “ผี” เช่น การเกิด หรือการตาย เป็นต้น ดังนั้น มนุษย์จะต้องเคารพเชื่อฟังผี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผีบรรพบุรุษ แม้บรรพบุรุษจะตายไปแล้ว ลูกหลานก็มีหน้าที่ต้องเคารพและดูแลผีบรรพบุรุษนั้นให้อยู่ดีมีความ

<sup>31</sup> จลาดชาย รมิตานนท์, “วัฒนธรรมกับความหลากหลายทางชีวภาพ,” ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เคล็ดไทย จำกัด, 2537), หน้า 78-81.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน.

สุข (ตามความเชื่อของเขาเหล่านั้น) มีการสร้างหิ้งสร้างศาลให้เป็นที่พักอาศัย ขณะเดียวกัน ลูกหลานก็ต้องประพฤติตนตามจารีตประเพณีที่บรรพบุรุษกำหนดไว้ด้วย เช่น ห้ามหญิงชายมีความสัมพันธ์ทางเพศกัน โดยไม่ต้องทำตามจารีตประเพณีมีเช่นนั้นจะเป็นการผิดผี ผีบรรพบุรุษอาจทำร้ายพ่อและแม่ให้ถึงแก่ชีวิตได้ ดังนั้น “ผี” จึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนของสังคม แต่ขณะที่ปัจจุบันความเชื่อเรื่องผีเป็นเรื่องไร้สาระ พฤติกรรมเหลวไหลทางเพศจึงเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเสียวก่อนแต่งงาน จนถึงการขายตัวเป็นโสเภณี เพื่อสนองความต้องการด้านวัตถุในรูปแบบต่าง ๆ

นอกเหนือจากระเบียบแบบแผนในการดำรงชีวิตแล้ว ธรรมชาติอื่นเองก็ล้วนแล้วแต่มีศัลยกรรมกำกวมแลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นดินหมากรากไม้, ป่า, ดินน้ำลำธาร ฯลฯ ดังนั้น เมื่อคนเข้าไปเพื่อแสวงหาปัจจัยที่จำเป็น เช่น เก็บของป่า, ล่าสัตว์ ก็จำเป็นต้องขออนุญาตจากผีก่อนด้วยการสังเวยด้วยเครื่องสังเวยเล็ก ๆ น้อย ๆ และจะต้องไม่นำของเหล่านั้นออกมามากมายเกินกว่าความจำเป็น มิฉะนั้นแล้วก็จะถูกลงโทษให้เจ็บป่วยหรืออาจถึงขั้นเสียชีวิตได้ การดำรงชีวิตของมนุษย์ดังกล่าวเป็นการดำรงชีวิตในระบบเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ (subsistent economy) ที่เกิดจากการเรียนรู้, สังคม, ถ่ายทอดและปรับเปลี่ยนความคิดและความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติมาโดยตลอด การดำรงชีวิตดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ไปด้วย เนื่องจากกระบวนการวิวัฒนาการเหล่านั้น เกิดขึ้นเพราะการทดลองมาหลายชั่วอายุคนจนเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในมิติประโยชน์มากที่สุด จึงได้สรุปออกมาและเสนอแนะเป็นแนวความคิดเพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติต่อไป ซึ่งการปฏิบัติเหล่านี้ก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ไปตามกาลสมัย

สำหรับประเทศไทยเอง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงหลังที่เรียกว่า เป็นการพัฒนา (development) หรือความเจริญแนวใหม่ (modernization) ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมไทยทั้งสิ้นจากรูปแบบที่เป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพที่ดำรงชีวิตอยู่อย่างเรียบง่ายไม่ฟุ้งเพื่อไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือไม่เอารัดเอาเปรียบธรรมชาติจนมากเกินไป จนเกิดความจำเป็น หรือที่มีลักษณะเป็นการผลิตในระดับพอมีพอกินมาเป็นการพัฒนาแนวใหม่ที่เป็นการนำความคิดทางตะวันตกที่อ้างว่าพัฒนาแล้วบนรากฐานของระบบ “ลัทธิทุนนิยม (capitalism)” ที่เป็นอุดมการณ์หรือระบบคิดที่มีการตั้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือ สร้างความสำเร็จในทางเศรษฐกิจที่อาศัยโอกาสจากการผลิตและการค้าเสรี ตามแนวความคิดของ Adam Smith ซึ่งเป็นการดำรงชีวิตอยู่ด้วยลักษณะที่แข่งขัน ความสุขและความสำเร็จในชีวิตมองได้จากวัตถุเป็นหลัก หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ลัทธิวัตถุนิยม (commodity fetishism)” ซึ่งต้องอาศัยการแข่งขันกันผลิต ต่อสู้ฟาดฟันในทางการค้า โดยใช้กลเม็ดต่าง ๆ ด้านการตลาดทั้งที่ถูกต้องและผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เกิดลัทธิบริโภคนิยม

นิยม (consumerism) แบบแผนพฤติกรรมวัฒนธรรมทิ้งกินขว้าง (throw away culture) ในสินค้าหลายประเภท เช่น เครื่องดื่มบรรจุกระป๋อง เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนี้จะเจริญและพัฒนาได้ดีต่อเมื่อมีการบริโภคอย่างไม่หยุดยั้งนั่นเอง

การพัฒนาโดยความคิดทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ขยายตัวลงไปถึงแหล่งชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนดั้งเดิม เพื่อหาทางนำทรัพยากรออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและให้ได้ผลผลิตที่สนองต่อความต้องการของท้องตลาดมากที่สุด มีการส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกชนิดพันธุ์ใหม่ ๆ ที่ได้จากการผสมพันธุ์จากห้องทดลองที่เน้นความสามารถในการผลิตที่สูงเพียงไม่กี่สายพันธุ์โดยมุ่งหวังให้ทดแทนพืชพื้นเมืองที่มีความหลากหลายทางสายพันธุ์เพราะผ่านกระบวนการปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ด้วยเหตุผลเพียงต้องการเพิ่มผลผลิตดังกล่าวให้มากขึ้นเท่านั้นเอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หากมีศัตรูพืชหรือโรคระบาดเกิดขึ้นกับสายพันธุ์เหล่านั้นไร่นาดังกล่าวจะถูกทำลายล้างจนหมดสิ้น

ในส่วนของพืชสมุนไพรนั้น บริษัทฯ ผลิตยาหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับว่าส่วนใหญ่แล้ว การค้นพบตัวยาในการรักษาโรคปัจจุบันได้มาจากความรู้ว่า มีการใช้สารสกัดเหล่านั้นในการบำบัดรักษาโรคในหมู่ผู้คนท้องถื่นหรือบริเวณบางแห่งของโลกอยู่แล้ว หรือที่เรียกกันว่าเป็น “ภูมิปัญญาชาวบ้าน (indigenous knowledge)” โดยอาศัยภูมิปัญญาเหล่านั้นนำมาศึกษาสกัดและทดลองทางเภสัชวิทยาและทางเคมีเพื่อหาคุณสมบัติหรือสรรพคุณต่าง ๆ ก่อนที่จะผลิตออกมาจำหน่ายเป็นยาในเชิงอุตสาหกรรม กรณีที่เห็นได้ชัดเจนในประเทศไทย คือ กรณีของต้นเปล้าน้อยที่ผ่านมารวด ๆ นี้ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็ถูกนำไปสกัดทางเคมีและเภสัชวิทยาได้สารที่มีฤทธิ์รักษาแผลในกระเพาะอาหาร และได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรกรรมวิธีการผลิตดังกล่าว

ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรม และความหลากหลายทางพันธุกรรมจึงเป็นเรื่องที่มีความใกล้ชิดกับเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพราะปัจจุบัน วิถีชีวิตของมนุษย์เป็นแบบ “มนุษย์ชีวาลัย (biosphere people) ซึ่งดำรงอยู่ได้ด้วยการเบียดเบียนทรัพยากรธรรมชาติ โดยนำเอาทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ กำลังเป็นกระแสที่รุนแรง ในขณะที่การดำรงชีวิตแบบ “มนุษย์นิเวศน์ (ecosystem people) ที่มนุษย์พึ่งพาอาศัยและเรียนรู้ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในลักษณะที่ยั่งยืนในระบบนิเวศน์ในลักษณะมีดุลยภาพกำลังจะกลายเป็นสิ่งที่สูญหายไป ทั้ง ๆ ที่การดำรงชีวิตเช่นนั้นจะมีส่วนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอย่างดี ดังนั้น การสูญเสียวัฒนธรรมดั้งเดิมจึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพด้วยประการหนึ่ง กรณีที่เห็นได้ชัด คือ การปลูกพืชสายพันธุ์เดียวกันทั่วทั้งประเทศ ที่ยกมาข้างต้น



อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฯ ก็ได้แสดงให้เห็นถึง การตระหนักถึงปัญหาความสูญเสียดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน และได้กำหนดไว้เป็นหลักการประการหนึ่งในอนุสัญญาฯ ที่ประเทศภาคีจะต้องตระหนัก เคารพและให้ความสำคัญต่อภูมิปัญญาชาวบ้านอันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ดังที่ปรากฏความในมาตรา 8 (ญ) ซึ่งแนวคิดในเรื่องนี้คือ ให้คนในท้องถิ่นได้ประโยชน์และมีส่วนร่วมในการรักษาพื้นที่อนุรักษ์โดยกำหนดวิธีการ กติกา และการจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างแนวความรู้สมัยใหม่กับภูมิปัญญาดั้งเดิม

วิธีการตามหลักการดังกล่าว มีกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจศึกษาคือ กรณีของประเทศแชนเบีย<sup>33</sup> ซึ่ง World Wildlife Fund สาขาประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการฟื้นความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการจัดการและการอนุรักษ์สัตว์ป่าให้กับชุมชนท้องถิ่นที่ซึ่งผู้คนในชุมชนนั้นยังคงรักษาวิถีชีวิตดั้งเดิมไว้อยู่ โดยรัฐกำหนดพื้นที่รอบ ๆ อุทยานหรือเขตอนุรักษ์ไว้ให้เป็นเขตกันชน พื้นที่นี้เรียกว่า พื้นที่จัดการการล่าสัตว์ ในพื้นที่นี้คนสามารถเข้าไปล่าสัตว์ได้แต่ต้องมีใบอนุญาต ส่วนการใช้ที่ดินในรูปแบบอื่น เช่น การทำการเพาะปลูกแบบดั้งเดิมของชาวบ้านจะไม่มี การควบคุมแต่อย่างใด การล่าสัตว์ส่วนใหญ่มักจะมาจากคนภายนอกผู้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงให้แก่รัฐบาล ส่วนชาวบ้านไม่มีสิทธิล่าหรือได้รับรายได้จากการล่าสัตว์โดยคนภายนอกดังกล่าว แต่ในที่สุดชาวบ้านก็ลักลอบล่าสัตว์ทั้งโดยตรงและโดยการร่วมมือกับคนนอกที่ตกลงแบ่งเนื้อสัตว์ให้ซึ่งกันและกัน รัฐบาลของแชนเบียได้ใช้จ่ายเงินไปมากมายในการจัดควมระแวดระวังรักษาการ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็เข้าไปไม่ถึงพื้นที่ห่างไกล ต่อมาจึงได้คิดค้นหาวิธีการกันใหม่ โดยให้พวกพรานที่เป็นคนนอกและจ่ายเงินเข้ามาเพื่อล่าสัตว์แบบ “ซาฟารี” จะต้องจ้างคนท้องถิ่นเป็นผู้นำทาง และรายได้จากการล่าสัตว์แบบซาฟารีนี้ต้องแบ่งให้กับชุมชนท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้รายได้ที่เกิดจากการขายของที่ทำมาจากของป่าก็จะต้องนำไปให้แก่หมู่บ้านที่เป็นเขตกันชนป้องกันอุทยานทั้งหลาย และปัจจุบันนี้ชาวบ้านได้รับอนุญาตให้ล่าสัตว์ภายใต้ข้อจำกัดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืนถาวร ดังนี้ พรานหรือยามของหมู่บ้านก็ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นกองกำลังรักษาเขตอุทยานและพวกเขาก็ได้แสดงความสามารถในการหยุดยั้งการลักลอบล่าสัตว์โดยคนภายนอกได้สำเร็จไม่ว่าจะเป็นในฤดูฝนหรือฤดูแล้ง เพราะ แรงจูงใจของพวกเขาคือการปกป้องสัตว์ป่า และรายได้ของพวกเขาเอง

สำหรับกรณีของประเทศไทยก็น่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีของการอนุรักษ์พะยูนและเต่าทะเล ที่โดยปกติเมื่อชาวบ้านจับพะยูนได้ก็มักจะปล่อยพะยูนนั้นกลับคืนสู่ธรรมชาติ เพราะชาวบ้านเชื่อว่า พะยูนและเต่าทะเลเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญว่าทะเลมีความอุดมสมบูรณ์มากน้อย

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

เพียงใด มีการทำการประมงโดยผิดกฎหมายหรือไม่ ในปริมาณมากน้อยเท่าใด เพราะสัตว์ทั้งสองชนิดนี้เป็นสัตว์ที่มีความอ่อนไหวสูงเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ชาวบ้านเชื่อกันว่า ถ้าพะยูนและเต่าทะเลยังคงมีชีวิตอยู่จะแสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของทะเลนั้น และจะเป็นตัวบ่งบอกถึงปริมาณสัตว์น้ำว่าเขาสามารถนำมาใช้บริโภคได้มากน้อยเท่าใด ชาวบ้านสนใจในเรื่องดังกล่าวถึงขนาดทราบว่า พะยูนกินหญ้าทะเลชนิดใด แถบใด และจะปรากฏตัวอยู่ในบริเวณใด ในช่วงเวลาไหนได้บ้าง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีข้อต้องพิจารณาอยู่ประการหนึ่ง คือ ทำอย่างไรจึงจะรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมให้ควบคู่ไปกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของวิถีประชาแบบไทยต่อไป ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาถึงความหลากหลายทั้งสองลักษณะควบคู่กันไปโดยวิธีการเคารพในภูมิปัญญาและร่วมมือกับผู้ทรงภูมิปัญญานั้น ๆ พร้อม ๆ กับศึกษาหาบทสรุปในกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพให้เกื้อกูลกับการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อไป

#### 4. ผลกระทบด้านการเมือง

เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือรักษาสังแวดล้อมระดับโลก (Global Instrument) ฉบับแรกที่ผนวกความคิดในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเข้าไว้เป็นเรื่องเดียวกัน ข้อได้เปรียบในประเด็นต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ จึงเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของข้อได้แย้งทางการเมือง

ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ UNCED และได้ลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1992 ณ กรุงแรมโบปี ประเทศเคนยา ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการพิเศษกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ต่อไป โดยอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติเรื่องของการลงนามให้สัตยาบันไว้ในมาตรา 34 ความว่า อนุสัญญาจะเปิดโอกาสให้มีการลงนามจนถึงวันที่ 4 มิถุนายน 1993 และหลังจากนั้นให้มีการลงนามภาคยานุวัติไปได้เรื่อย ๆ ผลของการลงนามรับรอง (signature) นี้ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 18 กำหนดว่า เมื่อรัฐได้ลงนามสนธิสัญญาแล้วย่อมมีพันธะผูกพันในการที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ซึ่งจะมีผลเสียต่อวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา หรืออย่างน้อยก็จะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำดังกล่าวจนกว่าจะได้ทำสัตยาบันสนธิ

สัญญา หรือมิฉะนั้นก็ต้องแสดงออกมาว่ารัฐนั้นไม่ต้องการเป็นภาคีตามความในข้อตกลงดังกล่าว ดังนั้น จากหลักการของอนุสัญญาเวียนนาจึงแสดงให้เห็นว่า ในกรณีของประเทศไทยแม้จะไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แต่ได้ลงนามรับรองหลักการของอนุสัญญาฯ ไปแล้ว การลงนามดังกล่าวส่งผลให้เกิดความผูกพันว่าจะไม่ทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา จนกว่าจะได้ให้สัตยาบันหรือแสดงออกโดยชัดแจ้งว่าไม่ประสงค์จะเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ อีกต่อไป

สำหรับกรณีของรัฐที่ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ได้ทันเวลาและตามสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ อาจเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาในภายหลังได้ด้วยการภาคยานุวัติ (accession) ตามมาตรา 35 ซึ่งจะมีผลให้รัฐที่ภาคยานุวัติมีพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ นั้นเป็นประการเดียวกับรัฐที่ได้ลงนามให้สัตยาบันไว้ อนุสัญญาฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้มีการภาคยานุวัติได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา โดยการมอบหลักฐานเอกสารในการภาคยานุวัติให้กับสำนักงานเลขานุการหรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วจะมีผลบังคับใช้ผูกพันรัฐภาคีให้ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาโดยสุจริตในดินแดนของรัฐนั้น และข้อตกลงนั้นจะไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสนธิสัญญา ดังนั้น จึงมีผลผูกพันให้องค์กรทั้งทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการของแต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว โดยจะอ้างบทบัญญัติของกฎหมายภายในมาเป็นข้อปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาไม่ได้ ดังที่ได้มีการกล่าวไว้ในมาตรา 27 ของอนุสัญญาเวียนนา

อย่างไรก็ดี การผูกพันตามกฎหมายของอนุสัญญาฯ กับกฎหมายระหว่างประเทศมักจะมีคำถามเกี่ยวกับลำดับชั้นระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในเกิดขึ้นเสมอว่ากฎหมายใดมีศักดิ์สูงกว่ากันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเรื่องนี้สามารถพิจารณาจากทฤษฎีได้ 2 ทฤษฎีด้วยกัน คือ<sup>34</sup>

#### 1. ทฤษฎีเอกนิยม (Monism)

เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงในรัฐภาคีในฐานะที่เป็นกฎหมายภายใน ด้วยเหตุผลที่ว่า กฎหมายทั้งสองประเภทต่างมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกันและสามารถอยู่ในระบบกฎหมายเดียวกันซึ่งนอกจากจะใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐแล้ว ในหลายกรณีกฎหมายระหว่างประเทศยังมีผลโดยตรงต่อประชาชนในรัฐด้วย ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน กฎหมายภายในย่อมอยู่

<sup>34</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 : สนธิสัญญา.

ภายใต้ของกฎหมายระหว่างประเทศเพราะถือว่า การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในโลกนี้เป็นการอยู่ร่วมกันในสังคมตั้งแต่ระดับเล็กที่สุดคือครอบครัวไปจนถึงใหญ่ที่สุด คือ สังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น สังคมระหว่างประเทศจึงเป็นสังคมร่วมกันของมนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดและครอบคลุมลงไปถึงสังคมย่อยไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น กฎเกณฑ์ระบบแผนระหว่างประเทศจึงอยู่เหนือกฎเกณฑ์หรือกฎหมายภายใน และสามารถยกเลิกกฎเกณฑ์แบบแผนภายในที่ขัดแย้งนั้นได้ทางข้อเท็จจริง (ipso facto)

## 2. ทฤษฎีทวินิยม (Dualism)

เป็นทฤษฎีที่มีความเห็นตรงกันข้ามกับทฤษฎีแรก กล่าวคือ ในแนวความคิดตามทฤษฎีนี้มองว่ากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายภายในไม่เป็นอย่างเดียวกัน เพราะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และมีความสัมพันธ์กับสังคมที่แตกต่างกันออกไปด้วย กฎหมายระหว่างประเทศจะใช้บังคับระหว่างรัฐไม่ใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาที่อยู่ในกรอบของกฎหมายภายใน ยกเว้นจะเป็นกรณีเฉพาะที่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การที่ให้เอกชนผู้ลงทุนอาจฟ้องรัฐได้หากได้รับความเสียหายตามกรอบของอนุสัญญา ICSID (International Center for Settlement of Investment Dispute Convention) ดังนั้น กฎหมายทั้งสองชนิดจึงไม่สามารถใช้บังคับต่อบุคคลที่อยู่นอกเหนือความคุ้มครองของแต่ละประเภทได้ ดังนั้นหากรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศใดประสงค์จะนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับกับคนในชาติของตน รัฐจึงต้องแปรสภาพกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นรูปของกฎหมายภายในก่อน โดยอาศัยกระบวนการตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยเองถือหลักทวินิยม ทั้งนี้ พิเคราะห์ได้จากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศที่ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ ดังความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 181 ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหน้าที่สัตตัญญาสันติภาพ สงบศึกษา และสัตตัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัตตัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะตั้งออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัตตัญญาต้องได้รับความเห็นชอบต่อรัฐสภา”

ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญของไทย สนธิสัญญาไม่ได้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในทันทีทันใด เพราะจะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากการที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาแล้ว เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามสนธิสัญญาใด



อย่างไรก็ดี อำนาจในการทำสนธิสัญญาเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ซึ่งทรงใช้ผ่านทางบริหาร หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นอำนาจบริหาร แต่หากสนธิสัญญานั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของไทยหรือเขตอธิปไตยของชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตามอนุสัญญาแล้ว การแสดงอำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารก็จะถูกควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยสนธิสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ อันจะส่งผลให้เกิดความผูกพันแก่ประเทศได้ โดยหลักทั่วไปแล้วทบัญญัติของสนธิสัญญาใดที่ผูกพันเฉพาะรัฐบาลหรือเพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีนั้นก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ แต่ถ้าบทบัญญัติของอนุสัญญาใดจะสร้างผลกระทบถึงสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนหรือขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ก็จะต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่

สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้มีข้อที่กำลังถกเถียงกันว่าเป็นอนุสัญญาที่ต้องมีการออกกฎหมายภายในรองรับอีกครั้งหนึ่งหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งถือว่าเป็นประเด็นหลักของอนุสัญญาเพราะ ทางฝ่ายที่เห็นด้วยกับหลักการตามอนุสัญญาฉบับนี้ เห็นว่า กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ปัจจุบันมีเพียงพอแล้ว ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 , พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 , พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2528 , พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) พระราชบัญญัติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติที่ให้บุคคลอื่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ทั้งสิ้น แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้หรืออาจต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ กฎหมายที่ต้องการเพิ่มเติมตามความของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ ระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่จะเป็นกรอบหรือแนวทางในการเข้าถึงฯ เท่านั้น แต่ระเบียบดังกล่าวก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่แต่อย่างใด เป็นเพียงแค่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมอบหมายเป็นนโยบายตามระเบียบนั้นให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการปฏิบัติตามก็เป็นการเพียงพอ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 วรรค 2

ส่วนฝ่ายที่คัดค้านอนุสัญญาฉบับนี้ ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมยังมีไม่พอ แม้จะมีกฎหมายกล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้แล้วก็ตาม แต่ลักษณะของกฎหมายนั้นก็เป็น การห้ามมิให้ทำกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์หรือแหล่งที่

อยู่อาศัย แม้ว่าจะมีข้อความที่อนุญาตอยู่ในตอนท้าย ข้อความนั้นก็ไม่สามารถใช้บังคับในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายใหม่ในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การไม่นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจึงเป็นการขัดต่อมาตรา 181 วรรค 2

นอกจากนี้ ฝ่ายที่คัดค้านยังแสดงความเห็นต่อไปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการกำหนดนโยบายการบริหารให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติไม่สามารถบังคับกับเอกชนได้โดยตรง ทั้ง ๆ ที่ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เป็นเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนต่างประเทศ สำหรับความเห็นของผู้เขียนในเรื่องนี้ ขอแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น ดังนี้ คือ

### 1. กฎหมายที่ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายที่ว่าด้วยการเข้าถึงฯ ในปัจจุบันมีอยู่อย่างเพียงพอแล้ว เพียงแต่แยกกันอยู่ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ กัน เช่น การเข้าถึงในบริเวณที่เป็นเขตอนุรักษ์ก็อยู่ภายใต้กฎหมายของกรมป่าไม้ หรือในบริเวณระบบนิเวศน์ทางน้ำก็อยู่ภายใต้การดูแลของกรมประมง , หรือการเข้าถึงชนิดพันธุ์บางประเภทก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมวิชาการเกษตร เพียงแต่กฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวเป็นลักษณะของกฎหมายในทางปฏิเสธ (negative) หรือ “ห้ามไว้ก่อน” แต่บทบัญญัติดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้เป็นบทกฎหมายที่ห้ามโดยเด็ดขาด หากมีเหตุผลหรือมีกรณีที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่งานก็มีดุลยพินิจที่จะอนุญาตให้เข้าถึงได้

### 2. การกำหนดระเบียบการเข้าถึงในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ในกรณีนี้ เมื่อได้จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อเป็นหน่วยงานสำหรับประสานงานและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 แล้ว สามารถอาศัยกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวกำหนดระเบียบในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ซึ่งระเบียบดังกล่าวจะเป็นการกำหนดองค์ประกอบขั้นพื้นฐานสำหรับการเข้าถึงฯ เพื่อให้ทั้งผู้เข้าถึงฯ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้กฎหมายที่ตนต้องรับผิดชอบดูแล ส่วนสิทธิ หน้าที่ และความผูกพันของเอกชนผู้เข้าถึงฯ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ หรือหากมีข้อตกลงหรือสัญญาที่ว่าด้วยการเข้าถึงฯ สิทธิ หน้าที่ และความผูกพันระหว่างหน่วยงานกับผู้เข้าถึงฯ ก็จะเป็นไปตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ในข้อตกลง

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงฯ นั้นต้องเป็นข้อกำหนดที่วางแนวทางกว้าง ๆ และยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าถึงในลักษณะของอนุบัญญัติจึงเป็นการเหมาะสมและง่ายแก่การยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขมากกว่าที่จะทำในรูปของพระราชบัญญัติ

ข้อโต้แย้งอีกเรื่องหนึ่ง คือ การอ้างว่าประเทศไทยต้องเสียอำนาจอธิปไตยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ เนื่องจากอนุสัญญาฯ ได้กำหนดว่า ประเทศภาคีต้องอนุญาตให้ประเทศอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มีอยู่ในประเทศของตน

ในเรื่องนี้หากได้พิจารณาถึงหลักการในมาตรา 15 สามารถเรียงลำดับหลักการที่สำคัญได้คือ

(1) รัฐทุกรัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรม (มาตรา 15 วรรคแรก) ส่งผลให้รัฐสามารถออกกฎหมายหรือกฎระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมของรัฐนั้น ๆ

(2) รัฐจะต้องสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยรัฐภาคีอื่นและต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้

(3) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องกระทำในรูปแบบของการตกลงร่วมกัน (mutually agreed term) และต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรานี้

(4) ถ้ามิได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องอยู่ภายใต้การให้ความยินยอมล่วงหน้าของประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมนั้น

จากความตามอนุสัญญาฯ แสดงให้เห็นว่า อนุสัญญาฯ ได้ยอมรับหลักการที่ว่ารัฐมีสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรม สิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดอำนาจแก่รัฐในการออกกฎหมายหรือกำหนดแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน แม้ว่าอนุสัญญาฯ จะบอกว่าให้รัฐกำหนดเงื่อนไขเพื่ออำนวยประโยชน์ต่อการเข้าถึงฯ โดยรัฐอื่น แต่เงื่อนไขดังกล่าวนั้นก็แสดงเพียงแก่การเปิดโอกาสหรือการยอมรับในหลักการว่า รัฐนั้นยอมให้รัฐภาคีอื่นเข้ามาใช้ทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศของตนได้ และจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะขัดขวางการเข้าถึงฯ ของรัฐภาคี

แต่อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาที่มีความสำคัญมากที่สุดในเรื่องการเข้าถึงฯ คือ การให้รัฐเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมและรัฐผู้ขอเข้าถึงได้ทำความตกลงกันในรูปของข้อตกลงหรือข้อสัญญาในการเข้าถึง สุดแล้วแต่จะเรียกตามความในมาตรา 15 วรรคสี่ที่ว่าข้อตกลงร่วมกัน (mutually agreed terms) อันแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีความในมาตรา 15 วรรคสองกำหนดว่า

ต้องมีเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกในการเข้าถึง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ลำพังเงื่อนไขเช่นนั้นจะทำให้รัฐสามารถเข้าถึงได้อย่างอิสระ การจะเข้าถึงได้ต้องทำเป็นข้อตกลงซึ่งคู่สัญญาจะมีอิสระในการแสดงเจตนา (free will) ที่จะตกลงกันเป็นประการใดก็ได้ หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะมีสัญญาเกิดขึ้น กรณีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมก็เป็นเช่นเดียวกัน เมื่ออนุสัญญาฯ กำหนดให้มีการตกลงร่วมกัน ความดังกล่าวก็มิได้แสดงให้เห็นว่า รัฐทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องเข้าถึงและอนุญาตให้เข้าถึงเสมอไป รัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมอาจไม่อนุญาตให้เข้าถึงก็ได้ ถ้าเงื่อนไขในการเข้าถึงทำให้คู่กรณีต้องเสียเปรียบ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักทฤษฎีระหว่างประเทศที่ว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (PSNR) นั่นเอง

นอกจากนี้ แม้ว่า ทั้งสองฝ่ายสามารถดูแลข้อตกลงเรื่องการเข้าถึงฯ ก็ตาม การเข้าถึงฯ จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่จะได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมนั้น

จากประเด็นปัญหาในส่วนกฎหมายดังกล่าวนี้เอง ทำให้มีการนำไปสู่ข้อโต้แย้งทางการเมืองว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญาด้วยวิธีไม่นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ การเข้าร่วมเป็นภาคีจะเป็นผลดีหรือผลเสียต่ออำนาจทางการเมืองรวมตลอดถึงข้อกล่าวหาที่ว่า หากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปจะถือว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการไม่เคารพต่อระบบรัฐสภาหรือไม่ ประเด็นทั้งหลายเหล่านี้เป็นเรื่องที่หน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจำต้องแสดงท่าทีและให้ความกระจ่างชัดในเรื่องเหล่านี้ต่อไป มิฉะนั้น จะถูกมองว่า หน่วยงานของฝ่ายบริหารดำเนินการโดยไม่โปร่งใส และก็มีข้อกล่าวหาทางการเมืองทั้งในประเด็นที่ได้กล่าวมาและประเด็นอื่น ๆ อีกที่กำลังจะเกิดขึ้นมา เช่น มาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพ (biosafety measure) เป็นต้น

จากการศึกษาบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และบทบัญญัติของกฎหมายภายในสามารถเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวมตลอดจนความคิดเห็นของผู้วิจัยได้เป็นตารางดังต่อไปนี้



ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบผลดีผลเสียของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ผลดี	ผลเสีย	ความเห็น
<p><b>1. ภาระหน้าที่</b></p> <p>1.1 กำหนดนโยบาย</p> <p>การเป็นภาคีอนุสัญญาทำให้ประเทศไทยต้องมีนโยบายและมาตรการระดับชาติที่ชัดเจนเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เช่น ต้องกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในทุกระดับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานอื่น เช่น กรมประมง, กรมป่าไม้ ฯลฯ ตลอดจนต้องมีการกำหนดระเบียบวิธีในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมนั้น</p>	<p>สืบเนื่องจากการเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ นี้เองทำให้ประเทศไทยต้องมีภาระหรืองานที่จะต้องทำมากขึ้นเพื่อให้การอนุรักษ์และการใช้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ</p>	<p>แม้ว่าการเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ จะทำให้ประเทศไทยต้องมีภาระที่จะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการระดับชาติในเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น แต่จากสภาพการณ์ปัจจุบันที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ “ยุคโลกไร้พรมแดน” การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้เกิดความสามารถในการรับรู้ข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องส่งผลถึงศักยภาพในการประดิษฐ์คิดค้นต่าง ๆ ภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศได้เข้ามาทำการศึกษาค้นคว้าอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุ-</p>

		<p>กรรมต่าง ๆ ในประเทศไทย การมีนโยบายและมาตรการระดับชาติที่ชัดเจนและแน่นอน ตลอดจนมีหน่วยงานดูแลในเรื่องดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรได้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง และทำให้กิจกรรมดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ</p>
<p>1.2 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา</p>	<p>การเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยในเรื่องราคา เมล็ดพันธุ์, ปุ๋ย, ยาฆ่าแมลง หรือปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับ ภาคเกษตรกรรมให้มีความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญาแก่สิ่งประดิษฐ์หรือวัตถุอื่นใดที่ได้มาจากทรัพยากรนั้น</p>	<p>ราคาของผลผลิตและปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรที่มีราคาสูงขึ้น เนื่องมาจากการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานั้น ไม่ได้เกิดขึ้นตามความในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ หากแต่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งประเทศไทยได้ไปแสดง เจตนารมณ์เข้าเป็นภาคีไว้ เช่น TRIPS, Berne Convention ส่วนบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ เป็นเพียงการชี้ให้เห็นว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยี จะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เหมาะสมเท่านั้นเอง</p>
<p>2. สิทธิประโยชน์</p>		

<p>2.1 การมอบผลตอบแทน อนุสัญญาฯ กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศผู้ขอเข้าถึง ต้องมอบผลประโยชน์ตอบแทนแก่ประเทศเจ้า- ของทรัพยากร พันธุกรรม ผลประโยชน์ดังกล่าวมี ทั้งเงินและผลประโยชน์อื่น เช่น การถ่ายทอด- เทคโนโลยี แต่ทั้งนี้ รายละเอียดของเรื่องนี้จะต้องมี การประชุมและตกลงกันต่อไปโดยผ่านทางเวทีที่ ประชุมภาคีสมาชิก (COP)</p>		<p>การเข้าร่วมเป็นภาคีข้อม ทำให้เกิดอำนาจต่อ- รองในลักษณะพหุภาคีซึ่งจะมีประสิทธิภาพกว่า การตกลงในระดับทวีภาคี เพราะสามารถรวม กลุ่มประเทศที่มีความต้องการและผลประโยชน์ ที่เหมือนกันเข้าด้วยกันได้</p>
<p>2.2 การถ่ายทอดเทคโนโลยี</p>		
<p>การเข้าร่วมเป็นภาคีจะทำให้เกิดการถ่ายทอด เทคโนโลยีที่ทันสมัยสำหรับการวิจัย, การอนุรักษ์ รวมถึงเทคโนโลยีที่ใช้เพิ่มผลผลิต, เทคโนโลยี การแพทย์และการสาธารณสุข ทำให้เกิดการพัฒนา ต่อไป</p>	<p>ไม่สามารถพิสูจน์หรือกำหนดได้ว่าจะให้ถ่าย- ทอดเทคโนโลยีได้บ้าง และให้ถ่ายทอดไปจน ถึงขั้นคอนใด</p>	<p>การเป็นประเทศสมาชิกของอนุสัญญาฯ จะส่งเสริม ให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรฯ ในระหว่างประเทศภาคี โดยอนุ- สัญญาฯ กำหนดให้ประเทศภาคีจับมือถ่าย- ทอดเทคโนโลยีในรูปแบบของข้อตกลงร่วมกัน (Mutually Agreed Terms) ตามความที่ปรากฏ ในมาตรา 16 วรรค 4 ดังนั้นรายละเอียด, ชั้น- ตอน, ลักษณะและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ เทคโนโลยีนั้นจะถูกกำหนดโดยคู่สัญญาทั้งสอง- ฝ่าย ดังนั้นการจะกำหนดลักษณะของการถ่าย-</p>

		<p>หอดเทคโนโลยีว่าจะให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีใดบ้างจึงขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ในสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจกำหนดได้โดยระบุไว้เฉพาะรายตัว หรืออาจกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขกว้าง ๆ ก็ย่อมทำได้</p>
<p>2.3 การส่งเสริมการศึกษา</p> <p>อนุสัญญาฯ จะก่อให้เกิดกระบวนการส่งเสริมการศึกษา (Learning Process) แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลากหลายทางชีวภาพทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเริ่มตั้งแต่ให้การศึกษาในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ, ทรัพยากรพันธุกรรม, การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ไปถึงความรู้ที่เกี่ยวเนื่องกับเทคโนโลยีชีวภาพ, การให้ทุนการศึกษา, ทุนวิจัย, การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยในห้องทดลอง เป็นต้น</p>		
<p>2.4 ความช่วยเหลือทางการเงิน</p> <p>โดยผลของอนุสัญญาฯ ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกและเป็นเจ้าของทรัพยากรฯ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ</p>		

<p>กลไกทางการเงินในระดับระหว่างประเทศ ทั้งจากประเทศภาคีสมาชิกและจาก หน่วยงานอื่น (เช่น UNEP, GEF, Asia Development Bank) เพื่อสนับสนุนให้การอนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การให้เงินช่วยเหลือเพื่อรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังนั้นหน่วยงานราชการบางแห่งของไทย เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์, กรมป่าไม้, กรมประมง ฯลฯ ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากกลไกการเงินนี้ด้วย</p>		
<p><b>8. การให้หลักประกันแก่ประเทศภาคี</b>  <b>3.1 การคุ้มครองภูมิปัญญาชาวบ้าน</b>          การร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เป็นเสมือนการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐ ที่ให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชน, ชุมชนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมเพื่ออนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ ทั้งยังเป็นหลักประกันถึงการให้ความสำคัญแก่ภูมิปัญญาชาวบ้านที่ได้รับการถ่ายทอดและพัฒนาขึ้นมาเป็นระยะเวลาานหลายชั่วอายุคน</p>	<p>ศูนย์วิทยทรัพยากร          ภาลงกรณ์มหาวิท</p>	<p>อนุสัญญาฯ เป็นเพียงกรวางนโบายกว้าง ๆ เพื่อให้ประเทศนำไปปฏิบัติกันเองภายในประเทศโดยแต่ละประเทศมีอิสระในการกำหนดนโยบายและกฎหมายของตนเอง ให้สอดคล้องกับกรณีที่ปรกฏตามอนุสัญญาฯ โดยอนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือแนวทางในการดำเนินการคุ้มครองภูมิปัญญาชาวบ้านไว้ แต่อย่างไรก็ดีขณะนี้ World resource Institute</p>

		<p>(WRI) กำลังศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะของการคุ้มครองภูมิปัญญาชาวบ้านที่ใช้ชื่อว่า Community Intellectual Property Right</p> <p>อนึ่ง การให้ความคุ้มครองแก่สิ่งประดิษฐ์ที่อาศัยแหล่งภูมิปัญญาชาวบ้านนั้นเป็นไปภายใต้หลักการของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา มิใช่ผลของอนุสัญญาฯ</p>
<p>3.2 การส่งเสริมการลงทุน</p> <p>โดยผลของการอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นทั้งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมโดยตรง เช่น ห้องปฏิบัติการสำหรับการสกัดวิจิษฐ์ ไปจนถึงการลงทุนในรูปแบบอื่น เช่น กิจการ โรงแรม เป็นต้น</p>	<p>การลงทุนให้สัตยาบันเท่ากันเป็นการยอมรับว่าต่อไปนี้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะเป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับและจะเป็นการกระทำที่เปิดเผย จึงเป็นการสนับสนุนให้กระทำผิดต่อสภาพแวดล้อมมากยิ่งขึ้นไปอีก</p>	<p>การอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจะช่วยให้การลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรเหล่านั้นขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยยอมรับว่า การเข้าถึงทรัพยากรฯ ที่ได้รับอนุญาตและทำตามระเบียบวิธีของประเทศผู้เป็นเจ้าของหน่วยความนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สำหรับการเข้าถึงฯ ที่ฝ่าฝืนระเบียบหรือไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้เป็นเจ้าของฯ การเข้าถึงดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและจะต้องมีโทษ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่ได้มีผลลงนามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ แต่การเข้าถึงฯ ก็ยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่</p>

		<p>เป็นประจำในลักษณะของการดำเนินงานที่ไม่เป็นทางการ เช่น การร่วมมือกับนักวิทยาศาสตร์ตามสถาบันต่าง ๆ ออกเก็บตัวอย่างชนิดพันธุ์ (specimen) ในบริเวณธรรมชาติต่าง ๆ การมีอนุสัญญาฯ จึงเท่ากับเป็นการวางหลักเกณฑ์ว่าจะออกไปที่การจะเข้าถึงฯ ได้ต้องเคารพ หลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งระดับกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ</p>
<p>3.3 การเคารพในสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ</p> <p>ตามความในอารัมภบทและมาตรา 15 วรรคแรก ประเทศไทยมี อำนาจอธิปไตยเต็มที่ที่จะใช้ทรัพยากรในประเทศตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ หากการใช้นั้นไม่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ</p>	<p>ตามความในมาตรา 15 วรรคสอง ประเทศไทยต้องอนุญาตให้รัฐบาลหรือเอกชนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรฯ ที่อยู่ภายในประเทศ ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเรามีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในทรัพยากร ดังกล่าว</p>	<p>ในอนุสัญญาฯ ได้แสดงถึงหลักการ ประการหนึ่งว่า รัฐมีสิทธิในอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมและสามารถอ้างสิทธินั้นได้อย่างเต็มที่ภายใต้เขตความรับผิดชอบของตน แม้ทั้งนี้การแสดงอำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอื่น และกฎบัตรสหประชาชาติด้วย เช่น การดำเนินกิจกรรมภายในเขตอำนาจรัฐจะต้องไม่สร้างความเสี่ยงภัยให้แก่รัฐอื่น เป็นต้น ดังนั้นรัฐมีสิทธิอธิปไตยดังกล่าวรัฐจึง</p>

	 <p data-bbox="666 1093 1517 1348">ศูนย์วิทยุโทรเวช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p>สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรตามที่เห็นสมควร ข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ที่ให้รัฐกำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเข้าถึงจะต้องอยู่ภายใต้การยอมรับว่ารัฐมีสิทธิในทรัพยากรด้วย ทั้งหากได้พิจารณาความในมาตรา 15 วรรค 4 ประกอบด้วยแล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่า แม้จะมีการกำหนดให้รัฐมีเงื่อนไขที่เป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเข้าถึง แต่ก็มิได้หมายความว่า ถ้าพึงการมีเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยต้องอนุญาตให้มีการเข้าถึงในทุกกรณี ทั้งนี้ต้องเป็นไปโดยได้รับอนุญาตและมีการติดต่อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ขอเข้าถึงกับตัวแทนรัฐบาลฯ จากทบถัญญูติคังถ่งจะทให้ประเทศไทยต้องอนุญาตให้มีการเข้าถึงในทุกกรณี ทั้งนี้ต้องเป็นไปโดยได้รับอนุญาตและมีการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้ขอเข้าถึงกับตัวแทนรัฐบาลฯ จากทบถัญญูติคังถ่งจะทให้ทั้นถถึง ข้อทว่าอนุสัญญาฯ ยังคงถารทและ</p>
--	--	---



	แจ้งเห็นความสำคัญของสิทธิของรัฐเหนือ ทรัพย์สินของตนเองนั้นเอง
--	--



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย