

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาเพื่อพัฒนาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษารวบรวมกฎหมายด้านความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยในปัจจุบัน หลักการและสาระสำคัญของความตกลงระหว่างประเทศด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสารภายใต้อนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องและกฎหมายด้านความหลากหลายทางชีวภาพของต่างประเทศ ประการที่สอง รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ช่องว่างของกฎหมายด้านความหลากหลายทางชีวภาพของไทยในปัจจุบันเพื่อให้ข้อเสนอแนะการกำหนดแนวทางและวิธีการยกร่างกฎหมายให้ครอบคลุม เกิดการบังคับใช้กฎหมายได้จริงในบริบทของประเทศไทย และเพื่อให้ความคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพของไทยมิให้ถูกนำไปใช้อย่างไม่ได้สัดส่วน และประการที่สาม เพื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญสำหรับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้เป็นกรอบการดำเนินการบริหารจัดการด้านความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ และถือเป็นกฎหมายกลางที่จะอนุรักษ์และจัดการความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นระบบ

วิธีการศึกษา เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ตำรา หนังสือ รายงานวิจัย รายงานการประชุม ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิในต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดประชุมหารือและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งภาคปฏิบัติและวิชาการ เพื่อรับฟังข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. สองครั้ง การจัดประชุมและรับฟังความเห็นระดับชาติในร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. หนึ่งครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 150 คน โดยมีระยะเวลาในการศึกษาระหว่างวันที่ 5 สิงหาคม 2560 ถึงวันที่ 4 กรกฎาคม 2561

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) กฎหมายไทยมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะหลายมาตราแต่เป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะพื้นที่และเฉพาะพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และยังขาดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม การแบ่งปันผลประโยชน์ของสัตว์รวมถึงมาตรการในการคุ้มครองความเสี่ยงต่อความหลากหลายทางชีวภาพในการกระทำใดๆ หรือการศึกษาวิจัย การเข้าถึง ตามอนุสัญญาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) กฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ มีวัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ การอนุรักษ์ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการดำเนินการและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและพิธีสารแนบท้ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและหลักกฎหมาย

ระหว่างประเทศทั่วไป ซึ่งได้แก่ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) หลักการป้องกัน (prevention principle) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (precautionary principle) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter-pays principle) และหน้าที่การจัดทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (an obligation to conduct an environmental impact assessment) เป็นต้น

(3) มาตรการของร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องการให้เป็นกฎหมายกลางที่จะนำไปบังคับใช้กับการบริหารจัดการการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพให้มีความสมดุลในระบบนิเวศและให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยหากกฎหมายเฉพาะเรื่องใดมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนั้น แต่หากในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้หรือมีแต่ไม่เพียงพอหรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ความหลากหลายทางชีวภาพมากกว่า ก็ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับ

(4) ในการบริหารจัดการ กำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรีในการจัดให้มีแผนบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในทุกรอบระยะเวลาห้าปี และเมื่อมีการประกาศใช้แผนบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

(5) องค์การของกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ มีบทบาทในการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำ หรือกำหนดแนวทางหรือมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ต้องปฏิบัติ หากเห็นว่าการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องนั้นจะต้องยึดถือเพื่อปฏิบัติหรือนำไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน

(6) การอนุมัติ และติดตามการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการอนุมัติในเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดและมาตรการการคุ้มครองตามร่างกฎหมายนี้ และหากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ขออนุญาตก่อนที่จะนำไปใช้จะมีความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญา ตามที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายนี้

คำสำคัญ : ความหลากหลายทางชีวภาพ, ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ, การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ, ความปลอดภัยทางชีวภาพ

Abstract

The research entitled “the study for the development and preparation of the Biological Diversity Bill” has three principal objectives. Firstly, it reviews and gathers Thai laws relating to the conservation and protection of biological diversity, principles and essential substances of international agreements on biological diversity including the 1992 United Nation Convention on Biological Diversity and its Protocols as well as foreign laws relating to the conservation and protection of biological diversity. Secondly, it studies, reviews, and analyses legal loopholes relating to biodiversity in Thailand in order to make recommendations and to set direction and approach for drafting the well-covered law. This also enables effective enforcement of the law in practice and for the better protection and proportional use of biological diversity resources. Lastly, this study aims for the preparation of the Biological Diversity Bill that well covers crucial biological diversity issues and is intended to enable relevant governmental departments and officials to perform their duties by having this law as its administrative framework on the national biological diversity issue. This law, in addition, shall be the central and framework legislation for the conservation and systematic management of biological diversity.

This research had been conducted between 5 August B.E. 2560 and 4 July B.E. 2561. It was done by a documentary analysis through the review and examination of monographs, books, research papers, reports, relevant meeting documents both in Thai and foreign languages. Expert interviews were also employed in this research including interviewing international experts, and relevant officials working in the biological diversity field. Discussion groups and consultative meetings were also convened during this research in order to gather as many comments and opinions as possible from the relevant stakeholders. This comments and opinions are, therefore, fed into the preparation of the Biological Diversity Bill. 150 participants attended one of the discussion groups and the consultative meetings and resulted in a very beneficial and constructive outcome for this research.

The outcomes and recommendation of this research are as follows:

(1) In Thailand and in accordance with the 1992 United Nation Convention on Biological Diversity and its Protocols, the conservation of biological diversity can be found in provisions of several legislations. Several provisions concern the conservation of certain lands or animal and plant species. However, provisions concerning access to genetic resources; on fair and equitable benefit-sharing as well as on adoption of measures dealing with risk prevention and research are still lacking.

(2) The Biological Diversity Bill aims to be the framework legislation for the management and conservation of biological diversity and enables fair and equitable access to and benefit-sharing from the utilisation of biological diversity resource. It transposes and implements international obligations Thailand has under the 1992 United Nation Convention on Biological Diversity and its Protocols as well as those customary obligations and general principles of international law such as sustainable development, prevention principle, precautionary principle, polluter-pays principle, and an obligation to conduct an environmental impact assessment.

(3) As framework legislation, it aims to manage and conserve biological diversity and strikes the ecological balance. Also, it intends to ensure sustainable utilisation of biological diversity resource and create fair and equitable access and benefit-sharing arising from such resource. Where the specific legislation can be suitably and effectively enforced, such legislation shall govern the matter. However, where there is no provision of law empowering a government department to deal with the biological diversity issue or such law is insufficient, or an implementation of the Biological Diversity Bill delivers the better performance and benefit to the biological diversity resource, the Biological Diversity Bill shall, therefore, be applied.

(4) For the management of biological diversity, it determined duties, powers, and functions of the relevant Minister concerning the national biological diversity plan prepared in accordance with the recommendation of the National Biological Diversity Management Commission on 5-years basis. Where the national biological diversity plan is promulgated, the relevant government departments shall perform its functions in accordance with this plan.

(5) The National Biological Diversity Management Commission plays its roles in providing recommendations and advice as well as sets up relevant guidelines and standards. If an action of a person or governmental department may cause or likely to cause significant impacts on the biological diversity, such person or department shall adhere to or take into account the guideline and standard set by the Commission in performing duties and functions.

(6) For the authorisation, approval, and enforcement of terms and conditions for access and benefit-sharing, the responsible department shall consider relevant regulations specifically set up by this Bill and adopt necessary protection measures in accordance with this Bill. Where the authorised person violates or uses biological and/or genetic resources without an authorisation, such person shall be subject to civil, administrative, and criminal sanctions as provided by this Bill.

Key words : Biodiversity, Biodiversity Bill, access and benefit-sharing on biodiversity, Biosafety