



## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช

จากปัญหาการสูญเสียและการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลกระทบแก่มนุษย์โดยตรงทั้งในระดับจุลภาค (Micro) และระดับมหภาค (Macro) ในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรสำหรับบริโภค การขาดแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมตลอดทั้งระบบนิเวศน์ที่เสื่อมโทรม ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนทรัพยากรอันเป็นแหล่งอาหารของชุมชน ส่วนในระดับมหภาคนั้น ผลเสียหายที่เกิดต่อแหล่งชุมชนและระบบนิเวศน์ ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในประเทศ เช่นสภาพป่าสูญสิ้นไป จำนวนสัตว์ทั้งบนบกและในทะเล ลดลงก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าว สามารถดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยแนวความคิดและทฤษฎี ดังต่อไปนี้

#### แนวความคิดในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use)

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศโดยอาศัยทรัพยากรภายในประเทศที่มีอยู่มาใช้พัฒนาให้ได้ประโยชน์สูงสุดและนานที่สุด เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ต่อไปอีก

การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นถึงการพัฒนาในทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก เช่น เร่งผลผลิตให้ได้มากที่สุด ฯลฯ โดยที่ยังไม่อาจเล็งเห็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แต่ในระยะต่อมาผลกระทบจากการเร่งผลผลิตปรากฏเด่นชัดขึ้น นั่นคือ เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>1</sup> เช่น การทำนาเกลือในเขตป่าชายเลนที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำและคุกคามระบบนิเวศทางทะเลชายฝั่ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Shigeaki Fujisaki , et al. , Development and the Environment : the Experiences of Japan and Industrializing Asia , (Tokyo : Lingua Guild , Inc. , 1995) , p.p. xix - xxi .

<sup>2</sup> สุรีย์ศรี วงษ์สกุล , “โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย , 2535) , หน้า 4 - 8.

หรือการให้สัมปทานตัดไม้ทำลายป่าจนก่อให้เกิดความภัยทางภาคใต้เมื่อ พ.ศ. 2531 เป็นต้น ต่อเมื่อเกิดปัญหา สิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วถึงจะได้มีการคำนึงถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบนิเวศน์ต่าง ๆ ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาอย่างสมดุลย์ และควบคุมซึ่งกันและกัน ทำให้มีการวิตกกังว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของโลกที่ต้องการการพัฒนาทางเศรษฐกิจปัจจุบันคือการหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องระหว่างการพัฒนาเพื่อยกระดับประเทศกำลังพัฒนาขึ้นเป็นประเทศ อุตสาหกรรมและในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งวิธีดังกล่าวต้องสามารถเพิ่มผลผลิตและคุณภาพทางสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึง การเพิ่มรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศให้ได้มากยิ่งขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าว ทำให้มีการพยายามคิดค้นหลักการหรือองค์ประกอบสำหรับเป็นแนวทางในพัฒนาอย่างยั่งยืนเรื่อยมา จนกระทั่ง สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (National Operations Center National Economic and Social Development Board, United States Agency for International Development) ได้กำหนดแนวทางสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนไว้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

1. นโยบายระดับมหภาค (Macro-Policy) หมายถึง นโยบายการจัดการในระดับสังคมโดยรวม ซึ่งประกอบไปด้วย แนวความคิดทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย รัฐศาสตร์ การสื่อสาร และการบริหาร โดยการพัฒนาประเทศนั้น ไม่ใช่มุ่งพัฒนาแต่เฉพาะเศรษฐกิจไปในแนวทางเดียว แต่จะต้องมีกฎเกณฑ์หลาย ๆ ประการที่สามารถบังคับได้เพื่อสามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับสถานการณ์ นโยบายส่วนใหญ่จะต้องมีการรวมศูนย์อยู่บนระดับเศรษฐกิจที่สามารถเจริญเติบโตไปได้อย่างรวดเร็ว โดยจะต้องมีการเอาใจใส่ต่อสภาพแวดล้อม และป้องกันสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ รวมทั้งควรเน้นการพัฒนาในพื้นที่ที่มีความจำเป็นจะต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับการอนุรักษ์ด้วย

2. Regional Economic Growth หมายถึง ต้องมีการขยายความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคด้วย ในทางทฤษฎีการกำหนดนโยบายใด ๆ สำหรับส่วนภูมิกษานั้น ควรที่จะให้บุคคลในภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย แต่ในทางความเป็นจริงการกำหนดนโยบายในระดับภูมิภาคปัจจุบันยังคงดำเนินการโดยผู้บริหารประเทศ

<sup>3</sup> Arthur J. Hanson , "Sustainable Development," Safeguarding the future restoration and sustainable development in the South of Thailand reported by a team of the National Operations Center , National Economic and Social Development Board , United State Agency for International Development , 1989 , Bangkok , p.p. 1 - 18.

จากส่วนกลางภายใต้คำปรึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิในหลายสาขาวิชาด้วยก็ตาม การให้ประชาชนใน ส่วน ภูมิภาคได้มีส่วนในการกำหนดนโยบายนั้นจะช่วยขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและ สังคมให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ในเขตนั่น ๆ

**3. Employment Education Equity** หมายถึง ความเท่าเทียมกันในการทำงานและการ ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานและการศึกษา ทั้งสองประการนี้มีความเชื่อมโยงกัน อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สิ่งที่เราเห็นได้ชัดคือ เงินรายได้ที่แตกต่างกันคือ ในพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมและในพื้นที่ใกล้เคียงจะมีรายได้ที่ดีกว่าเมืองในแถบชนบท โดยผลของ หลักการในข้อนี้ก็จะต้องมีการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทมากขึ้นเพื่อกระจายความสามารถในการ ทำงานออกไปให้แก่คนภายในประเทศ อันเป็นโอกาสที่จะทำให้มีการกระจายความสามารถใน การศึกษาออกไปสู่ ชนบทด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับการแบ่งสรรการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม นี้ จะต้องมีการรวมการจัดการให้อยู่ภายใต้ศูนย์กลางเดียวกัน นั่นก็คือ ต้องควบคุมการใช้พื้นที่ ในประเทศไทยให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยจะปรากฏในภาวะที่จะต้องเสี่ยงภัยต่าง ๆ เช่น อุทกภัยและवादภัยต่าง ๆ คนที่มีรายได้มากกว่าก็มักจะไม่ได้รับภัยจากสาเหตุดังกล่าวในขณะที่ คนรายได้ต่ำมากจะต้องเผชิญปัญหาทั้งที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรค ทั้งในระหว่างที่เกิดภัย ธรรมชาติและหลังจากที่ภัยธรรมชาตินั้นผ่านพ้นไปแล้ว

**4. Local Participation and Decision Making** หมายถึง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในระดับท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งต้องมีความเข้าใจ และสอดคล้องกับแผนพัฒนา ในอดีตที่ผ่านมา การสื่อสารไม่ได้มีบทบาทกับชีวิตประจำวันของ มนุษย์มากเหมือนดังเช่นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความล้มเหลวในเรื่องของการจัดการผลประโยชน์ อันเกี่ยวเนื่องด้วยทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันสภาพการสื่อสารที่กว้างไกลสามารถทำ ให้ข่าวสารข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ต่าง ๆ เข้าสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ โอกาสใน การพัฒนาความร่วมมือของท้องถิ่นในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการบังคับใช้นโยบายการพัฒนา การสร้างศักยภาพ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพในส่วนภูมิภาคและชนบทนั้น เป็นสิ่งที่ สำคัญสำหรับการปรับปรุงและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

**5. Land and Water Management** ได้มีการยอมรับกันว่า ในการพัฒนาประเทศ นั้น สิ่งที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ที่ดินและแหล่งน้ำ และผลกระทบที่ก่อ ให้เกิดความเสียหายโดยตรงก็มักจะเกิดขึ้นอย่างเห็น ได้ชัดแก่ทรัพยากรธรรมชาติทั้งสองประเภทนี้ เอง ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและปัญหาจากแหล่งน้ำเสียเป็นปัญหาที่รัฐในประเทศ

กำลังพัฒนาประสบอยู่ในปัจจุบัน ทางแก้ไขที่เหมาะสมในตอนนี้ คือ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบก่อนที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ สำหรับทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นก็เช่นเดียวกันน่าจะได้มีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของโครงการที่จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ในส่วนของที่ดิน ปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศได้มีการนำแนวความคิดเรื่อง land use planning เข้ามาใช้ในการดำเนินการควบคุมเรื่องที่ดิน นอกจากนี้ การนำมาตราการป้องกันภัยล่วงหน้าก็น่าจะมีการนำมาใช้ประกอบกันด้วย

6. Environmental Monitoring and Protection หมายถึง การตรวจวัดสภาพสิ่งแวดล้อมและการป้องกันสภาพแวดล้อม โดยนำมาตราการในการตรวจวัดสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการหาข้อมูลข่าวสาร ซึ่งข้อมูลข่าวสารนี้สามารถใช้ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติหรืออาจก่อให้เกิดความหายนะกับมนุษยชาติอย่างใหญ่หลวง การลงทุนทางเศรษฐกิจต้องควบคู่กับการตรวจวัดสภาพแวดล้อม ซึ่งผลจากการลงทุนอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม โดยการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้เพียงพอ แต่อย่างไรก็ดีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น จะต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบ เสนอข่าวให้ถูกต้อง และอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักวิชาการ เพื่อจะได้เป็นมาตรการ เตรียมพร้อมเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะกระทำได้ดีกว่ามาตรการแก้ไขปรับปรุงสิ่งแวดล้อมหลังจากที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนั้น ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่าง 3-4 มิถุนายน 1992 ที่ประชุมก็ได้กล่าวถึงเรื่องแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้เช่นกัน โดยระบุไว้เป็นแนวทางการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 หรือที่รู้จักกันในนามของ Agenda 21 โดยกำหนดเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายของภาครัฐบาลและเอกชน และสำหรับทางเลือกของบุคคลในศตวรรษหน้า โดย Agenda 21 กล่าวไว้ว่า ประชากร การบริโภค และเทคโนโลยี เป็นพลังผลักดันหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ สิ่งแวดล้อมโลก และมีความจำเป็นต้องดำเนินการด้วยประการใดบ้างเพื่อที่จะลดรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพในบางส่วนของโลก ในขณะที่ยังมีการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพิ่มขึ้นในส่วนอื่น ๆ ของโลก นอกจากนี้ยังได้เสนอนโยบายและแผนงานในการที่จะบรรลุถึงความสมดุลอย่างยั่งยืนระหว่างการบริโภค ประชากร และศักยภาพของโลกในการดำรง สิ่งมีชีวิต (Earth's life supporting capacity) รวมทั้ง การ

พัฒนาเทคโนโลยีและเทคนิคต่าง ๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ในขณะที่เดียวกันกับที่มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวังด้วย<sup>4</sup>

Agenda 21 ได้เสนอแนะแนวทางต่าง ๆ เพื่อต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นดิน อากาศ และน้ำ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายของชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต การต่อสู้กับความยากจน การแก้ไขปัญหาการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการกับการศึกษา สุขภาพอนามัย การแก้ไขปัญหาของเมืองใหญ่ โดยปัญหาเหล่านั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของบุคคลทุกกลุ่มสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล นักธุรกิจ สหภาพแรงงาน นักวิทยาศาสตร์ อาจารย์ ชนพื้นเมือง สตรี เด็กและเยาวชน โดยได้กล่าวย้่าว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นวิถีทางที่จะเอาชนะเรื่องความยากจนและการทำลายสิ่งแวดล้อมได้<sup>5</sup>

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งใน เรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามแนวทางของ Agenda 21 คือ ความจำเป็นที่จะต้องกำจัดความยากจนโดยให้ประชาชนที่ยากไร้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนได้มากขึ้น และการตระหนักว่าแท้ที่จริงแล้วประเทศพัฒนาแล้วเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดมลพิษมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ประเทศเหล่านั้นจึงต้องยอมรับถึงหน้าที่และแสดงบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นโดยผ่านทางกลไกการเงินที่เพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนประเทศอื่น ๆ ดำเนินการพัฒนาในลักษณะที่ก่อให้เกิดผล กระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในการเสริมสร้างความชำนาญ หรือสมรรถนะ (capacity) ในการวางแผนและดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ โดยจะต้องมีความจำเป็นในการถ่ายทอดข้อมูล และข่าวสารระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา<sup>6</sup>

อย่างไรก็ดี ลักษณะของ Agenda 21 ยังคงเป็นหลักการและแนวทางกว้าง ๆ สำหรับประเทศทั้งหลายเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกัน<sup>7</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup>มานพ เมฆประยูรทอง , แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน , (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) , 2537) , หน้า 10.

<sup>5</sup>อาร์มภบท แผนปฏิบัติการ 21.

<sup>6</sup>มานพ เมฆประยูรทอง , แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน , หน้า 10.

<sup>7</sup>Interview with Prof. Dr. Douglas Johnston , A Chair of Asia Pacific Initiatives , University of Victoria , B.C. , Canada , February 1 , 1995.

หลักการดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ หากแต่เป็นการประกาศเจตนารมณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่ได้ลงนามพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของโลกร่วมกันเท่านั้นเอง

ดังนั้น จากลักษณะของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ได้แสดงมาข้างต้น ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นการใช้ธรรมชาติโดยไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุน เช่น การกำหนดห้ามไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ล่วงล้ำสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติ เช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ป่าไม้ ประมง หรือเกษตรกรรม โดยไม่ก่อให้เกิดการทำลายระบบนิเวศ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาทรัพยากรเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลาด้วย

2. เป็นการใช้ธรรมชาติอย่างมีคุณค่า มุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม เช่น หลังจกกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตอุทยานแล้ว ที่ดินที่เหลือก็ควรจะต้องถูกจำแนกให้กับการทำพื้นที่เกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินประกอบกันไป เช่น พื้นที่เกษตรกรรมก็ไม่ควรนำไปสร้างเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

3. มีการจำกัดการผลิตหรือบริโภค เนื่องจากว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามหลักเกณฑ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าต้องรักษาต้นทุนธรรมชาติและต้องสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ก่อน ดังนั้น ในบางกรณีจึงต้องมีการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคลง เช่น การจำกัดจำนวนพื้นที่สัมปทานการทำไม้ในแต่ละเขตต้องคำนึงถึงสภาพนิเวศของสังคมโดยรวม แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่กระทบถึงความต้องการพื้นฐานของสังคม แต่ในกรณีจำเป็นที่การจำกัดนั้นจะส่งผลกระทบต่อความต้องการพื้นฐานก็มีความจำเป็นที่รัฐต้องหาทางทดแทนการทำประโยชน์นั้น โดยอาศัยส่วนอื่นต่อไป เช่น ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อสนองต่อความต้องการของท้องตลาดแทน

4. มีการกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคจากสภาพธรรมชาติ ปัญหาการกระจายโอกาสและผลประโยชน์จึงได้เกิดขึ้นตามมา อันถือได้ว่าเป็นภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อให้มีความสอดคล้องระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ เพราะหากการกระจายโอกาสและประโยชน์ให้แก่สังคมในระดับต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรมก็จะทำให้มาตรการการอนุรักษ์นั้นสวนทางกับการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของผู้ด้อยโอกาสในสังคม

แนวทางทั้ง 4 ประการข้างต้น คือ การรักษาต้นทุนของธรรมชาติ การใช้ธรรมชาติให้คุ้มค่า การจำกัดการผลิตหรือการบริโภคบางประการ รวมตลอดถึง การกระจายโอกาสในสังคม ถือได้ว่าเป็นลักษณะของการจัดการทรัพยากรที่คล้องกับการพัฒนาให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน

### แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์ (conservation) หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด และใช้ได้เป็นเวลายาวนานที่สุด ทั้งนี้ต้องให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกันด้วย<sup>8</sup> ฉะนั้น การอนุรักษ์จึงไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่ต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ (time and space) อีกด้วย

ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีแนวความคิดและหลักการ ดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด ยาวนานที่สุด และโดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงห้ามใช้หรือเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่จะต้องนำมาใช้ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ
2. ทรัพยากรธรรมชาติสามารถจำแนกอย่างกว้าง ๆ ออกได้เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชพันธุ์ กับทรัพยากรที่ไม่สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ หรืออาจใช้ระยะเวลาในการเกิดขึ้นทดแทน เช่น น้ำมันและแร่ธาตุต่าง ๆ
3. ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ยังอุดมสมบูรณ์ให้อยู่คงคุณสมบัติที่สืบลอดไป ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นผลดีต่อทรัพยากรอื่น ๆ เช่น น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ป่าด้วย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> นีวัตติ เรืองพานิช , การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์รั้วสีเขียว , 2537).

<sup>9</sup> ลักษณ์า แต่แดงเพชร และสมภพ รัตนประชา , “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนบก,” เอกสารประกอบการศึกษาวิชาการบริหารนคยบายและกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ ภาควิชาการจัดการทรัพยากรชีวภาพ คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 2538 . (อัดสำเนา).

4. การอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงทรัพยากรอย่างอื่นในเวลาเดียวกันด้วย ไม่ควรแยกพิจารณาเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะทรัพยากรทุกอย่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

5. ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างฉลาดนั้น จะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม หรือสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เพราะว่าวัฒนธรรมและสังคมของมนุษย์ได้พัฒนาตัวเองมาพร้อมกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของสังคมนั้น ๆ กล่าวโดยทั่ว ๆ ไป คือ การอนุรักษ์ถือได้ว่าเป็นทางแห่งการดำเนินชีวิตเพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีบทบาทต่อชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก

6. ไม่มีการดำเนินการอนุรักษ์ใดที่จะประสบความสำเร็จได้ นอกจากผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรนั้น ๆ และได้ใช้ทรัพยากรนั้นอย่างชาญฉลาดให้เกิดผลดีในทุก ๆ ด้านต่อสังคมมนุษย์ และควรใช้ทรัพยากรให้อำนวยประโยชน์ หลาย ๆ ด้านในเวลาเดียวกันด้วย

7. อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นที่ใดก็ตาม ยังไม่อยู่ในระดับที่เพียงพอฐานะความอยู่ดีกินดีโดยทั่วถึงได้ เนื่องจากการกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรยังเป็นไปโดยไม่ทั่วถึง

8. การอนุรักษ์เกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือในชนบท ความมั่งคั่งสมบูรณ์ของประเทศขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและขึ้นอยู่กับมนุษย์ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ของประเทศนั้น ๆ

9. การทำลายทรัพยากรธรรมชาติด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม เท่ากับเป็นการทำลายความศิวใจของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม มนุษย์จะต้องยอมรับว่า การทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้เกิดขึ้นอยู่ทุกหนทุกแห่งที่มีการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

10. การดำรงชีวิตของมนุษย์ขึ้นอยู่กับสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นพืชและสัตว์ซึ่งต่างก็เกิดมาจากทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศหนึ่ง กำลังงานของมนุษย์ตลอดจนการอยู่ดีกินดีทั้งทางร่างกายและจิตใจขึ้นอยู่กับคุณค่าของอาหารที่เราบริโภค นอกจากปลาและอาหารทะเลอื่น ๆ แล้วอาหารทุกอย่างจะเป็นผัก ผลไม้ ข้าว หรือในรูปของนม เนื้อสัตว์ อันเป็นผลผลิตจากพืชที่สัตว์บริโภคเข้าไปล้วนเกิดขึ้นมาจากทรัพยากรดินทั้งสิ้น

11. มนุษย์จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจธรรมชาติและเชื่อในความเป็นไปตามธรรมชาติ มนุษย์สามารถนำเอาวิทยาการต่าง ๆ มาช่วยหรือบรรเทากระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติได้ แต่มนุษย์ไม่สามารถจะนำสิ่งใดมาทดแทนธรรมชาติได้ทั้งหมดทีเดียวแน่นอน



12. การอนุรักษ์นอกจากจะเพื่อการกินคือยู่ดีของมวลมนุษย์แล้ว ยังจำเป็นต้องอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อความสมบูรณ์และเป็นผลดีทางจิตใจด้วย เช่น การอนุรักษ์ธรรมชาติ การอนุรักษ์สัตว์ป่า เพื่อความสวยงามและสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจหรือเป็นเกมกีฬา เป็นต้น

13. เป็นความจริงที่ว่า ประชากรของโลกเพิ่มมากขึ้นทุกวัน แต่ทรัพยากรธรรมชาติกลับลดน้อยถอยลงไปทุกที ๆ ไม่มีใครทราบได้ว่าการใช้ทรัพยากรในบั้นปลายนั้นจะเป็นอย่างไรอนาคตจึงเป็นสิ่งที่มืดมน ถ้าหากทุกคนไม่เริ่มต้นอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่นี้

### แนวความคิดในการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืช

ได้มีการประมาณว่า ในปี ค.ศ. 2020 ประชากรของโลกจะมีจำนวนมากกว่า 8,000 ล้านคน<sup>10</sup> ซึ่งจำนวนที่เพิ่มขึ้นนี้จะเพิ่มมากในประเทศกำลังพัฒนา ที่จะทำให้ความต้องการอาหารและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัว ในขณะที่ปัจจุบันพันธุ์พืชหลายชนิดกำลังถูกทำลายให้สูญหายไปจากโลกในอัตราที่ค่อนข้างสูง แม้ว่าพืชบางชนิดจะสูญหายไปอันเนื่องมาจากสาเหตุตามธรรมชาติ แต่ส่วนใหญ่แล้วกิจกรรมของมนุษย์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าวมากขึ้น เช่น ป่าไม้ในเขตร้อนซึ่งเป็นแหล่งที่มีสภาพทางนิเวศน์สมบูรณ์และซับซ้อนในโลกล่าช้าถูกแผ้วถางลงในอัตราที่มากกว่า 68 ล้านไร่ต่อปี<sup>11</sup> เป็นต้น

การสูญพันธุ์ของพืชในหลายกรณีจะไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นมาใหม่ได้ การสูญเสียพันธุ์พืชและความหลากหลายในทางพันธุกรรมอย่างค่อนเนื่องนั้นเป็นสัญญาณเตือนว่า เรากำลังจะสูญเสียทรัพยากรเหล่านั้นไปอย่างถาวร ดังนั้นจึงต้องรีบดำเนินการอนุรักษ์แหล่งพันธุกรรมเหล่านี้ไว้ ทั้งนี้เพราะ มนุษย์ได้นำพืชมาใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ในแง่การดำรงชีวิตตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการใช้ในลักษณะของปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค รวมถึงตลอดถึงการใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นอีก เช่น ช่วยรักษาความชุ่มชื้น และระดับอุณหภูมิให้อยู่ในภาวะที่

<sup>10</sup> Agenda 21 , Section 1 : Social and Economic Dimensions.

<sup>11</sup> “เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทศวรรษแห่งการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช” ฅสมาคมนิสิตเก่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , 26 - 27 กรกฎาคม 2533.

สมดุลย์กับการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นแนวพรมแดน รวมตลอดถึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ อีกมากมาย<sup>12</sup>

การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชนั้น เริ่มแรกมนุษย์ได้อาศัยประโยชน์จากป่าไม้ธรรมชาติโดยตรง แต่ต่อมาเมื่อประชากรของโลกเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องหาอาหาร หรือผลิตภัณฑ์อื่น เพื่อการดำรงชีวิตมีมากขึ้นทำให้มีความจำเป็นที่ต้องทำเกษตรกรรมซึ่งรวมถึงการปลูกพืชอื่น เช่น พืชสมุนไพร เป็นต้น มาเพื่อใช้สนองต่อความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย แต่อย่างไรก็ดี มีข้อโต้แย้งว่า การนำพืชป่าที่มนุษย์ต้องการมาปลูกเป็นพืชเลี้ยง มีการดูแลรักษา รวมถึง การคัดเลือกพันธุ์เป็นพิเศษ จะทำให้พันธุ์พืชเลี้ยงไม่สามารถเจริญเติบโตในสภาพป่าได้อีกต่อไป อันรวมไปถึง การสูญเสีย “ยีน” หรือหน่วยควบคุมลักษณะที่สำคัญบางประเภทไปด้วย “ยีน” ของพืชป่าหลายชนิดเป็นยีนที่มีความสำคัญ เช่น มีความต้านทานโรคและแมลง รวมตลอดถึงความสามารถในการผสมพันธุ์กันโดยธรรมชาติ<sup>13</sup> ดังนั้นธรรมชาติจึงทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือกสายพันธุ์และเปลี่ยนแปลงลักษณะทางพันธุกรรมต่าง ๆ ให้พืชเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา เช่น เป็นพันธุ์ที่ทนทานต่อความแห้งแล้ง หรือทนต่อสภาวะความเป็นกรด หรือค้างของดิน ทนต่อแมลงและศัตรูพืชต่าง ๆ ทนต่อโรคระบาด เป็นต้น ดังนั้น การมีพืชป่าเหล่านี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับเป็นแหล่งพัฒนาพันธุ์พืชเลี้ยงในชนิดเดียวกัน ทั้งในอดีตที่ผ่านมาแล้วจนถึงปัจจุบันอันต่อเนื่อง ไปถึงอนาคตที่ยังไม่อาจคาดหมายได้ด้วย การพัฒนาพันธุ์พืชเลี้ยงจะทำให้พืชดังกล่าวมีคุณภาพและผลผลิตที่ดีขึ้น และมีความต้านทานต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยได้ดียิ่งขึ้น

เมื่อมีการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรพันธุกรรมพืชในแง่ต่าง ๆ จึงได้มีแนวความคิดในการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชขึ้นมาโดยกระทำได้เป็นสองลักษณะ คือ การอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ (in-situ conservation) และการอนุรักษ์นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ (ex-situ conservation) โดยมีวัตถุประสงค์และวิธีการที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การอนุรักษ์ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ (in-situ conservation) จะใช้เป็นมาตรการหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรม ในขณะที่การอนุรักษ์

<sup>12</sup>David E. Steane , “Minimizing Erosion : Farm Animal Genetic Resources,” Paper presented at the Global Biodiversity Forum , Jakarta , Indonesia , November 4 - 5 , 1995.

<sup>13</sup> “เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทศวรรษแห่งการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช”.

นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ (ex-situ conservation) จะใช้เป็นมาตรการเสริมเพื่อช่วยทำให้การอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>14</sup>

การอนุรักษ์ในสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ หมายถึง การดูแลรักษาพืชต่าง ๆ รวมถึง ส่วนต่าง ๆ ของพืชที่สามารถถ่ายทอดทางพันธุกรรมได้ ให้คงไว้ในสภาพพื้นที่เดิมที่สามารถดูแลรักษาได้ การอนุรักษ์วิธีนี้เป็นการอนุรักษ์ความหลากหลายของพันธุ์พืชทั้งต่างชนิดและต่างพันธุ์ที่มีคุณค่าอย่างมากต่อเศรษฐกิจ สังคม ชีววิทยา นิเวศวิทยา วิทยาศาสตร์ และนันทนาการของมวลมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ไม่ให้ต้องสูญหายไป

วิธีดำเนินการสำหรับการอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ สามารถกระทำเป็นขั้นตอนได้โดย

1. กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการอนุรักษ์ เช่น กำหนดชนิดพันธุ์ที่จะทำการอนุรักษ์ ศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสิ่งมีชีวิตอื่น ผลที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นระยะปานกลาง และระยะยาว

2. เลือกพื้นที่และกำหนดรูปแบบของการอนุรักษ์ โดยคำนึงถึงการกระจายพันธุ์ ความผันแปร และแรงกดดันต่าง ๆ ต่อชนิดพืชที่จะทำการอนุรักษ์ นอกจากนั้นยังต้องทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไข

3. ศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างการอนุรักษ์และความต้องการของมนุษย์ เพื่อกำหนดว่าจะใช้วิธีการอนุรักษ์อย่างไรที่จะทำให้ประชากรที่อยู่รอบ ๆ เขตพื้นที่อนุรักษ์มีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะที่การอนุรักษ์ก็สามารถกระทำได้ต่อไปเรื่อย ๆ

4. กำหนดวิธีการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้การอนุรักษ์ประสบความสำเร็จ

5. ติดตามและประเมินผลว่ามีปัญหาและอุปสรรคประการใดบ้างในขณะที่ได้ดำเนินการ และการจัดการพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ และในอนาคตจะทำการปรับปรุงการดำเนินการและการจัดการดังกล่าวอย่างไร

สำหรับการอนุรักษ์นอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (ex-situ conservation) นั้น หมายถึง การเก็บเมล็ดพันธุ์ หรือส่วนต่าง ๆ ของพืช นอกสภาพแหล่งที่อยู่ดั้งเดิมของพืชเหล่านั้น ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ ธนาคารเมล็ดพันธุ์ (seed bank) ธนาคารเชื้อพันธุ์ (gene bank) การเก็บในหลอดทดลอง (in-vitro storage) เป็นต้น การอนุรักษ์นอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาตินี้ถือว่าเป็นวิธีการที่ส่งเสริมให้การอนุรักษ์ในสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติมีความ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าปล่อยให้ทรัพยากรชีวภาพนั้นอยู่ในแหล่งที่อยู่อาศัยดั้งเดิมจะก่อให้เกิดความเสียหายจนถึงขั้นที่จะสูญพันธุ์ได้<sup>15</sup>

แต่เดิมมานักผสมพันธุ์พืชและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทเพียงเล็กน้อยในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ของเชื้อพันธุ์พืช ในระยะต้น (ค.ศ.1900-1930) ประเทศตะวันตกได้เริ่มมีโครงการผสมพันธุ์พืชและตระหนักถึงความสำคัญของเชื้อพันธุ์พืช จึงทำการเก็บรวบรวมเชื้อพันธุ์พืชจากถิ่นกำเนิดแล้วนำมาใช้ในโครงการผสมพันธุ์พืชมีบางส่วนได้ถูกเก็บรักษาไว้ในห้องเย็นซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1940 เป็นต้นมา แต่อัตราการสูญเสียนั้นยังอยู่ในระยะที่สูง ทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) จัดให้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านเชื้อพันธุ์พืชในระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 1970 และก่อให้เกิด International Board for Plant Genetic Resources (IBPGR) ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การจัดตั้งข่ายงานระหว่างประเทศเพื่อการรวบรวม, ประเมินผล, จัดการข้อมูล, อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช รวมตลอดถึง การจัดการฝึกอบรมเพื่อสร้างนักวิชาการที่จะดำเนินงานจัดตั้งธนาคารเชื้อพันธุ์ (gene bank) และสถานที่เพื่อการอนุรักษ์เชื้อพันธุ์พืชอื่นที่ไม่สามารถสืบพันธุ์ด้วยเมล็ดได้<sup>16</sup>

ตัวอย่างของธนาคารเชื้อพันธุ์ระหว่างประเทศ ที่ทำการเก็บทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่มีความสำคัญของโลก ได้แก่<sup>17</sup>

- IRRI (The International Rice Research Institute) ตั้งอยู่ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ทำการเก็บรักษาเชื้อพันธุ์ข้าวทั่วโลก
- CIAT (The Center International de Agriculture Tropical) ตั้งอยู่ที่ประเทศโคลัมเบีย ทำการเก็บรักษาเชื้อพันธุ์ข้าวเขตร้อน
- IITA (The International Institute of Tropical Agriculture) ตั้งอยู่ที่ประเทศไนจีเรีย ทำการเก็บรักษาเชื้อพันธุ์ข้าวแอฟริกา
- CIMMYT (The International Maize and Wheat Improvement Center) ตั้งอยู่ในประเทศเม็กซิโก ทำการเก็บรักษาเชื้อพันธุ์ข้าวโพด และข้าวสาลี

“เรื่องเดียวกัน.

“อำพล เสนาณรงค์ , “รายงานการศึกษาและวิเคราะห์สถานภาพทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย” เสนอต่อ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ , 1 สิงหาคม 2537 , หน้า 10 - 12 (อัดสำเนา).

“เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทศวรรษแห่งการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช”.

- ICRI (The International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics) ตั้งอยู่ที่ประเทศอินเดีย ทำการอนุรักษ์ข้าวฟ่าง เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชจึงเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์ในโลกและเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่มนุษยชาติที่จะสามารถนำทรัพยากรนั้นมาใช้ในยามขาดแคลนต่อไป โดยดำเนินการควบคู่กันระหว่างการอนุรักษ์ในและนอกสภาพแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของทรัพยากรเหล่านั้น การอนุรักษ์ดังกล่าวได้กระทำลงทั้งโดยรัฐเจ้าของทรัพยากรนั้น ๆ กับผ่านทางองค์การและสถาบันวิจัยระหว่างประเทศ

### แนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน

สำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบกฎหมายระหว่างประเทศกับระเบียบกฎหมายภายในนั้น เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเรื่องนี้อาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องลำดับชั้นของกฎเกณฑ์แบบแผนที่จะใช้บังคับในรัฐ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากหลักการทั่วไปทางทฤษฎีและจากทางปฏิบัติต่าง ๆ ของรัฐได้<sup>18</sup>

#### 1. หลักการทั่วไปทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎีนี้มีความเห็นของนักกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีเอกนิยม (Monism) เป็นทฤษฎีที่มีหลักว่า กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ได้โดยตรงในแต่ละรัฐเช่นเดียวกับกฎหมายภายใน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในมีความสัมพันธ์กันอยู่ในระบบกฎหมายเดียวกัน และมีบ่อเกิดในลักษณะที่เกิดจากระบบกฎหมายนั่นเอง หากได้เกิดจากเจตจำนงของรัฐต่าง ๆ ไม่ แต่อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหาว่าหากเกิดการขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในจะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับ ในปัญหานี้ นักกฎหมายมีความเห็นที่แตกต่างกัน คือ

ความเห็นแรก คือ กฎหมายภายในอยู่เหนือกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเกิดปัญหาการขัดกันแห่งกฎหมาย จะต้องนำกฎหมายภายในมาใช้บังคับ ซึ่งนักกฎหมายที่สนับสนุนความเห็นนี้ เช่น Zorn, Kaufmann เป็นต้น

---

<sup>18</sup> สุรชาติ สัตตบุษย์ , กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง , เอกสารคำบรรยายวิชา กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 34 - 35.

ส่วนความเห็นที่สอง คือ กฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาการขัดกันแห่งกฎหมาย จะต้องนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับ นักกฎหมายที่สนับสนุนความเห็นนี้ เช่น Hans Kelsen, George Scelle เป็นต้น Hans Kelsen อธิบายว่า กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในมีกฎเกณฑ์แบบแผนเป็น โครงสร้างเดียวกันและต่างมี ลำดับชั้นของกฎหมายรองรับซึ่งกันและกัน ดังนั้น กฎหมายภายในจึงอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่าง ประเทศ จึงสามารถเรียกทฤษฎีของ Kelsen ได้ว่าเป็นพวกเอกนิยมด้านกฎเกณฑ์แบบแผน (Normative Monism) ส่วน George Scelle อธิบายว่า ที่กฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมาย ภายในได้ เพราะสังคมประกอบขึ้นจากหน่วยที่เล็กที่สุด คือ ครอบครัว จนถึงระบบที่ใหญ่ที่สุดคือ สังคมระดับโลก ดังนั้น สังคมระดับใหญ่ย่อมครอบคลุมไปถึงหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม กฎเกณฑ์ของสังคมระดับใหญ่ซึ่งหมายถึงกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีผลบังคับ ไปถึงสังคมระดับ ย่อยที่มีกฎหมายภายในบังคับอยู่โดยตรงด้วย ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจึงอยู่เหนือกฎหมาย ภายใน เรียกทฤษฎีนี้ว่า เป็นทฤษฎีของพวกเอกนิยมด้านสังคมวิทยา (Sociology Monism)<sup>19</sup>

นอกจากนี้ฝ่ายนี้ยังมีความเห็นอีกว่า ทรัพย์สินของสังคมส่วนรวมย่อมอยู่เหนือ ทรัพย์สินและสังคมส่วนย่อย กฎหมายระหว่างประเทศจึงอยู่เหนือกฎหมายภายใน เนื่องจากเป็น กฎเกณฑ์ของสังคมส่วนรวม ซึ่งความเห็นนี้เป็นของพวกเอกนิยมด้านกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law Monism)

2) **ทฤษฎีทวินิยม (Dualism)** เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่าทั้งกฎหมายภายในและกฎหมาย ระหว่างประเทศแม้จะเป็นกฎหมายด้วยกัน แต่อยู่ต่างระบบใช้บังคับกับบุคคลตามกฎหมายต่างกัน ดังนั้น จึงไม่มีกฎหมายใดอยู่ในฐานะเหนือกว่ากัน ดังนั้น เมื่อมีปัญหาการขัดกันขึ้นจึงต้องถือว่า กฎหมายทั้งสองประเภทต่างมีผลสมบูรณ์บังคับใช้ได้ทั้งคู่ จึงเป็นหน้าที่ศาล รัฐสภา รัฐบาล หรือ ประชาชนของรัฐนั้นจะพิจารณาเลือกกฎหมายบังคับให้ ซึ่งจะนำกฎหมายภายในมาใช้บังคับ แม้จะมี หลักการที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่การเลือกเช่นนี้รัฐอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ระหว่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ หากรัฐไม่ประสงค์จะตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดังกล่าว จะต้องมีการออกกฎหมายฉบับใหม่หรือแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามแนวความเห็นของนักกฎหมายทวินิยม แม้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่าง ประเทศจะมีกฎเกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ใช้บังคับแก่บุคคลทางกฎหมายที่ต่างกัน คือ กฎหมายภายในใช้บังคับต่อบุคคลธรรมดา ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ใช้บังคับต่อบุคคล

<sup>19</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร , กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา , 2 (กรุงเทพฯ : สำนัก พิมพ์นิติธรรม , 2538) , หน้า 24 - 31.

ธรรมดา ยกเว้นบางกรณี เช่น การที่เอกชนผู้ลงทุนฟ้องรัฐเนื่องจากได้รับความเสียหายตามอนุสัญญา ICSID (International Center for Settlement of Investment Dispute Convention)<sup>20</sup>

ในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศและคดีขึ้นสู่ศาล ศาลภายในอาจใช้กฎหมายในสำหรับเรื่องระหว่างประเทศได้ หากเป็นเรื่องที่กฎหมายระหว่างประเทศย้อนส่งมาให้ใช้กฎหมายภายใน และในแนวคิดเดียวกันศาลระหว่างประเทศอาจอุทธรณ์ขอให้สำนักกฎหมายภายในมาใช้บังคับแก่คดีได้หากคู่กรณีตกลง ภายใต้อำนาจกฎหมายภายใน แต่มีข้อกำหนดระดับข้อพิพาทโดยให้ใช้ศาลระหว่างประเทศ เช่น ในอนุสัญญาอนุญาโตตุลาการ ค.ศ.1965 ในประชาคมยุโรป (EC) หรือกรณีข้อตกลงระหว่างรัฐกับเอกชนโดยมีข้อตกลงให้บังคับตามกระบวนการระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อปัญหาให้แก่ศาลระหว่างประเทศจนเป็นเหตุให้มีการแก้ไขมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยมีข้อกำหนดว่า “หน้าที่ของศาล ก็คือ การแก้ปัญหาไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ...”

การแปรสภาพกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายภายในอาจประสบปัญหาที่สำคัญเนื่องจากการย้อนส่งจะมีได้เฉพาะในกรณีสำหรับประเทศที่บังคับให้มีการบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายภายในภายหลังมีการประกาศใช้อนุสัญญาต่าง ๆ แล้ว ซึ่งในความเป็นจริงจะพบทางปฏิบัติเช่นนี้น้อยมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของศาลในการเลือกใช้กฎหมาย ซึ่งจะพบว่าศาลจะนำกฎหมายภายในมาใช้บังคับตามอำนาจหน้าที่ของศาลตามธรรมนูญศาลยุติธรรมของแต่ละรัฐ

ในส่วนของการย้อนส่งระหว่างกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น คำนิยามศัพท์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องบัญญัติขึ้นใหม่ แต่คำนิยามศัพท์นี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามวิวัฒนาการของระบบกฎหมายแต่ละระบบ นอกจากนี้การย้อนส่งไม่ใช่หลักเกณฑ์กำหนดตายตัวว่าจะต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในก่อนหรือหลัง ยกเว้นการย้อนส่งขององค์การระหว่างประเทศบางแห่งที่สนธิสัญญาก่อตั้งกำหนดให้การย้อนส่งนั้นจะต้องย้อนส่งมายังกฎหมายระหว่างประเทศและศขระหว่างประเทศ เช่น กรณีประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

ในกรณีที่มีการย้อนส่งให้ ขึ้นศาลระหว่างประเทศแล้ว ศาลระหว่างประเทศจะพิจารณาย้อนส่งไปให้สังคมภายในพิจารณาก่อนไม่ได้ เพราะไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เช่นว่านี้และศาลระหว่างประเทศจะรับฟังการตีความของศาลภายในก็ต่อเมื่อคำพิพากษาภายในได้ทำขึ้นเสร็จสิ้นแล้ว แต่หาได้บังคับศาลระหว่างประเทศต้องผูกพันตามการตีความของศขภายในไม่ นอกจากนี้

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน .

การอาศัยกฎหมายภายในเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ จะมีขอบเขตจำกัด เช่น การบังคับการตามมาตรการภายในจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายของประชาคมยุโรปมิได้<sup>21</sup>

## 2. ทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ และของประเทศไทย

1) ทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ตามทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ยังคงยึดถือแนวความคิดของหลักอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เช่น

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 55 วางหลักไว้ว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศภายหลังให้สัตยาบันแล้ว ย่อมมีฐานะเหนือกฎหมายภายในนับแต่วันที่ได้มีการพิมพ์เผยแพร่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเช่นว่านั้น ภายใต้ข้อสงวนที่ว่า ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาแต่ละฉบับนั้นจะได้มีการใช้โดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในลักษณะต่างตอบแทน (Reciprocity) ซึ่งเป็นการยากที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนั้น จึงต้องถือว่ายังคงใช้บังคับกฎหมายภายใน ในกรณีที่เกิดปัญหากฎหมายขัดกันอยู่

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมัน มาตรา 25 วางหลักไว้ว่า กฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศย่อมอยู่เหนือกฎหมายต่าง ๆ และก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่โดยตรงต่อผู้อาศัยในดินแดนของสหพันธ์ แต่หลักเกณฑ์นี้เป็นเพียงหลักกว้าง ๆ เท่านั้น ซึ่งศาลเยอรมันยังคงใช้แนวคิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในอยู่<sup>22</sup>

## 2) ทางปฏิบัติของประเทศไทย

สำหรับทางปฏิบัติของประเทศไทยย่อมต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2534) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 181 ซึ่งบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดจะมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่าการทำสนธิสัญญาเป็นพระราชอำนาจประเภทหนึ่งของพระมหากษัตริย์ซึ่งจะต้องใช้โดยผ่านทางฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> สุชาติ สัตตบุศย์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง .



จึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นกรณีที่ข้อตกลงใดมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญานั้น ซึ่งแสดงว่าแม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการทำข้อตกลงดังกล่าว แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาที่มาร่วมประชุมกัน

การให้ความเห็นชอบของรัฐสภานี้เป็นข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายภายในซึ่งหาอาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศไม่ การที่รัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนับใดจะเป็นปัญหาตามกฎหมายภายในเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หาอาจยกเป็นเหตุที่จะต้องรับผิดชอบฝ่ายในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นได้ไม่ นอกจากนี้ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the law of treaties 1969) มาตรา 27 วางหลักไว้ว่า คู่สัญญาที่เป็นฝ่ายในสัญญามีอาจอ้างบทบัญญัติกฎหมายภายในของตนมาเป็นข้ออ้างเพื่อการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงแนวคิดที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีฐานะสูงกว่ากฎหมายภายในและความสมบูรณ์ของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในอื่น นอกจากนี้รัฐยังไม่อาจอ้างว่าความยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญาของตนขัดกับกฎหมายภายในของตน เว้นแต่ข้อขัดแย้งดังกล่าวจะเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายภายในของตนที่เป็นสิ่งสำคัญพื้นฐาน และเป็นข้อขัดแย้งที่แจ้งชัดในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามปกติและเป็นไปโดยสุจริตตามหลักมาตรา 46 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา

#### แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation Concept)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นส่วนรวม ดังนั้นในบางประเทศจึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของการฟ้องร้องบังคับคดี รวมถึงตลอดถึงการออกกฎหมายหมายเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งแสดงถึงการยอมรับแนวคิดที่ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาร่วมกันของมหาชน<sup>23</sup>

<sup>23</sup> นัทมน กงเจริญ, การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, แผนกวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, 2538), หน้า 17 - 19.

แนวความคิดนี้ หากพิจารณาจะพบว่าเป็นหลักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งเป็นหลักในทางรัฐศาสตร์ ลักษณะสำคัญของหลักการนี้ คือ ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดแนวทางการดำรงชีพของตน ซึ่งอาจแบ่งแยกลักษณะของการมีส่วนร่วมเป็น 2 ลักษณะ โดยพิจารณาจากผู้เริ่มก่อการ คือ<sup>24</sup>

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในระดับต่ำ (Top-down Approach) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ รัฐเป็นผู้เล็งเห็นปัญหาและขอความร่วมมือจากประชาชนให้ร่วมพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน แต่การมีส่วนร่วมในระดับนี้ยังไม่อาจทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยสมบูรณ์ตามความเป็นจริง เนื่องจากยังมีข้อจำกัดทั้งในด้านของการเงิน เศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคมของประชาชนนั้น ๆ กล่าวคือ หากประชาชนผู้จะเข้ามามีส่วนร่วมมีฐานะทางการเงิน เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคมดี ย่อมมีส่วนผลักดันให้นโยบายของรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันหากฐานะทั้งสามของประชาชนดังกล่าวไม่ดีพอ ก็จะส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลหาอาจมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่

2. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในระดับสูง (Bottom-up Approach) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ ประชาชนเป็นผู้เล็งเห็นปัญหาและมีความประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นั่นเองโดยสมัครใจ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การเงิน ความรู้และข้อมูล ต่าง ๆ

นอกจากแนวความคิดนี้จะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองซึ่งเป็นหลักในทางรัฐศาสตร์ แนวความคิดนี้ยังสอดคล้องกับหลักทางนิติศาสตร์อีกด้วย คือ กฎหมายจะต้องคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สินทั้งในส่วนที่เป็นของปัจเจกชนและมหาชน และจากแนวความคิดการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชนนี้ได้นำไปสู่การยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO) อันจะมีผลให้การอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ทฤษฎีกฎหมาย

<sup>24</sup> เรณี ศิลปวุฒิ , “การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาฝั่งทะเลตะวันออก” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย , 2531) , หน้า 67.

นับจากช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty over Natural Resources หรือ PSNR) และหลักทรัพย์สินร่วมกันแห่งมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind หรือ CHM) ได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นหลักกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญเพื่อสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศที่ต้องการการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกัน ทั้งสองหลักการมีการพัฒนาและมีการกำหนดไว้เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศหลายลักษณะ ทั้งในรูปของสนธิสัญญา, หลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ และข้อมติต่าง ๆ หากพิจารณาเพียงผิวเผินก็จะมีความรู้สึกรู้สึกว่าทั้งสองหลักนี้ขัดกัน เพราะโดยทั่วไปแล้วหลัก PSNR ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างอำนาจอธิปไตยที่เด็ดขาดเหนือทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนที่รัฐสามารถแสดงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) ได้ ในขณะที่หลัก CHM มีวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานเป็นการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติของโลกที่ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินมรดกที่ได้มาให้ใช้ร่วมกัน และทั้งสองหลักก็มีสถานะภาพเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้ด้วย (Jus Cogen)<sup>25</sup>

สำหรับในเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมพืชนั้น ก็มีการนำแนวคิดทั้งสองนี้ไปใช้เช่นเดียวกันโดยในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้กล่าวไว้ในข้อความเบื้องต้น วรรค 4 ความว่า “รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ”<sup>26</sup> อันเป็นการกล่าวอ้างถึงสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐมีอยู่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ในขณะที่เดียวกันตามข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช (International Undertaking on Plant Genetic Resources) อันเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ การจัดการทรัพยากรพืชชนิดพืชอาหารซึ่งภายใต้การดูแลขององค์การอาหารและเกษตรแห่ง สหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) นั้นก็กำหนดให้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>25</sup>Nico J. Schrijver , “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” in International Law and Development (Martin Nijhoff Publishers , 1988) , p. 87.

<sup>26</sup>ข้อความเบื้องต้น วรรค 4 บัญญัติว่า “Reaffirming also that State are responsible for conserving their biological diversity and for using their biological resources in a sustainable manner,

นำหลักเกณฑ์เรื่องทรัพย์สินรกร่วมกันของมวลมนุษยชาติมาใช้กับกรณีดังกล่าวด้วย<sup>27</sup> แม้ว่าภายหลังจากที่ได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นและที่ประชุมภาคี FAO ได้มีมติให้แก้ไขข้อถ้อยปฏิบัติดังกล่าวให้เป็นภาคผนวกส่วนหนึ่งของอนุสัญญาฯ ก็ตาม<sup>28</sup> ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและทำความเข้าใจกับหลักกฎหมายทั้งสองหลักนี้ให้ดีเสียก่อน

### หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

#### (1) วิวัฒนาการ

หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติได้รับการพัฒนาขึ้นจากข้อมติสหประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมติจากสมัชชาใหญ่ (General Assembly Resolution) ในยุคที่เกิดประเทศเอกราชใหม่ (Newly Independence States) ขึ้นมาในสังคมโลก และประเทศเอกราชเหล่านั้นพยายามจะอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรที่พบในประเทศตน เริ่มจากในปี 1952 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 523 ว่า ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิที่จะกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างอิสระและประเทศกำลังพัฒนานั้นต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นเพื่อที่จะพัฒนาและยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของชาติ<sup>29</sup> ข้อมติดังกล่าวถือเป็นข้อมติแรกของสหประชาชาติที่ยอมรับสิทธิของประเทศกำลังพัฒนาเหนือทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศ

ต่อมาในการประชุมสหประชาชาติที่ประเทศอูรุกวัยในปีเดียวกัน ได้มีการเสนอร่างข้อมติซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐทุกรัฐควรที่จะยอมรับสิทธิของแต่ละรัฐในการโอนเป็นของชาติ (nationalization)<sup>30</sup> และการแสวงหาประโยชน์จากความมั่งคั่งในทรัพยากรของตนเองครบเท่าที่

<sup>27</sup>Resolution 8/83 International Undertaking on Plant Genetic Resources : Recognizing that (a) Plant genetic resources are a heritage of mankind to be preserved, and to be freely available for use, for the benefit of present and future generations ;

<sup>28</sup> Glowka, L, et al., A Guide to the Convention on Biological Diversity, (Cambridge :IUCN Gland , 1994) , p. 78.

<sup>29</sup> Nico J. Schrijver , “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” p. 88 .

<sup>30</sup> การโอนเป็นของชาติ (nationalization) หมายถึง การโอนทรัพย์สินและสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชนในกรณีพิเศษประการใดโดยเฉพาะไปเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจในทาง

เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ หลังจากนั้นในวันที่ 21 ธันวาคม 1952 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 626 (VII) อันมีสาระสำคัญว่า “สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเห็นความจำเป็นในการส่งเสริมให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายใช้และแสวงประโยชน์ในโอกาสและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งต่อสันติภาพของโลก สิทธิของประชาชนที่จะใช้และแสวงหาประโยชน์ในโอกาสและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในอริปไตยของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ โดยแนะนำว่า รัฐสมาชิกทั้งหมดสามารถใช้สิทธิได้โดยอิสระในการใช้และแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าวเมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรเพื่อความก้าวหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ของตนเอง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับอริปไตยของรัฐ ความจำเป็นในการรักษากระแสเงินทุนตามเงื่อนไขของความมั่นคง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมตลอดถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างชาติทั้งหลายด้วย” แม้ว่ามติดังกล่าวจะมีได้แสดงให้เห็นถึงหลักการโอนเป็นของชาติ (nationalization) อย่างชัดเจนนักแต่ก็สามารถสรุปได้ว่า ในสังคมนระหว่างประเทศได้ยอมรับสิทธิของรัฐที่มีเหนือทรัพยากรธรรมชาติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและหรือประชาชนโดยรวม ต่อมาหลักการเรื่องการโอนเป็นของชาตินี้ ยังได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับอาทิเช่นในกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) มาตรา 1 วรรค 2<sup>1</sup> เป็นต้น

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ประเทศชิลีก็ได้เสนอแนะต่อคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN Commission on Human Right) ว่าสำหรับหลักการอำนาจอริปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นนอกจากจะรวมถึงหลักเรื่อง การโอนเป็นของชาติแล้ว น่าจะรวมถึงเรื่องสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง (Right to self-determination) ของประเทศเอกราช

นิติบัญญัติ ด้วยเหตุผลเนื่องมาจากผลประโยชน์ของรัฐเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ของรัฐ [พรณี วาณิชสรรพ์ , “ความรับผิดชอบในสัญญาระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไทยกับบริษัทเอกชนต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530) , หน้า 210.]

” กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1 วรรค 2 บัญญัติว่า “เพื่อพัฒนาสัมพันธ์ไมตรีระหว่างชาติทั้งปวง โดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแก่ประชาชนทั้งปวงบนมูลฐานและจะได้ดำเนินมาตรการอันเหมาะสมอย่างอื่น ๆ เพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล”-

ที่เกิดขึ้นมาใหม่หรือกำลังจะเกิดขึ้นต่อไปด้วย<sup>32</sup> และคณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็ให้เห็นด้วยกับแนวคิดเช่นว่านั้น ดังนั้น เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 1958 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้ออกข้อมติที่ 1314 (XIII) ว่าด้วยข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเคารพสิทธิระหว่างประเทศของประชาชนกับรัฐในการกำหนดตนเอง (self-determination) สมัชชาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาสถานะและองค์ประกอบขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการกำหนดตนเองและตกลงกันเรื่องการศึกษาสถานะเกี่ยวกับสิทธิ อธิปไตยถาวรของประชาชนและของรัฐเหนือทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติโดยจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ และความสำคัญของการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และได้มีข้อสรุปจากการศึกษาของคณะกรรมการว่า ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพที่จะจัดการกับทรัพยากรของตนโดยผ่านทางรัฐภายใต้หลักผลประโยชน์ซึ่งกันและกันและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และในมาตรา 1 ของ Human Right Conventions 1966 ก็ได้บัญญัติรองรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา 25 ของ Human Rights Conventions 1966 ยังได้บัญญัติว่า “ไม่มี Conventions ใดในปัจจุบันที่สามารถตีความได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ประชาชนจะได้รับมาจากการใช้ประโยชน์และแสดงสิทธิที่เด็ดขาดและเป็นอิสระในทรัพยากรธรรมชาติของตน”<sup>33</sup>

สำหรับหลักการโอนกลับมาเป็นของชาตินั้น ในท้ายที่สุดก็ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการ โดยผ่านข้อมติที่ 1803 (XVIII) เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1962 โดยมีสาระสำคัญว่า มาตรการใด ๆ ในเรื่องนี้จะต้องขึ้นอยู่กับการยอมรับสิทธิที่โอนไม่ได้ของรัฐทั้งหมดในการจัดการทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ และมาตรการดังกล่าวต้องเคารพต่อความเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจของรัฐด้วย<sup>34</sup> โดยประกาศว่า

(1) สิทธิของประชาชนและของรัฐทั้งหลายทั้งปวงสำหรับอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรและทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดยจะต้องใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประเทศด้อยพัฒนาและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในรัฐ

<sup>32</sup> Interview with Dr. Douglas Johnston, Chair, Center for Asia Pacific Initiative, University of Victoria, 14 January 1995.

<sup>33</sup> Nico J. Schrijver, “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” p.p. 88 -89.

<sup>34</sup> M S Rajan, “Sovereignty over Natural Resources” (U.S.A. : Humanities Press, n.d.), p.p. 14 - 37.

(2) การสำรวจ การพัฒนา และการจัดการทรัพยากรเช่นว่านั้น รวมทั้งการนำเงินทุนต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ควรสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าเป็นและสมควรประการใด เหมาะกับกิจการใดหรือไม่

(3) ในกรณีที่ให้อำนาจไว้ เงินทุนที่นำเข้าและเงินที่หามาได้จากแหล่งทุนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ถ้าไรที่ได้รับจะต้องแบ่งกันตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ในแต่ละกรณี ระหว่างผู้ลงทุนและรัฐผู้รับ โดยมั่นใจได้ว่า จะไม่มีการอ้างหลักอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรและทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ลงทุนนั้น

(4) การโอนเป็นของชาติ การเวนคืน หรือการเรียกเกณฑ์จะกระทำได้ด้วยเหตุผลเพื่อสาธารณประโยชน์ (public utility) ความมั่นคง หรือผลประโยชน์ของชาติซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีเหนือผลประโยชน์ของเอกชนทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าของจะได้รับค่าทดแทนอย่างเหมาะสม (appropriate compensation) ตามหลักกฎหมายที่บังคับในรัฐ ซึ่งใช้มาตรการเช่นนั้นในการใช้อำนาจอธิปไตยและตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีใดที่มีปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนก่อให้เกิดการโต้เถียงกัน อำนาจศาลภายในของรัฐที่ใช้มาตรการเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้ อย่างไรก็ตามการระงับข้อพิพาทระหว่างกันนั้นก็สามรถกระทำได้โดยวิธีอนุญาโตตุลาการหรือการดำเนินคดีในทางระหว่างประเทศก็เป็นได้

(5) การละเมิดสิทธิของประชาชนและของรัฐ สำหรับอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นการขัดเจตนาและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติกับทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ

(6) การใช้อธิปไตยโดยอิสระเสรีเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับการส่งเสริมโดยการเคารพสิทธิซึ่งกันและกันขึ้นอยู่กับความเสมอภาคทางด้านอธิปไตย

นอกจากข้อคิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สหประชาชาติก็ยังมีข้อคิดต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมายอันเป็นการรองรับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ อาทิเช่น

- ข้อมติที่ 2158 (XXI) เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 1966 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ยืนยันว่า การแสวงหาทรัพยากรในแต่ละประเทศ สามารถกระทำได้ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายในของประเทศนั้น ๆ

- ข้อมติที่ 3201 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 1974 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ประกาศระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (Declaration on the Establishment of a New International Economic Order) โดยได้ประกาศว่า รัฐทั้งหมดมีอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือ

ทรัพยากรธรรมชาติ และการดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหลาย เพื่อที่จะพิทักษ์ทรัพยากรเหล่านี้ รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิที่จะใช้สิทธิควบคุมอย่างมีผลเหนือทรัพยากรเหล่านั้น และการแสวงหาประโยชน์ของรัฐตามวิธีการที่เหมาะสมกับสถานภาพของรัฐ รวมทั้งสิทธิในการโอนทรัพย์สินกลับมาเป็นของชาติ (Nationalization) หรือการโอนกรรมสิทธิ์ไปให้คนของรัฐ สิทธิประการนี้ เป็นการแสดงถึงอธิปไตยโดยสมบูรณ์ของรัฐว่าไม่มีรัฐใดอยู่ภายใต้การบังคับทางเศรษฐกิจ การเมือง ของรัฐอื่น อันถือได้ว่าเป็นการป้องกันการแทรกแซงของรัฐอื่นในการจัดการกิจการภายในของแต่ละประเทศ

- ข้อมติที่ 3281 (XXIX) เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 1974 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเกี่ยวกับกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐทางเศรษฐกิจ (Charter of Economic Rights and Duties of States) ในมาตรา 2 (ค) ได้กำหนดไว้ว่า “การโอนเป็นของชาติ การเวนคืน หรือการโอนกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินต่างชาติซึ่งจะได้รับการชำระค่าทดแทนอย่างเหมาะสม (appropriate compensation) โดยที่รัฐยอมรับมาตรการเช่นนั้น เคารพต่อกฎหมาย ข้อบังคับและพฤติกรรมที่สัมพันธ์กัน ซึ่งรัฐพิจารณาเห็นว่าตรงกับปัญหานั้น ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับค่าทดแทนก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาท จะได้รับการตกลงกันตามกฎหมายภายในของรัฐที่โอนนั้น และโดยศาลของรัฐนั้น เว้นแต่จะได้ออกแถลงการณ์ไว้เป็นอย่างอื่นโดยรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องว่าจะแสวงหาสันติวิธีอื่น ๆ ภายใต้หลักความเท่าเทียมกันของรัฐและหลักความมีอิสระในการเลือกสันติวิธีอื่น ๆ”<sup>35</sup>

## (2) ขอบเขตของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

ในระยะแรกแนวความคิดเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติจะถูกจำกัดเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) หรือความมั่งคั่งตามธรรมชาติ (natural wealth) ซึ่งหมายความรวมถึง ทำเหมือง, แม่น้ำ, ล้ำคลอง ตามสภาพธรรมชาติ ซึ่งจะขยายไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน (อุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น) จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 ได้ขยายขอบเขตของหลักการดังกล่าวออกไปอีก ดังนี้

### ประการแรก โดยผลพวงจากกฎหมายทะเล

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้มีมติที่ 3016 (XXIV) เมื่อปี 1972 ให้ขยายหลัก PSNR ออกไปครอบคลุมถึง ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่พบในท้องทะเล (sea-bed) ได้ดิน (subsoil) ของท้องทะเลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐรวมตลอดไปจนถึงเขตน่านน้ำต่อเนื่อง

<sup>35</sup> Ibid.



(Superjacent waters) หลักการตามข้อติดังกล่าวก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล

ประการที่สอง กฎบัตรเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ (the Charter of Economic Rights and Duties of States : CERD 1974)

กฎบัตรฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตของ PSNR ออกไปอีกเช่นกัน โดยให้รวมถึงความมั่งคั่ง, ทรัพยากรธรรมชาติ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยคำว่า “ความมั่งคั่ง” นั้นรวมทั้งความมั่งคั่งทั้งทางธรรมชาติและโดยที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้น ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นให้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมบริการด้วย เช่น กิจการธนาคาร, ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี เป็นต้น<sup>36</sup>

(3) วัตถุประสงค์ของหลักอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

(3.1) เพื่อที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนผู้ซึ่งอาศัยอยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนนั้น

(3.2) เพื่อที่จะให้สิทธิแก่รัฐอิสระอื่นได้รับผลตอบแทนอันเป็นการป้องกันการแบ่งปันจากส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรมภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐอื่นหรือบริษัทต่างชาติ

(3.3) เพื่อขยายระบบเศรษฐกิจของโลกออกไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมทั้งแก่ฝ่ายประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา<sup>37</sup>

(4) สิทธิของรัฐที่ได้รับจากหลักการอำนาจอธิปไตยถาวรของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

(4.1) สิทธิที่จะครอบครอง, ใช้ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(4.2) สิทธิที่จะกำหนดการอนุญาตสำหรับนักลงทุนต่างชาติและอำนาจในการควบคุมกิจกรรมการลงทุนของต่างชาตินั้น

(4.3) สิทธิที่จะควบคุมการไหลเวียนของทุน

(4.4) สิทธิที่จะโอนทรัพย์สินกลับมาเป็นของชาติและสิทธิในการเวนคืนทั้งของชนชาติและคนต่างด้าว

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> ปริญญา ศิษฺคุง , “International Law and Management of Tropical Rain Forests.” บทบัญญัติ 46 (2533) : 117 - 118.

นอกจากนั้น ประเทศกำลังพัฒนายังได้อ้างสิทธิตามแนวความคิดของ PSNR ให้ขยายความควบคุมออกไปถึง

- (1) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการบริษัทต่างประเทศที่เข้ามาประกอบกิจการในประเทศ
- (2) สิทธิที่จะยกเลิกสัญญาที่ทำขึ้นโดยไม่เป็นธรรมและมีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยในความเสียหายนั้นด้วย
- (3) สิทธิที่จะทบทวนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการแสดงสิทธิต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (4) สิทธิที่จะตั้งข้อพิพาทในการลงทุนโดยอาศัยพื้นฐานของกฎหมายสัญชาติและโดยการเรียกร้องค่าเสียหายของรัฐ<sup>38</sup>

#### หลักทรัพย์สินร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

กฎหมายระหว่างประเทศในอดีตได้ยอมรับแต่เพียงว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยเพียงแค่นั้นในเขตดินแดนของตน รวมตลอดถึง น่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตตามที่ได้กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนดินแดนที่อยู่นอกเหนือทะเลอาณาเขตนั้นจะอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพของทะเลหลวงซึ่งทุกรัฐสามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเสรีไม่ว่าจะได้กระทำลงโดยรัฐชายฝั่ง (Coastal States) หรือ รัฐไร้ชายฝั่ง (Non-coastal States)<sup>39</sup>

Grotius ได้เคยตั้งข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับหลักเสรีภาพในทะเลหลวงไว้บางประการอันประกอบด้วย

1. ทะเลไม่สามารถอยู่ภายใต้การครอบครองของบุคคลหรือรัฐ
2. ทรัพยากรในทะเลไม่สามารถใช้ให้หมดสิ้นไปได้
3. การใช้ทะเลหลวงโดยรัฐหนึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้รัฐอื่นได้ใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงนั้นด้วยและจะต้องไม่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของรัฐอื่นในท้องทะเลหลวง<sup>40</sup>

<sup>38</sup>Nico J. Schrijver , “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” .

<sup>39</sup>นิพนธ์ จิตะสมบัติ, “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล,” บรรยาย ณ ห้องประชุมเล็ก คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2534.

<sup>40</sup>Nico J. Schrijver , “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” p.p. 90 - 91.

บทบัญญัติที่รองรับการใช้สิทธิในทะเลหลวงเดิมนั้นมีปรากฏอยู่ใน มาตรา 2 ในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (the Convention on the High Seas : 1958)<sup>41</sup> โดยไม่คำนึงว่าผู้ทรงสิทธินั้น จะเป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ตาม

ต่อมา บทบัญญัติในมาตรา 2 นี้ก็ยังคงสร้างปัญหาให้ถกเถียงกันว่า เสรีภาพในท้องทะเลหลวงนั้นจะรวมถึง การสำรวจและการแสวงหาประโยชน์จาก deep sea - bed หรือไม่ เพราะก่อนหน้านี้ ยังไม่มีปัญหาทางปฏิบัติเกิดขึ้นมากนัก เพราะแต่ละรัฐยังไม่ค่อยมีศักยภาพที่จะประกอบ กิจกรรมนอกเขตไหล่ทวีปของตน<sup>42</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรไม่มีชีวิต (non-living resources) ได้ที่ท้องทะเล แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเป็นยุคที่เริ่มมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วมีศักยภาพทางทะเลมากขึ้น ถึงขนาดมีการทำเหมืองแร่กันในเขตทะเลหลวงในลักษณะที่เรียกว่า “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมืองแร่แมงกานีส จึงก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการทำเหมืองแร่แมงกานีสในทะเลว่าแมงกานีสในทะเลหลวงอาจจะหมดไปก่อนที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นจะสามารถนำแร่ธาตุดังกล่าว (รวมตลอดถึงแร่ธาตุอื่น ๆ ด้วย) ขึ้นมาใช้ได้ ทำให้เริ่มมีการมองกันว่าตามความเป็นจริงนั้น ไม่

---

“มาตรา 2 อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง 1958 บัญญัติว่า “The high seas being open to all nations , no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises , inter alia , both for coastal and non-coastal States :

- (1) Freedom of Navigation ;
- (2) Freedom of fishing ;
- (3) Freedom to lay submarine cable and pipelines ;
- (4) Freedom to fly over the high seas.

These freedoms , and others which are recognized by the general principle of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.

“เขตไหล่ทวีป (continental shelf) หมายถึง บริเวณพื้นดินท้องทะเลที่อยู่ขอบพื้นทวีป และเป็นบริเวณซึ่งพื้นดินจะค่อย ๆ เอียงลาดและจะเริ่มหักมุมลึกลงไปจนถึงบริเวณน้ำลึกโดยเฉลี่ยประมาณ 200 เมตร (มัลลิกา พินิจจันทร์ , เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 7 - 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , หน้า 345).

สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของ Grotius ข้างต้น ทั้ง ๆ ที่ทรัพยากรเหล่านั้นน่าจะเป็นสิ่งที่มีไว้ให้มนุษย์ใช้ร่วมกันตลอดไปมากกว่า

นอกจากปัญหาในเรื่องการทำเหมืองแร่ในทะเลแล้ว ปัญหาอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คือ การเพิ่มขึ้นของปริมาณประชากรที่ทำให้มีความต้องการอาหารเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว สิ่งมีชีวิตจากท้องทะเลหลายชนิดพันธุ์ถูกจับขึ้นมาเป็นอาหารเพื่อสนองตอบต่อความต้องการดังกล่าว ในลักษณะเดียวกับการทำเหมืองแร่แมงกานีสในทะเล คือ ประเทศที่มีเทคโนโลยีมากกว่าก็ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรจากทะเลหลวงนั้นไป ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องเผื่อารความพร้อมของตนต่อไปเรื่อย ๆ ดังนั้น ในช่วง 1958-1967 จึงได้เปิดให้มีการเจรจาบททวนกฎหมายทะเลที่มีอยู่อีกครั้งหนึ่ง ประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกันคือ หลักกฎหมายทะเลที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเสรีภาพในท้องทะเลหลวงยังคงเอื้ออำนวยต่อชาติที่มีความพร้อมทางเทคโนโลยีในการใช้ประโยชน์จากท้องทะเลเท่านั้นเอง<sup>43</sup>

ดังนั้น จากปัญหาหลักสองประการข้างต้น ที่ประชุมเพื่อจัดทำอนุสัญญากฎหมายทะเล จึงได้มีการพิจารณาบททวนหลักกฎหมายทะเลอีกครั้งหนึ่ง อันถือได้ว่าเป็นที่มาของหลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันแห่งมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

#### (1) วิวัฒนาการทางกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ก่อนปี 1966 การใช้ทะเลหลวงของแต่ละรัฐได้ดำเนินไปอย่างเสรีในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา จวบจนกระทั่งในปี 1966 ประธานาธิบดี Johnson แห่งสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวในที่ประชุมสหประชาชาติว่า "...เราต้องสร้างหลักประกันให้ได้ว่า ทะเลลึกและก้นมหาสมุทรนั้นเป็นมรดกของมนุษยชาติทุกคน (legacy of all human being)" ต่อมาในปี 1967 เอกอัครราชทูตมอลด์ักก็ได้เสนอแนวคิดในเรื่อง CHM เข้าสู่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นครั้งแรก โดยกล่าวว่า "ท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐเป็นทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ" เขายังได้เสนออีกว่าให้มีหน่วยงานกลางเพื่อดูแลพื้นที่ดังกล่าวด้วย เรียกว่า เป็นทรัสต์สำหรับทุกประเทศ (Trustee for all countries)<sup>44</sup> จากการที่ได้มีการศึกษาและตระหนักถึงหลักการและปัญหาจากทะเลหลวงดังกล่าวนี้เอง ในปี

<sup>43</sup> Nico J. Schrijver , "Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind," p. 95.

<sup>44</sup> Markus G. schmidt , Common Heritage or Common Burden , (Oxford , Clarendon , 1989) p.p. 22-27.

1969 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้มีข้อมติที่ 2574 D (XXIV) ว่า รัฐและนิติบุคคลจะถูกจำกัดไม่ให้ทำเหมืองแร่ใต้ทะเล (sea-bed mining) จนกว่าจะมีการตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาควบคุมดูแลกิจกรรมดังกล่าว และต่อมาในปี 1970 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 2749 (XXV) ซึ่งเรียกว่า คำปฏิญญาหลักการควบคุมท้องทะเล , พื้นมหาสมุทร , พื้นดินใต้บริเวณนั้นที่อยู่นอกเหนือข้อจำกัดของเขตอำนาจรัฐ (Declaration of Principle Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction) ปฏิญญาดังกล่าวได้รองรับแนวความคิดข้างต้นให้เป็นไปอย่างจริงจังและทำให้หลักการที่พันธมิตรร่วมกันของมนุษยชาติ (CHM) ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศเรื่อยมา แต่ทั้งนี้ อาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า

1. หลัก CHM เป็นหลักขั้นพื้นฐานของการปฏิบัติตนเป็นผู้ดูแล (steward-ship) ในทรัพย์สินที่เป็นของร่วมกัน (res communis)

2. “มนุษยชาติ” หมายถึง มวลมนุษย์ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นบรรพชนหรืออนุชน เป็นความหมายในทางนามธรรมที่มุ่งก่อให้เกิดแนวความคิดสำคัญในการรักษาของสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกัน คำว่า “มนุษยชาติ” นี้มีปรากฏในทางกฎหมายระหว่างประเทศหลายครั้ง อาทิเช่น ในสนธิสัญญานาโต้ (NATO Treaty : 1949) , อนุสัญญายูเนสโกว่าด้วยการปกป้องทรัพย์สินมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก (the UNESCO Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage : 1974) เป็นต้น<sup>45</sup>

หลัก CHM นี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายหลายเรื่องอาทิเช่น

1) กฎหมายทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อมติที่ 2749 และส่วนที่ 9 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยทะเลหลวง 1982

2) กฎหมายอวกาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อตกลงที่ควบคุมกิจกรรมของรัฐว่าด้วยดวงจันทร์และดาวเคราะห์ดวงอื่น 1979

(2) ขอบเขตของหลักทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

---

“Nico J. Schrijver , “Permanent Sovereignty over Natural Resources versus the Common Heritage of Mankind,” p. 96.

ก. ตามมาตรา 136 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 นั้น แสดงให้เห็นว่า หลัก CHM จะใช้บังคับแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่มหาสมุทรและได้พื้นดินนั้นนอกจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) และเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf)

ข. ในปี 1966 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติก็ประกาศว่า พื้นที่ในอวกาศรวมทั้งดวงจันทร์และดาวดวงอื่นตกเป็นของมนุษยชาติทุกคนร่วมกัน (มาตรา 1 ของสนธิสัญญาห้วงอวกาศ : the Outer Space Treaty) นอกจากนี้ ในมาตรา 11 ของสนธิสัญญาดวงจันทร์ (the Moon Treaty 1979) ก็ยังประกาศว่า ดวงจันทร์และทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์นั้นเป็นทรัพย์สินรกร่วมกันของมวลมนุษยชาติด้วย<sup>46</sup>

ดังนั้น หลักการ CHM จึงมุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเขตดินแดนของรัฐ อันเป็นการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรที่มากเกินไปจากรัฐหรือบุคคลที่มีความสามารถในการนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ อันอาจส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกในภายหลัง

### (3) ลักษณะของหลัก CHM

#### (3.1) ไม่มีใครสามารถอ้างสิทธิได้ (non-appropriation)

มาตรา 137 ของ UNCLOS แสดงให้เห็นว่า ในดินแดนดังกล่าวจะไม่มีรัฐใดเลยที่จะสามารถอ้างสิทธิในทางกฎหมายเหนือดินแดนนั้นได้ รัฐสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากดินแดนนั้นได้แต่ไม่สามารถเข้าครอบครองบริเวณที่อยู่ภายใต้หลัก CHM นี้ได้<sup>47</sup>

#### (3.2) การจัดการดินแดนดังกล่าวต้องมีการจัดการในระดับระหว่างประเทศ (International Management)

ทั้ง UNCLOS และ Moon Treaty ในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาต้นแบบของหลัก CHM มีวัตถุประสงค์หลักคือ ให้สังคมนานาชาติมีความสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน โดยการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาดำเนินการและควบคุม กิจกรรมในเขตบางเขต เช่น an International Sea-Bed Authority เป็นต้น โดยเปิดโอกาสให้ทั้งประเทศ

<sup>46</sup> ปริญญา ดีผดุง , “International Law and the Management of Tropical Rainforest,” บทบัญญัติ 46 (2533) : 118 - 119.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 119.

พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวด้วยการกำหนดระเบียบหรือระบบในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น<sup>48</sup>

(3.3) ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing of Benefits)

ใน UNCLOS ได้กำหนดว่าองค์กรจะต้องแบ่งปันประโยชน์ทางการเงินและประโยชน์อื่นในทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากกิจกรรมในเขตพื้นที่ดังกล่าวในท้องทะเลให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนาใดไปเรียกร้องสิทธินี้เช่นกัน

(3.4) ต้องสงวนไว้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อสันติภาพ (Reservation for Peaceful Purpose)

(3.5) ต้องสงวนไว้สำหรับอนุชนรุ่นหลัง (Reservation for Future Generations)

แม้ว่าอนุสัญญาทะเลจะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถขยายความจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า “มนุษยชาติ” (Mankind) ให้กว้างออกไปอีกว่า ไม่เพียงแต่หมายความเฉพาะชนรุ่นปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงอนุชนในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงมีทบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเรื่องนี้ ปรากฏตามขึ้นเป็นเงาตามตัว อาทิเช่น เรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล (มาตรา 7) ส่วนใน Moon Treaty นี้ปรากฏในมาตรา 4<sup>49</sup>

ความเกี่ยวพันของหลัก CHM จากกฎหมายทะเลกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชนี้ ได้มีการนำหลัก CHM มาใช้กับทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ภายใต้ความดูแลของ FAO เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่กำลังเผชิญกับภาวะอันตรายจากการสูญเสียวัตถุพันธุกรรมเหล่านั้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก ตลอดจนถึง การพัฒนาการเกษตรที่เป็นไปอย่างไม่ยั่งยืน ดังนั้น ที่ประชุมสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO ขึ้นเพื่อดูแลแก้ไขและปรับปรุงสภาพความสูญเสียวัตถุพันธุกรรมพืชเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพืชเกษตรกรรมซึ่งถ้าหากปล่อยให้เป็นไปในลักษณะเช่นนี้ต่อไป ความสูญเสียดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชากรโลกทั้งมวลอย่างแน่นอน การดำเนินงานจึงได้ส่งเสริมให้มีมาตรการการเก็บทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่มีความสำคัญบางกลุ่มไว้ในเครือข่ายธนาคารพันธุพืชทั่วโลก FAO ได้มีการประชุมกันและประกาศข้อมติ ที่ 8/83 หรือที่รู้จักกันในนามของ ข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช (International Undertaking on Plant

<sup>48</sup> Markus G. schmidt , *Common Heritage or Common Burden* , p. 29.

<sup>49</sup> ปริญา ดิศกุล , “International Law and the Manangement of Tropical Rainforest,” 119 - 120.

Genetic Resources : IUPGR) เพื่อใช้เป็นแนวทางและเป็นการวางระเบียบและกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชนอกแหล่งที่อยู่อาศัยตามสภาพธรรมชาติ เช่น ในธนาคารเมล็ดพันธุ์ ศูนย์วิจัยระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรทุนเพื่อฝึกอบรมดูงาน, การเก็บรวบรวมพันธุ์พืช รวมทั้ง การจัดการประชุมระดับนานาชาติต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ FAO ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในข้อถือปฏิบัติดังกล่าวว่า ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นทรัพย์สินร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ดังนั้นจึงเท่ากับ หลักการของ FAO เป็นการยอมรับว่า ประเทศภาคีสมาชิกของ FAO ทุกประเทศมีสิทธิเป็นเจ้าของและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เกิดขึ้นตามระบบนี้ได้ ทั้งนี้ การควบคุมการดำเนินงานและการติดตามผลตามข้อถือปฏิบัตินี้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช (The Committee on Plant Genetic Resources)

#### ทฤษฎีว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากร (Natural Resources Allocation Theory)

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด แนวความคิดในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องได้รับการพิจารณาเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรไว้ให้ตนเองและอนุชนรุ่นหลังได้มีไว้สืบไป ซึ่งแนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับทั้งในส่วนของหลักการทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

สำหรับหลักการทางรัฐศาสตร์ อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ กรณีแรกในประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ การจัดการทรัพยากรจะมุ่งเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งหรือแก่คนส่วนน้อยผู้มีอำนาจในสังคมหาได้คำนึงถึงประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไม่ ซึ่งกรณีนี้จะไม่มีหลักทางรัฐศาสตร์ใดที่จะต้องพิจารณาประกอบ ส่วนในกรณีที่สอง เป็นกรณีของในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย มีหลักทางรัฐศาสตร์ที่สำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบคือ ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศ นำไปสู่หลักที่ว่า ทรัพยากรเป็นของประชาชน รัฐเป็นเพียงผู้ดูแลและรักษาไว้ในนามของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ และสัตว์ป่าด้วย<sup>50</sup>

<sup>50</sup> ฉลาดชาย รมิดานนท์ , “การจัดการทรัพยากรในระบอบประชาธิปไตย,” กรุงเทพฯ ธุรกิจ (5 กรกฎาคม 2537) : 3.



จากหลักการข้างต้น วิธีที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะปรากฏออกมาในรูปแบบของการกระจายอำนาจ เช่น การปลูกป่าชุมชน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนหาอาจเข้ามามีส่วนร่วมจัดการได้โดยตรงในทุกกรณีไม่ รัฐและหน่วยงานของรัฐจึงต้องเข้าดำเนินการดังกล่าวโดยให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารในการดำเนินงานทุกขั้นตอน ภายใต้วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่โดยยึดหลักความเป็นธรรมในสังคม

ส่วนแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์นั้น เชื่อว่า ในการผลิตสินค้า หรือในการให้บริการนั้นจะมีการแข่งขันสมบูรณ์ของผู้ประกอบการในตลาด ซึ่งจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้สังคมส่วนรวมได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดด้วย และรัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงกลไกของตลาด<sup>51</sup> แต่ตามความจริงแล้ว รัฐจำต้องเข้าแทรกแซงเนื่องจากกลไกของตลาดมีอาจทำหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งไม่สามารถทำการซื้อขายโดยตรงได้ หรือเมื่อสินค้าหรือบริการนั้นก่อให้เกิดผลภายนอก (externalities) ที่อาจเป็นโทษต่อสังคม นอกจากนี้รัฐจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกที่จะบริโภคและการออมเพื่อการบริโภคในอนาคตด้วย เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและเอกชนจะคำนึงแต่ผลประโยชน์ของคนเป็นสำคัญ หากได้คำนึงถึงปัญหาดังกล่าวไม่ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร<sup>52</sup>

เนื่องจากความต้องการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาประเทศและความต้องการในการอุปโภคบริโภคของประชากรที่เพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการลดลงของทรัพยากรอันมีจำกัด ดังนั้น การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ และในการวางแผนดังกล่าวจะต้องพิจารณาทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ นิเวศน์วิทยา และหลักวิชาการของศาสตร์แขนงอื่นที่เกี่ยวข้อง

การนำหลักการทางการเมืองมาพิจารณานั้นจะคำนึงถึงผลในระยะสั้นมากกว่าผลในระยะยาว เพราะกลไกทางการเมืองมีการผันแปรอยู่เสมอ รัฐบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาอันสั้น ส่งผลให้มีการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจให้ความสำคัญด้านการจัดสรรทรัพยากรมากน้อยแตกต่างกัน

<sup>51</sup> นัทมน คงเจริญ , การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย , หน้า 30.

<sup>52</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม , การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2535) , หน้า 3 - 6.

การนำหลักทางเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาประกอบในการวางแผนนั้นจะเน้นการคาดการณ์โดยประเมินค่าจากข้อมูลที่เป็นตัวเลขทางสถิติ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการคาดการณ์เรื่องผลตอบแทนในระยะสั้น โดยมุ่งพัฒนาทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในปัจจุบันมากกว่าจะพิจารณาถึงความต้องการของสังคมในระยะยาวที่มีอาจประเมินค่าเป็นตัวเลขได้ และมีการแปรผันของปัจจัยต่าง ๆ ในระยะยาวอันอาจก่อให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้

ในทางกลับกัน แนวความคิดของนักนิเวศวิทยาจะเน้นหนักในส่วนของการพัฒนาในระยะยาวโดยมีความเห็นแย้งกับแนวความคิดทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงโอกาสของอนุชนรุ่นหลังที่คงจะไม่มีโอกาสแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรได้ เนื่องจากทรัพยากรถูกใช้หมดสิ้น ตัวอย่างของการวางแผนจัดสรรทรัพยากรอาจเห็นได้จากการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งหากพิจารณาจากหลักทางการเมืองและเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ แต่หากพิจารณาในเชิงนิเวศวิทยาจะส่งผลเสียมากกว่าผลดีในระยะยาว เนื่องจากการทำลายธรรมชาติอย่างร้ายแรงเพราะต้องมีการระเบิดภูเขา ทำให้สูญเสียป่าไม้และชีวิตของสัตว์ป่า ดังนั้น จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อประกันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ถูกนำมาใช้มากเกินไปจนไม่สามารถฟื้นฟูดั้งเดิมได้<sup>53</sup>

### ทฤษฎีในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในพืช

“พืช” โดยทั่วไป หมายถึง สิ่งมีชีวิต ชนิดหนึ่งซึ่งอาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากการผสมพันธุ์ด้วยความตั้งใจของมนุษย์ ตามปกติ “พืช” สามารถจัดเข้าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งได้ เพราะตามกฎหมาย “ทรัพย์สิน” หมายถึง วัตถุมีรูปร่าง มีราคาและอาจถือเอาได้<sup>54</sup> สำหรับพืชก็เช่นเดียวกัน เจ้าของพืชสามารถแสดงสิทธิและความเป็นเจ้าของได้เสมอ กล่าวคือเป็นเจ้าของที่มีอำนาจในการนำพืชนั้นออกไปแสวงหาผลประโยชน์, การติดตามเอาคืนจากผู้นำพืชไปโดยไม่มีอำนาจ, การหวงกันพืช ตลอดจนมีอำนาจห้ามบุคคลภายนอกกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืชได้

แต่เดิมมนุษย์รู้จักการใช้ประโยชน์จากพืชเพียงแค่ว่าตามธรรมชาติของพืชนั้น เช่น ใช้ผลและใบเป็นอาหาร, ใช้ดอกเป็นเครื่องประดับ, ใช้ลำต้นเป็นที่อยู่อาศัย เป็นต้น ต่อมาเมื่อมนุษย์มีความสามารถพัฒนาเทคโนโลยีแนวใหม่ มนุษย์จึงนำความคิดและเทคโนโลยีดังกล่าวเข้า

<sup>53</sup> นัทพน คงเจริญ, การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย, หน้า 18.

<sup>54</sup> มาตรา 138 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พัฒนาพืช รวมตลอดถึง การผสมพันธุ์พืช เพื่อให้ได้ผลผลิตมากขึ้นตามความต้องการ การใช้ประโยชน์จากพืชดำเนินไปอย่างซับซ้อนมากขึ้น เช่น การสกัดสารประกอบจากส่วนของพืชเพื่อใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรมยา เป็นต้น ความยากลำบากในการคิดค้นวิถีทางและชนิดของสารประกอบเพื่อนำพืชในฐานะที่เป็นวัตถุดิบมาใช้ประโยชน์ทำให้นักประดิษฐ์ (innovator) , นักผสมพันธุ์พืช (breeder) เรียกร้องให้มีการคุ้มครองความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ของตนโดยอาศัยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น สิทธิบัตร (patent), สิทธิของผู้ผสมพันธุ์พืช (plant breeder rights) ซึ่งล้วนแล้วแต่มีทฤษฎีพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองอันประกอบด้วย

### 1. ทฤษฎีสถิติตามธรรมชาติของผู้ประดิษฐ์ (The theory of Inventor's Natural Right)

ตามทฤษฎีนี้มองว่าการให้ความคุ้มครองในลักษณะของทรัพย์สินทางปัญญาแก่ผู้ประดิษฐ์เป็นเสมือนหนึ่งการประกาศรับรองเป็นหลักฐานของการประดิษฐ์นั้น ๆ ว่าบุคคลหนึ่งได้ประดิษฐ์สิ่งหนึ่งขึ้นมาใช้ประโยชน์โดยอาศัยความคิดของบุคคลนั้น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิทธิที่ผูกขาด (Monopoly Right) ในช่วงระยะเวลาหนึ่งในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญานั้น การให้ความคุ้มครองในลักษณะของทรัพย์สินทางปัญญาเท่ากับเป็นการยอมรับว่าผู้ประดิษฐ์ผู้ซึ่งได้ประดิษฐ์สิ่งที่ได้รับการคุ้มครองควรที่จะได้รับสิทธิเด็ดขาด (Absoluted Right) ในการใช้, ครอบครอง หรือ แสวงหาประโยชน์อันแสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญว่าต้องมีการสร้างหรือการประดิษฐ์เกิดขึ้น ดังนั้น ลำพังแค่การค้นพบ (discovery) ไม่สามารถที่จะร้องขอความ คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในสิ่งที่ตนได้ค้นพบได้

สิทธิตามธรรมชาติเป็นการให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ประดิษฐ์และเป็นสิ่งที่ยุติธรรมตามธรรมชาติที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่งานประดิษฐ์ที่บุคคลนั้นได้คิดค้น (Invention) โดยกรรมวิธีที่ถือได้ว่าเป็นการสร้างสรรค์ขึ้นมาเอง<sup>55</sup>

### 2. ทฤษฎีนโยบายทางเศรษฐกิจ (The theory of Economic Policy)

ตามทฤษฎีความคิดนี้มองที่ตัวสังคมและการพัฒนาสังคมว่า การให้ความคุ้มครองในรูปแบบของทรัพย์สินทางปัญญาลักษณะต่าง ๆ แก่สิ่งประดิษฐ์จะเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างหนึ่งสำหรับประชาชนที่จะประดิษฐ์และลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ในอนาคต อันจะทำให้เกิดการพัฒนาในผลิตภัณฑ์และกระบวนการ ในการผลิตต่อไปและยังเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับ

<sup>55</sup> W.R. Cornish , Intellectual Property : Patents, Copyright, Trademarks and Allied Rights, 2 (London : Sweet & Maxwell, 1989), pp17-20.

ทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วยว่า ความคิดที่ได้มีการประยุกต์จนสามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ สาธารณะได้นั้นจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและจะไม่มี การเอาเปรียบผู้ใช้ความสามารถในการคิดค้นโดยกระบวนการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญานั้น<sup>56</sup>

### 3. ทฤษฎีสัญญาทางสังคม (The theory of social contract)

แนวความคิดนี้สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่า ผู้ประดิษฐ์คิดค้นจะต้องเปิดเผยข้อมูล ของสิ่งประดิษฐ์เพื่อให้บุคคลอื่นสามารถนำหลักการและข้อมูลของสิ่งประดิษฐ์นั้นไปใช้ประยุกต์ ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ การใช้ประโยชน์ของสิ่งประดิษฐ์นั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการ ให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้ ดังนั้น เมื่อผู้ประดิษฐ์ได้เปิดเผยข้อมูลในการประดิษฐ์ แล้ว ผู้ประดิษฐ์ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะที่ได้เปิดเผยข้อมูลที่เขาได้คิดค้นมาเช่นกัน อย่างน้อยควรที่จะอยู่ภายในระยะเวลาหนึ่ง (โดยทั่วไปแล้วไม่เกิน 20 ปี) เพื่อเป็นแรงจูงใจในการ สร้างสรรค์ผลงานต่อไป<sup>57</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>56</sup> Jeremy Phillips , Introduction to Intellectual Property Law, (London : Butterworths, 1986) , p 29.

<sup>57</sup> Ibid, pp.30-32.