



หมักห่อสมุนไพร

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพกับประเทศไทย

จ ก ก แ ส ง ช ย

บทนำ

ประเด็นเรื่องอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพเป็นประเด็นถกเถียงที่สำคัญในประเทศไทยมานานกว่าแปดปี ตั้งแต่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญา เมื่อปี 2535 บทบาทเกี่ยวกับประเด็นนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organisations - NGOs) ได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการคัดค้านการให้สัตยาบันอนุสัญญา และสื่อมวลชนได้เสนอข่าวเกี่ยวกับอนุสัญญา อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ประเด็นดังกล่าวยังได้สร้างปัญหาระหว่างหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย และด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญา มาจนบัดนี้

องค์กรพัฒนาเอกชนได้โต้แย้งว่า การที่รัฐบาลต้องการให้สัตยาบันอนุสัญญา เพื่อที่จะได้เงินสนับสนุนจาก Global Environmental Facility (GEF) และเงินสนับสนุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง องค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่า ทางรัฐบาลควรระอื้อร้อนจนเกินไปที่จะให้

สัตยาบัน เงินสนับสนุนและเทคโนโลยีเป็นเพียงผลประโยชน์ส่วนหนึ่งที่ประเทศไทยจะได้รับ ซึ่งไม่คุ้มกับที่ประเทศจะต้องสูญเสียทรัพยากรชีวภาพเป็นการตอบแทน องค์กรพัฒนาเอกชนยังได้ยกประเด็นอื่นๆ ขึ้นมาด้วย เช่น สมุนไพร สิทธิชุมชน สิทธิของชาวนา การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิบัตร และทรัพย์สินทางปัญญา แม้ว่าข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพจะเห็นว่า บางเรื่องนั้นไม่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา มากนัก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นต่างๆ เหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ไม่มากก็น้อยแตกต่างกัน

สำหรับประเทศไทย ประเด็นเรื่องอนุสัญญา ได้ก้าวไปไกลกว่าการเป็นเรื่องของรัฐบาล แต่เป็นเรื่องระดับชาติในแง่มุมมองว่ามีแรงผลักดันจากรัฐบาลและระบบราชการที่ทำงานอย่างแข็งขันเกี่ยวกับประเด็นอนุสัญญา และผลกระทบของแรงผลักดันเหล่านั้นมีความสำคัญและอิทธิพลอย่างมาก จนรัฐบาลต้องนำมาพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องอนุสัญญา อย่างระมัดระวัง ประเด็นเรื่องอนุสัญญา ได้แสดงถึงความ

สำคัญที่เพิ่มขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน และประชาสังคมในประเทศไทย ความสำคัญของตัว ประเด็นเรื่องอนุสัญญาฯ อาจเทียบได้กับกรณีการ ประท้วงต่อต้านโครงการเขื่อนน้ำโจนในทศวรรษที่ 70 และ 80 ซึ่งเป็นจุดที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวว่ อาจนับเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการเคลื่อนไหวทาง สิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ของประเทศไทย สิ่งที่แตกต่างกัน ระหว่างกรณีอนุสัญญาฯ กับกรณีเขื่อนน้ำโจนนั้นก็คือ ประเด็นอนุสัญญาฯ ไม่ได้มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ แน่นนอน การประท้วงและเดินขบวนจึงไม่ใช่กลยุทธ์หลัก แต่เป็นประเด็นที่ถูกยกระดับขึ้นมาถกเถียงกันในเรื่อง นโยบาย ความรู้และสิ่งที่อาจเกิดขึ้นถ้ามีการให้สัตยาบัน การถกเถียงกันในเรื่องอนุสัญญาฯ จึงมีความกว้างขวาง ตั้งแต่เรื่องอุดมการณ์และแนวคิด กฎหมายภายใน ประเทศและระหว่างประเทศ และสิทธิ ดังนั้นจึงเห็นได้ ว่า การถกเถียงในเรื่องดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดจะ สามารถจูงใจประชาชนได้ดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง การใช้คำ พูดยุติ และรวมถึงการปิดเบือนคำพูดด้วย

ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งที่มีความและมี ประโยชน์ต่อโลกในทางระบบนิเวศ พันธุกรรม สังคม เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และสันติภาพการ นอกจากนี้ ความหลากหลายทางชีวภาพยังเป็นส่วน สำคัญต่อวิวัฒนาการและความอยู่รอดของสิ่งมีชีวิตใน โลก วิสุทธ์ ไบไม (2538: 29) อธิบายว่า ความหลาก หลายทางชีวภาพประกอบด้วยความหลากหลายทาง ชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตแต่ละชนิด (species diver- sity) ความหลากหลายทางพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตที่ อาศัยอยู่ด้วยกันเป็นกลุ่มในประชากรหรือเป็นกลุ่ม ประชากร (genetic diversity) และความหลากหลาย ทางนิเวศวิทยาในที่อยู่อาศัยต่างๆ ของสิ่งมีชีวิต (eco- logical diversity) และ E.O. Wilson (1992) ได้ให้ คำจำกัดความของความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง กระชับว่า:

“...the variety of organisms considered at all levels, from genetic variants belonging to same species through arrays, family, and still higher taxonomic levels: includes the variety of ecosystems, which comprise both the communities of organisms within particular habitats and the physical con- ditions under which they live...”

ส่วนมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ ให้คำจำกัดความ ว่า “the variability among living organism from all sources including, *inter alia*, terrestrial, ma- rine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part: this includes diversity within species, between species and of ecosystems.” (United Nations Conference on Environment and Development [UNCED], 1994: Article 2) โดยรวมแล้วสามารถ สรุปได้อย่างง่าย ๆ ว่า ความหลากหลายทางชีวภาพ ครอบคลุมถึงทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับชีวิตในโลกนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการทางวิวัฒนาการ แนวความ คิดของความหลากหลายทางชีวภาพยอมรับในเรื่อง ความเกี่ยวพันและการพึ่งพาอาศัยกันของความสัมพันธ์ ที่ซับซ้อนระหว่างสิ่งมีชีวิตทั้งหมด

สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพ ในประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตป่าเขตร้อนของโลก ประกอบด้วยป่าดงดิบและป่าผลัดใบ ป่าเขตร้อนนี้ เต็มไปด้วยมากกว่าร้อยละห้าสิบของสิ่งมีชีวิตในโลก มี ถึงแม้ว่าพื้นที่ของป่าเขตร้อนจะเป็นเพียงแค่ร้อยละ เจ็ดของพื้นที่ดินของโลก เมื่อประมาณหนึ่งร้อยปี

ก่อน กว่าร้อยละเจ็ดสิบของพื้นที่ประเทศไทยปกคลุมไปด้วยป่า แต่ที่พื้นที่ดังกล่าวได้ลดลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากกระบวนการพัฒนาของประเทศ ในปัจจุบันพื้นที่ป่าได้ลดลงเหลือต่ำกว่าร้อยละสามสิบของพื้นที่ประเทศและกระจุกกระจายไปทั่วประเทศ วิสุทธ์ ไบไม้ (อ้างแล้ว: 53) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในปี 2526 พื้นที่ป่ามีอยู่ประมาณร้อยละสามสิบ เมื่อรัฐบาลปิดป่าในปี 2532 มีพื้นที่ป่าเหลือประมาณร้อยละยี่สิบแปด แสดงว่าภายในหกปีพื้นที่ป่าได้ลดลงร้อยละสอง อย่างไรก็ตาม สี่ปีหลังจากการปิดป่า พื้นที่ป่ายังคงลดลงเหลือร้อยละยี่สิบหกหรืออีกร้อยละสอง จึงอาจกล่าวได้ว่าการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ไม่ได้ช่วยให้การทำลายป่าลดลงแต่อย่างใด การสูญเสียพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็วนั้นมีผลให้เกิดการสูญหายของสิ่งมีชีวิตและที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมทั้งสิ่งมีชีวิตที่ยังหลงเหลืออยู่ก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้อีกนานเท่าไร นอกจากนี้เรื่องป่าที่ได้มีการศึกษาอย่างสม่ำเสมอแล้ว ประเทศไทยยังขาดการศึกษาอย่างจริงจังเรื่องจุลินทรีย์เท่าที่ควร ข้อมูลเกี่ยวกับจุลินทรีย์ยังไม่ชัดเจนและสมบูรณ์

ในปัจจุบัน มีพันธุ์พืชที่เป็นที่รู้จักในโลกแล้วประมาณ 250,000 ชนิด (species) ประมาณร้อยละแปดหรือ 20,000 ชนิดสามารถพบได้ในประเทศไทยและไม่ต่ำกว่า 500 ชนิด ถูกใช้เป็นพืชสมุนไพรโดยคนไทย เป็นที่คาดว่ามีอีกหลายชนิดที่ยังสามารถจะค้นพบได้ในประเทศไทย สำหรับสัตว์นั้น มีประมาณ 1.5 ล้านชนิด ที่เป็นที่รู้จักกันในโลกและเชื่อกันว่ายังมีอีกมากที่ยังไม่ถูกค้นพบ การศึกษาและวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่กระทำในประเทศไทยสำหรับสัตว์กว่า 32,000 ชนิด มีผู้ประมาณการณ์ว่า น่าจะมีสัตว์อย่างต่ำ 90,000 - 100,000 ชนิดในประเทศไทย หรือร้อยละเจ็ดของสัตว์ที่เป็นที่รู้จักกันในโลก (อ้างแล้ว: 51 - 67)

การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเกิดขึ้นโดยกระบวนการทางธรรมชาติและโดยมนุษย์ มนุษย์

นั้นได้ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าเขตร้อนซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีความซับซ้อนและเปราะบางกิจกรรมของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมและการทำลายป่าโดยมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การตายของสิ่งมีชีวิตหนึ่งชนิดสามารถสร้างปฏิกริยาลูกโซ่กระทบต่อสิ่งมีชีวิตอื่นๆ นักชีววิทยากล่าวว่า การสูญพันธุ์ของพืชเพียงหนึ่งชนิดนำไปสู่การสูญเสียชีวิตของแมลงและสัตว์อื่นๆ ในระบบนิเวศเดียวกันมากกว่าสามสิบชนิด (อ้างแล้ว: 71) มีการประมาณกันว่าการสูญพันธุ์ของพืชสองถึงสามชนิดเกิดขึ้นทุกวัน พืชประมาณ 1,000 ชนิดตายทุกๆ วินาทีในประเทศไทย และมีการสูญเสียพื้นที่ป่าประมาณ 1,000 ตารางเมตรต่อวินาที (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2538ก: 26 - 27) การปลูกป่านั้นเป็นไปได้ในทางวิชาการแต่ไม่เสมอไป ในบางพื้นที่สามารถดำเนินโครงการปลูกป่าได้ แต่ในพื้นที่ป่าเขตร้อนนั้นเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากระบบนิเวศได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิงเมื่อป่าเขตร้อนถูกทำลายไปหมดสิ้น

อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาฯ เปิดให้ลงนามได้ตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2535 ในที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่นคร Rio de Janeiro ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2536 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ลงนาม (เห็นด้วยในหลักการ) ของอนุสัญญาฯ ณ ที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่ลงนามแต่ยังไม่ให้สัตยาบัน จนถึงปัจจุบัน 177 ประเทศได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว (International Institute of Sustainable Development, Vol. 9 No. 160) อนุสัญญาฯ เป็นความตกลงที่ยอม

รับความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เป้าหมายของอนุสัญญาฯ สามประการประกอบด้วย การส่งเสริมให้มี "the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components, and the fair and equitable sharing of benefits arising out of the utilisation of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding." (UNCED, op cit.: Article 1)

ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นได้ลดลงอย่างมาก และในอัตราที่รวดเร็วโดยกิจกรรมของมนุษย์ ผู้เข้าร่วมประชุมสิ่งแวดล้อมโลกต่างยอมรับว่า การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความห่วงใยร่วมกันของมนุษย์ซึ่งต้องการความร่วมมือกันระหว่างประเทศ (ชุนภัทร วินยวัฒน์, 2538: 3) อนุสัญญาฯ ได้เน้นถึงความจำเป็นในการขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งระดับทวีปและพหุภาคีเพื่อการอนุรักษ์ (implementation) อนุสัญญาฯ ที่ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพ เพราะการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศหนึ่งสามารถมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศอื่น ยิ่งไปกว่านั้น ความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาความสามารถทางการวิจัย โดยเฉพาะในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน

อนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนาในฐานะที่ยากจนกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ต้องการแหล่งทรัพยากรทางการเงินและการเข้าถึง

เทคโนโลยีใหม่หรือเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมและการจัดความยากจนยังคงเป็นสิ่งสำคัญลำดับแรกสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งหมายความว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากร (exploitation) เพื่อการพัฒนานานาชาติเท่าที่ต้องการ และยิ่งหมายความว่า การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง (overexploitation) ก็สามารถเป็นไปได้ด้วยการใช้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเหตุผลโดยที่ไม่มีใครสามารถวิจารณ์ได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องคำนึงเสมอว่า ในกรณีส่วนประกอบ (components) ของความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ มีผลบังคับภายในเขตอำนาจแห่งรัฐของประเทศภาคี ส่วนในกรณีกระบวนการ (processes) และกิจกรรม (activities) ไม่ว่าจะมีความผลกระทบต่อประเทศอื่นหรือไม่ก็ตาม อนุสัญญาฯ มีผลบังคับทั้งภายในและภายนอกเขตอำนาจแห่งรัฐของประเทศภาคี

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายและนโยบายและวิธีการปฏิบัติสำหรับประเทศภาคีในการอนุรักษ์ อาทิ มาตรา 7 สำหรับการระบุและตรวจสอบ มาตรา 8 สำหรับการอนุรักษ์ภายในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (in-situ conservation) มาตรา 9 สำหรับการอนุรักษ์ภายนอกถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติ (ex-situ conservation) เช่น ธนาคาร เมล็ดพันธุ์ สวนสัตว์ และสวนพฤกษศาสตร์ มาตรา 10 สำหรับการมีส่วนร่วมของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน มาตรา 11 สำหรับมาตรการการจูงใจ มาตรา 12 สำหรับการวิจัยและการฝึกอบรม มาตรา 13 สำหรับการให้การศึกษาและการสร้างความตระหนัก และมาตรา 14 สำหรับการประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบ อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนไทยได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรม (มาตรา 15) และการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (มาตรา 16) นอกจากนี้

ประเด็นเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินกับประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง (มาตรา 20 แหล่งเงินสนับสนุน มาตรา 21 กลไกทางการเงิน และมาตรา 39 การกำหนดกลไกทางการเงิน เป็นการชั่วคราว)

อนุสัญญา เป็นความตกลงทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพครอบคลุมถึงความตกลงที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญา เป็นความตกลงที่ใหญ่กว่าความตกลงอื่นๆ ที่อาจเป็นความตกลงเฉพาะพื้นที่ (area-based) หรือเฉพาะชนิดพันธุ์ (species-based) เช่น อนุสัญญา Ramsar (พื้นที่ชุ่มน้ำ) อนุสัญญา CITES (การค้าสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์) อย่างไรก็ตาม อนุสัญญา ไม่ได้รวบรวมอนุสัญญานับต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพราะแต่ละอนุสัญญามีวัตถุประสงค์พันธกรณี ประเทศภาคี กลไกทางการเงิน และองค์การเป็นของตนเอง มาตรา 22.1 ของอนุสัญญา ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สิทธิและพันธกรณีของตนไม่มีผลกระทบต่อสื่อสารกันเพื่อที่จะกำหนดทิศทางไปในทางเดียวกัน

ประเด็นเรื่องอธิปไตย

ตัวอนุสัญญา เองแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่ขัดแย้งกันระหว่าง “ความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ” กับ “อำนาจอธิปไตยของรัฐ” ในความเป็นจริงแล้ว ความขัดแย้งของสองแนวความคิดนี้เป็นความขัดแย้งพื้นฐาน

ของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีมาก่อนที่จะมีอนุสัญญา ในทางหนึ่ง ประเทศต้องการที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิเหนือดินแดนของตน ซึ่งหมายถึงประเทศต้องการที่จะมีอำนาจเหนือทรัพยากรต่อไป และทรัพยากรควรจะถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศและเพื่อประชาชนของประเทศตน มากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของประเทศอื่นและเพื่อประชาชนในประเทศอื่น ในอีกทางหนึ่งนั้น แนวความคิดความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ มรดก ร่วมกัน ปัญหา ร่วมกัน มีความแตกต่างจากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างมาก แนวความคิดความห่วงใยร่วมกันเป็นตัวแทนของแนวความคิดแบบองค์รวมร่วมสมัยของความเชื่อมโยงถึงกันระหว่างชีวิตและธรรมชาติ ปัญหาหลายประการกลายเป็นประเด็นไร้พรมแดนและประเด็นระดับนานาชาติ และแนวทางแก้ไขปัญหามีเพียงแนวทางเดียว คือ ความพยายามของทุกคนทั้งโลกร่วมมือกัน แนวความคิดนี้อาจพัฒนาไปถึงแนวความคิดอื่นๆ ที่กว้างไกลกว่า เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาล โลก หรือแนวความคิด supranationalism ซึ่งอาจเป็นแนวคิดที่เกินความจริงและไม่น่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะประเทศต่างๆ ในโลก มีความแตกต่างกันมากเกินไปที่จะรวมกันได้ และถึงอาจจะทำได้ก็เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ด้านวัฒนธรรม และเรื่อง identity เป็นต้น¹ นอกจากนี้ หากจะมองแนวความคิดความห่วงใยร่วมกันในแง่ลบก็อาจมองได้ว่า เป็นความพยายามของประเทศที่พัฒนาแล้วที่จะครอบงำ (colonise/re-colonise) ประเทศกำลังพัฒนา เพราะถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีสถานภาพ

¹ งานเขียนในทศวรรษที่ 70 โยงปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้ากับจุดจบของระบบรัฐและทำนายว่า ระบบรัฐจะถูกแทนที่โดยรูปแบบบางประการของ supranationalism ตัวอย่างเช่น Falk, R. 1971. *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*. New York: Vintage Books. และ Ophuls, W. 1977. *Ecology and the Politics of Scarcity*. San Francisco: W. H. Freeman.

ความเป็นประเทศเท่าเทียมกัน แต่แต่ละประเทศก็มีอำนาจที่แตกต่างกันในทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ในความเป็นจริงแล้ว ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นการประนีประนอมระหว่างสองแนวความคิด โดยประเทศต่างๆ ตกลงที่จะกระทำบางอย่างใดอย่างหนึ่งเหมือนกัน ด้วยมาตรฐานเดียวกันที่ระบุไว้ในความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน ความร่วมมือจึงเป็นผลมาจากการต่อรองและเจรจาระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ในอีกแบบหนึ่งว่า ประเทศต่างๆ ยินยอมที่จะมอบบางส่วนของอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของประเทศ เพื่อที่จะถูกกำกับโดยความตกลงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นยังคงเป็นการสื่อสารสองทางความสำเร็จของการปฏิบัติตามความตกลงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติในระดับชาติภายใต้เขตอำนาจรัฐ² ผู้ที่ร่างอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพเหมือนจะตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งของสองแนวความคิดนี้เป็นอย่างดี จึงเป็นผลให้อนุสัญญาฯ เต็มไปด้วยคำว่า “มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (as far as possible)” หรือ “อย่างเหมาะสม (as appropriate)”

ออกจะเป็นเรื่องแปลกที่องค์กรพัฒนาเอกชนไทยเป็นผู้ยกคำถามเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยขึ้นมา ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศอื่นต่างพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลในประเทศของตนให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยเร็ว³ ในมุมมองหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนถือเป็นตัวแทนกลุ่มพลังก้าวหน้า (liberal progressive force)⁴ ในกระบวนการพัฒนาของเมืองและสังคมไทยสมัยใหม่ คำถามเรื่องนี้ที่น่าที่จะมาจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมในสังคมมากกว่า พฤติกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยในประเด็นอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับเรื่องอธิปไตยของประเทศดูจะไม่เข้ากับความคิดของนักวิชาการที่ใช้การแพร่หลายขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็น

หลักฐานว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐเสื่อมลงจากด้านล่างของสังคมซึ่งเป็นที่ๆ อำนาจของรัฐบาลกลางถูกถ่ายเทไปสู่ชุมชนท้องถิ่น (Dryzek, 1987: ch. 16) ดูเหมือนว่าเส้นแบ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยระหว่างการยอมรับว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามประเทศกับการแก้ไขสิ่งแวดล้อม จะสร้างความสับสนในจุดยืนและการกระทำขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการให้รัฐบาลรักษอำนาจอธิปไตยของประเทศในระดับนานาชาติ ในขณะที่เดียวกัน องค์กรก็ยังเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนจึงให้ความเชื่อถือและไม่ให้ความเชื่อถือในรัฐบาลในฐานะผู้ดูแลอำนาจอธิปไตยของประเทศในเวลาเดียวกัน เพราะอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า ประกอบด้วยอธิปไตยภายในและภายนอกประเทศ (external and internal sovereignty) ความหมายของอธิปไตยภายนอกอย่างแคบๆ คือการที่ประเทศมีอิสระทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งเดียวกันในประเทศอื่นๆ (James, 1986) อำนาจอธิปไตยของประเทศเป็นเครื่องยืนยันถึงคามมีอยู่ (existence) และอำนาจโดยสมบูรณ์ (absolute authority) ของประเทศ และเป็น characteristic ที่ทำให้ประเทศสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (engage in international relations) กฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งความตกลงทางสิ่งแวดล้อมจำกัดบทบาทของประเทศและรับรู้อธิปไตยของประเทศในขณะเดียวกัน เพราะประเทศเหล่านั้นที่สามารถเป็นภาคีในความตกลงได้ ความหมายของอำนาจอธิปไตยภายในสามารถเข้าใจได้ว่า คือการที่ประเทศสามารถบริหารปกครองและดูแลเรื่องต่างๆ ของ

² สัมภาษณ์ ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์, กรุงเทพฯ, 19 พฤศจิกายน 2542.

³ สัมภาษณ์ คุณฐิติพันธ์ พุกภักดี, กรุงเทพฯ, 16 กุมภาพันธ์ 2543.

และสัมภาษณ์ คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม 2543.

⁴ สัมภาษณ์ คุณนันทิยา ตั้งวิสุทธิจิตร, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543.

ตนเองได้ด้วยตนเอง (autonomy) ซึ่งก็คือการที่ประเทศมีสิทธิในการดูแลความเรียบร้อยในเรื่องต่างๆ ของตนเอง หรืออาจหมายถึงความสามารถที่มีอยู่จริง (actual ability) ในการควบคุมประชาชนและกระบวนการต่างๆ ภายในเขตประเทศของตน (Litfin, 1998: 6) นั้นหมายความว่า องค์กรพัฒนาเอกชนไทยเห็นด้วยอย่างขัดแย้ง (paradoxically agree) ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนของประเทศในเวทีระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลไม่ได้เป็นตัวแทนของประเทศภายในประเทศของตนเอง องค์กรพัฒนาเอกชนได้เรียกร้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของรัฐบาล เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนไม่เชื่อว่า รัฐบาลเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนจึงทำทนายว่าอนุสัญญาฯ มีประโยชน์ต่อรัฐบาล ไม่ใช่ต่อประชาชนหรือประเทศโดยรวม หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าประเทศสามารถอนุรักษ์และปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพได้เองโดยปราศจากอนุสัญญาฯ

ถึงแม้ว่า อนุสัญญาฯ จะบ่งบอกโดยนัยว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาร่วมกันและไม่จำกัดอยู่ในเขตแดนทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศต่างๆ อนุสัญญาฯ ได้กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า “States have sovereign rights over their own biological resources” และ “States are responsible for conserving their biological diversity and for using their biological resources in a sustainable manner.” (UNCED, op cit.: Preamble and Article 3) วัตถุประสงค์ที่สามของอนุสัญญาฯ ในการแบ่งปันผลประโยชน์และการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้ก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างรุนแรงในประเทศไทยเกี่ยวกับอธิปไตยของประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยอ้างว่า ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวและขยายความโดยมาตรา 15 ของอนุสัญญาฯ ประเทศจะต้องเสียสละอำนาจอธิปไตยเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึง

ทรัพยากรพันธุกรรมให้แก่ประเทศอื่น ถึงแม้ว่าจะเป็นการเข้าถึงที่มีเงื่อนไขก็ตาม ส่วนทางรัฐบาลยืนยันว่า อนุสัญญาฯ เป็นเพียงกรอบกว้างๆ ไม่ใช่พันธกรณีที่แน่นอนและประเทศภาคีมีอำนาจในการที่จะตัดสินใจในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรและยังขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในประเทศ จริงๆ แล้ว มาตรา 15.1 ได้ย้ำเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและอำนาจของรัฐบาลและกฎหมายในประเทศในการตัดสินใจเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยประเทศภาคีอื่นๆ (Ibid.: Article 15.1) ส่วนอื่นๆ ของมาตรา 15 นั้น กล่าวถึง การให้ประเทศภาคีควรจะพยายามที่จะกำหนดเงื่อนไขเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยประเทศสมาชิก โดยปราศจากการตั้งข้อกำหนดซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ (มาตรา 15.2) ทรัพยากรนั้นมาจากประเทศภาคีที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรนั้นๆ หรือประเทศภาคีที่ได้ทรัพยากรนั้นมาตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ (มาตรา 15.3) การเข้าถึงจะต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ตกลงยินยอมร่วมกันและขึ้นอยู่กับภาระการให้ความยินยอมล่วงหน้า (มาตรา 15.4 และ มาตรา 15.5) นอกจากนี้ประเทศภาคีควรจะมีส่วนร่วมในการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่ประเทศภาคีอื่นๆ ได้มอบให้ (มาตรา 15.6) และประเทศภาคีต่างๆ เหล่านี้จะต้องแบ่งปันผลของการวิจัยและพัฒนาและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ทรัพยากรนั้นๆ ในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอื่นๆ ร่วมกับประเทศที่ได้ทรัพยากรนั้นไว้ (มาตรา 15.7)

อย่างไรก็ตาม มุมมองจากองค์กรเอกชนก็มีเหตุผลที่ว่า ประเทศควรจะมียุทธศาสตร์ในการตัดสินใจว่าจะให้หรือไม่ให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม มากกว่าที่ประเทศจะถูกบังคับว่าจะต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าถึง ถึงแม้ว่าจะเป็นการเข้าถึงอย่างมีเงื่อนไข ซึ่งมีการตกลงยินยอมร่วมกันและมีการแจ้งให้ความ

ยินยอมล่วงหน้าก็ตาม จากความเข้าใจขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ประเทศไม่สามารถปฏิเสธคำขอในการเข้าถึงทรัพยากรได้ ถึงแม้ว่าประเทศจะได้กำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงไว้ ซึ่งนั่นหมายถึงการที่ประเทศสูญเสียอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจอธิปไตย นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนไทยบางกลุ่มกล่าวว่า ในด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ประเทศก็สามารถมีกิจกรรมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้ถึงระดับมาตรฐานที่อนุสัญญาฯ หรือที่ความตกลงอื่นๆ ต้องการหรือสูงกว่าด้วยซ้ำ⁵ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ประเทศไทยไม่ต้องการอนุสัญญาฯ ในการปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม บางคนอาจกล่าวว่า อนุสัญญาฯ อาจไม่สำคัญแต่มีความจำเป็น หลักพื้นฐานของประเด็นนี้อยู่ที่ว่า เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องระดับภายในชาติหรือเป็นเรื่องระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ อนุมาณว่าทุกฝ่ายยอมรับว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน ปัญหาจึงควรถูกแก้ไขโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ ถ้าประเทศต่างๆ ไม่ทำงานไปในเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ในทิศทางเดียวกัน ด้วยมาตรฐานเดียวกัน และถ้าเป็นไปได้ ด้วยวิธีการเดียวกัน การแก้ไขปัญหาลingkungan และการป้องกันสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะจะเป็นการไร้ประโยชน์ถ้าประเทศหนึ่งพยายามรักษาสิ่งแวดล้อมในขณะที่อีกประเทศหนึ่งไม่ทำ อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่เลือกที่จะไม่เข้าร่วมในความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม หรือบางประเทศที่ถูกบังคับให้อยู่ภายนอกกรอบเนื่องจากความแตกต่างในประเด็นอื่นๆ เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งถ้ามองในมุมนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะไม่มีวันประสบความสำเร็จเลยตราบเท่าที่ยังมีผู้ที่อยู่วงนอกและทำลายสิ่งแวดล้อมตามใจชอบ (free riders)

คำตอบของฝ่ายรัฐบาลต่อคำถามที่ว่า ทำไมประเทศไทยควรเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ ออกจะง่ายดายและไม่ค่อยสวยงามนัก ก็คือ ประเทศอื่นๆ 177 ประเทศให้สัตยาบัน แล้วทำไมประเทศไทยจึงควรเลือกที่จะไม่เข้าร่วม ดังนั้น จากมุมมองของรัฐบาล ประเทศไทยจึงควรที่จะเข้าร่วมเพื่อจะไม่ถูกทิ้งให้อยู่ภายนอก และเพื่อชื่อเสียงภาพพจน์ของประเทศ คำถามจากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็เกิดขึ้นทันทีว่า ทำไมประเทศไทยจึงต้องเป็นผู้ตามอยู่เสมอ ข้าราชการที่ทำงานด้านต่างประเทศได้ตอบคำถามนี้ว่า เป็นไปไม่ได้ที่ประเทศไทยจะเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเล็กและยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนา เหตุผลเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอในการพิจารณาจุดยืนและท่าทีของประเทศเมื่อจะต้องทำการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นระหว่างประเทศ⁶ จริงๆ แล้ว คำถามเกี่ยวกับการเป็นผู้ตามหรือผู้นำไม่ใช่จุดสำคัญ ประเทศไทยไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้นำหรือผู้ตามเสมอไป สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงในการพิจารณาจุดยืนของประเทศน่าจะเป็นที่ว่า ประเด็นที่ถูกยกขึ้นหรือไม่นั้นมีผลดีหรือผลเสียต่อประเทศอย่างไร มากน้อยเพียงไร ถ้ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย สิ่งไหนมีน้ำหนักมากกว่ากัน และอะไรคือทางเลือกที่ดีที่สุด

คำตอบที่ดีกว่าว่าทำไมประเทศไทยจึงควรเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ กลับมาจากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนอย่างน่าประหลาดใจ องค์กรฯ เหล่านั้น หากไม่ใช่องค์กรฯ ที่สนับสนุนการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ของประเทศไทยมาตั้งแต่ต้น ก็เป็นองค์กรฯ ที่ตระหนักว่า การให้สัตยาบันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หรือเป็นองค์กรที่เปลี่ยนท่าทีจากการต่อต้านมาสนับสนุน เพราะเห็นว่าในเมื่อประเทศต่างๆ เกือบทั้งโลก

⁵ สัมภาษณ์ ดร.ยศ สันตสมบัติ, เชียงใหม่, 1 ธันวาคม 2542. และ สัมภาษณ์ คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม 2543.

⁶ สัมภาษณ์ คุณสุวิทย์ ผู้พัฒนพงษ์, กรุงเทพฯ, 22 ธันวาคม 2542.

ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ถึงอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็จะถูกบังคับโดยทางอ้อมให้กำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมอย่างที่ระบุไว้ในอนุสัญญา อยู่ดี ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนจึงได้เปลี่ยนความสนใจมาผลักดันให้มีกฎหมายในประเทศเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมอนุสัญญา แทนบางองค์กรฯ ที่เปลี่ยนท่าทีจากต่อต้านมาเป็นไม่ต่อต้าน การให้สัตยาบันดูเหมือนจะอยู่ในสภาพปฏิเสธตนเอง (state of denial) โดยอ้างว่า ตนไม่สนใจว่าประเทศไทยจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในอนุสัญญา และที่ตนคัดค้านการให้สัตยาบันนั้นเป็นเพราะตนต้องการให้สาธารณชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น เพื่อสร้างให้รัฐบาลมีความน่าเชื่อถือ (accountability)⁷

ประเด็นเรื่องความเพียงพอของกฎหมายภายในประเทศที่จะรองรับอนุสัญญา

มีข้อถกเถียงมากมายระหว่างฝ่ายรัฐบาล องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ที่มีผู้สนับสนุนและต่อต้านอนุสัญญา ในคำถามที่ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายภายในประเทศอยู่เพียงพอหรือไม่ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีความหมายโดยตรงเกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการต่างประเทศ ก็เห็นว่ากฎหมายภายในที่มีอยู่นั้นเพียงพออยู่แล้ว ในความเป็นจริงนั้น มีกฎหมายไทยหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (เกี่ยวกับความหลากหลายทางพันธุกรรม) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (เกี่ยวกับความหลากหลายของชนิดพันธุ์) และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (เกี่ยว

กับความหลากหลายทางนิเวศวิทยา) แต่ว่ากฎหมายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเพียงบางส่วนของความหลากหลายทางชีวภาพเท่านั้น เจริญ คัมภีรภาพ (2538) ได้อธิบายไว้ดังนี้

- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพในด้านการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งที่จะคุ้มครองการผลิตของเกษตรกร โดยเกี่ยวข้องกับมาตรการการอนุรักษ์และคุ้มครองพันธุ์พืชเพียงบางชนิดเท่านั้น โดยมุ่งที่จะควบคุมมาตรฐานของเมล็ดพันธุ์ที่ใช้โดยเกษตรกรเพื่อประโยชน์สูงสุดในการผลิต อย่างไรก็ตาม การทำให้เมล็ดพันธุ์มีมาตรฐานเดียวกันก็เป็นอันตรายเพราะทำให้เกิดการขาดความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ และหากรัฐบาลส่งเสริมแต่ชนิดพันธุ์ที่ควบคุมไว้ก็อาจส่งผลให้เกิดการทำลายชนิดพันธุ์ท้องถิ่นได้ และด้วยเหตุผลดังกล่าว เกษตรกรก็จะต้องพึ่งพาแต่เพียงเมล็ดพันธุ์จากทั้งบริษัทภายในประเทศและจากต่างประเทศ และจะต้องใช้ปุ๋ยยากำจัดศัตรูพืช และยาฆ่าแมลงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่เพียงพอในการคุ้มครองความหลากหลายทางชนิดพันธุ์และพันธุกรรม ในทางตรงกันข้าม อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย
- อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง แต่ก็มีความเกี่ยวข้องในบางส่วน คือ เรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับไม้บางชนิดที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ไม้สัก ข้อเสียของ

⁷ สัมภาษณ์ พ.ญ. เพ็ญนา ทรัพย์เจริญ, กรุงเทพฯ, 7 กุมภาพันธ์ 2543. และสัมภาษณ์ คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม 2543.

พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่คำจำกัดความของคำว่า “ป่า” ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงหรือมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเลย ป่าตามกฎหมายนี้หมายถึง พื้นที่ที่ไม่ได้ถูกรอบครองโดยบุคคลใดภายใต้กฎหมายที่ดิน คำจำกัดความนี้ขัดแย้งกับธรรมชาติของป่าซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพและมีไม้หลายชนิด มีใช้เพียงแค่มิที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสัตว์บางชนิดเท่านั้น กฎหมายฉบับนี้คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตรงที่ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชบางชนิดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้มอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีสามารถประกาศให้มีการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าขึ้นได้ จึงจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ตั้งใจที่อนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในป่าและในน้ำ แต่ไม่รวมถึงสัตว์ที่คนใช้เป็นพาหนะ
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เกี่ยวข้องโดยตรงกับความหลากหลายทางชีวภาพในด้านระบบนิเวศในพื้นที่ป่าและความหลากหลายของชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ พระราชบัญญัตินี้ยังเกี่ยวข้องกับทางอ้อมกับความหลากหลายทางพันธุกรรมเพราะมีวัตถุประสงค์ในการรักษาสภาพธรรมชาติที่มีอยู่ของพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 16 ของกฎหมายยังห้ามมิให้บุคคลกระทำการใดๆ ในเขตอุทยานที่อาจมีผลเสียต่อระบบนิเวศในเขตอุทยาน
- พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2535 ขัดแย้งกับการมีอยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพ ถึงแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าโดยเอกชน พระราชบัญญัตินับสนุนให้มีการปลูกไม้โตเร็ว

เช่น ยูคาลิปตัส อย่างไรก็ตาม การปลูกป่าโดยใช้เพียงพันธุ์เดียวนี้จะเป็นผลให้เกิดการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ และเกิดผลเสียต่อไม้พันธุ์อื่นๆ เพราะโดยธรรมชาติไม้พันธุ์จะเกิดความเปราะบาง (vulnerable) ต่อสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความหลากหลายทางนิเวศวิทยา เพราะพระราชบัญญัติได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และได้กำหนดให้โครงการของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment - EIA)

อาจสรุปโดยย่อได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ ทางพันธุกรรม และทางนิเวศวิทยา อย่างเพียงพอแต่ไม่ครอบคลุมทุกประเด็นในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับมีความเกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพแตกต่างกัน บางกฎหมายเกี่ยวข้องกับพื้นที่ บางกฎหมายเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์หรือบางกฎหมายมีผลในทางการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพด้วยซ้ำไป ในทางการอนุรักษ์จึงอาจเห็นได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยสามารถเข้าได้กับมาตรา 8 (การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ) และมาตรา 9 (การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ) ของอนุสัญญาฯ ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายไทยกับอนุสัญญาฯ อยู่ที่การใช้ทรัพยากรพันธุกรรม อนุสัญญาฯ อนุญาตให้มีการใช้ทรัพยากร

ทางชีวภาพอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะทรัพยากร พันธุกรรม และประเทศภาคีจะต้องออกกฎหมายและ นโยบายในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ของ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (UNCED, op cit.: Article 6, 7, 10, 11 and 15) ในขณะที่ กฎหมายไทยจำกัดการใช้ทรัพยากรไว้เป็นข้อห้าม อาทิ มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ห้ามการประกอบกิจกรรมใดๆ ในเขต อุทยานแห่งชาติ

นอกจากนี้ มาตรา 7 และ 8 ของอนุสัญญาฯ ยัง ให้ความสนใจในเรื่องกิจกรรมที่มีผลหรือมีแนวโน้มที่อาจ มีผลเสียอย่างมีนัยสำคัญต่อการอนุรักษ์และการใช้ ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ใน ขณะที่กฎหมายไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่อง ดังกล่าวมากนัก และที่สำคัญไปกว่านั้น กฎหมายไทย ได้ให้อำนาจอย่างมากแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาใช้ พื้นที่อนุรักษ์ เช่น การพิจารณาให้เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นพื้นที่สำหรับนักท่องเที่ยว ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึง มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มี อยู่ หรือออกกฎหมายใหม่ ซึ่งก็ไม่ได้เนื่องมาจากการ มีอนุสัญญาฯ แต่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศทางด้าน สิ่งแวดล้อม

ทางองค์กรพัฒนาเอกชนยืนอยู่บนหลักการเดียวกันที่ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เพียงพอ จึงยัง ไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ แต่ว่าเป็นเพราะ องค์กรพัฒนาเอกชนได้เชื่อมโยงอนุสัญญาฯ เข้าประเด็น เรื่ององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation - WTO) เศรษฐกิจและการค้าโลก สิทธิบัตร และสิทธิ ทรัพย์สินทางปัญญา จุดยืนขององค์กรพัฒนาเอกชน จึงไม่ได้อยู่ที่ว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการอนุรักษ์ไม่เพียงพอหรือไม่มี ประสิทธิภาพ แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายด้านการค้า สิทธิบัตร และทรัพย์สินทางปัญญาที่เพียงพอมากกว่า

ประเด็นเรื่องโจรสลัดชีวภาพ

สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา และการค้า

เนื่องจากทรัพยากรพันธุกรรมส่วนใหญ่ในโลกอยู่ ในพื้นที่ประเทศกำลังพัฒนา จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีแนวโน้มที่จะต้องการเข้าถึง ทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา ในระดับหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนไทยเห็นว่าอนุสัญญาฯ เป็นกบฏของ ประเทศที่พัฒนาแล้วสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ จึงเปรียบเสมือนก้าวแรก ของการรับรองให้พฤติกรรม “โจรสลัดชีวภาพ” เป็นสิ่ง ที่ถูกกฎหมาย โจรสลัดชีวภาพนั้นหมายถึงการขโมย ทรัพยากรพันธุกรรมและความรู้ไปจากชุมชน โจรสลัด ชีวภาพเป็นคำที่ถูกคิดค้นและเริ่มใช้โดย Pat Mooney และ Rural Advancement Fund International (RAFI) คำๆ นี้ได้ถูกใช้หลายครั้งในประเด็นถกเถียง เรื่องอนุสัญญาฯ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดย วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ นักกิจกรรมแนวหน้าในเรื่องเกี่ยว กับอนุสัญญาฯ ซึ่งภายหลังได้อธิบายคำว่าโจรสลัด ชีวภาพ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, 2541: บทคัดย่อ) ว่า:

“โจรสลัดชีวภาพ (biopirate) หมายถึง บุคคล หรือ องค์กรที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จาก ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมิได้ ขอรับอนุญาต และ/หรือมิได้แบ่งปันผลประโยชน์ ที่ได้รับต่อผู้เป็นเจ้าของอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ มัก จะถูกนำไปพัฒนาต่อแล้วจดสิทธิบัตร โดยเจ้าของ ทรัพยากรและความรู้ดั้งเดิมก็จะถูกกีดกันมิให้ได้ ประโยชน์จากการพัฒนานั้นด้วย”

อย่างไรก็ตาม ทางรัฐบาลได้โต้แย้งกับทางองค์กร พัฒนาเอกชนว่า ทรัพยากรในประเทศไทยถูกนำออก นอกประเทศตลอดเวลาไม่ว่าจะโดยวิธีถูกกฎหมาย หรือผิดกฎหมาย อนุสัญญาฯ จะช่วยให้ประเทศไทย

สามารถควบคุมโจรสลัดชีวภาพได้ นอกจากนี้ ด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ก็จะเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะสามารถติดตามโจรสลัดชีวภาพภายนอกเขตอำนาจของประเทศ และถ้าเป็นไปได้ยังอาจสามารถที่จะนำทรัพยากรที่ถูกนำออกนอกประเทศไปกลับคืนมาได้ หรือถ้าหากทรัพยากรนั้นๆ ถูกใช้หรือดัดแปลงเพื่อผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ อย่างน้อยที่สุดประเทศไทยก็อาจสามารถที่จะทวงหรือแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ทรัพยากรนั้นๆ

องค์กรพัฒนาเอกชนไทยมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับเรื่องโจรสลัดชีวภาพอย่างมาก เนื่องจากมีกรณีเกิดขึ้นในหลายประเทศรวมทั้งเกิดขึ้นกับประเทศไทย กรณี classic ตลอดกาลที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงตลอดคือ กรณีสมุนไพรเปล้าน้อย (*Croton sublyratus*) นักวิจัยจากบริษัท Sankyo ของประเทศญี่ปุ่นได้เดินทางเข้ามายังประเทศไทยเพื่อค้นหาเปล้าน้อย เพื่อที่จะนำไปใช้สกัดสาร CS 684 ซึ่งมีผลในทางการรักษาโรคมะเร็ง ในปี 2526 บริษัท Sankyo ได้จดทะเบียนเอกสารดังกล่าวกับองค์การอนามัยโลก (World Health Organisation - WHO) ภายใต้ชื่อ Plaunotol ต่อมาบริษัท Sankyo ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานราชการญี่ปุ่นในการผลิตและจำหน่าย Plaunotol ภายใต้ชื่อทางการค้าว่า Kelnec ทางบริษัท Sanlyo ได้ลงทุนด้านการตลาด ที่ดิน เครื่องจักร เครื่องมือ และโรงงาน ด้วยเงินจำนวนมหาศาลทั้งในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการพัฒนาเปล้าน้อยได้นำมาซึ่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะในคุณค่าทางเศรษฐกิจ (เลอสรร ธนสุกาญจน์ และคณะ, 2541) อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนได้ชี้ให้เห็นว่าบริษัท Sankyo ได้รับสิทธิบัตรในกระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์จากสาร Plaunotol ซึ่งมาจากทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นของคนไทย จึงอาจเรียกได้ว่า เป็นการขโมยและปิดประตูให้กับการวิจัย

และพัฒนาเปล้าน้อยของไทย เพราะนักวิจัยไทยไม่สามารถใช้กระบวนการและผลิตภัณฑ์เดียวกันในการพัฒนาได้ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, อ้างแล้ว: 40)

องค์กรพัฒนาเอกชนยังได้ยกประเด็นเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายภายในพร้อม “ก่อน” ที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วย โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ มิฉะนั้นประเทศไทยจะเสียเปรียบ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือสถานการณ์แวดล้อมทรัพยากรพันธุกรรมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จึงเป็นไปได้ยากที่ประเทศภาคีจะสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการล่วงหน้าว่าผลประโยชน์ควรจะแบ่งปันอย่างไร ด้วยวิธีการอะไร เพราะสิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองเมื่อมีการขอเข้าถึงทรัพยากรเป็นกรณีๆ ไป

ส่วนปัญหาเรื่อง “ก่อน” หรือ “หลัง” นั้น ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่า ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีสมาชิกก่อนแล้วค่อยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในได้และไม่มีความแตกต่างในเชิงกฎหมายแต่อย่างใด เพราะถึงจะมีกฎหมายใหม่ออกมาก่อนแต่หากขัดกับอนุสัญญาฯ ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายอยู่ดี ดูเหมือนว่าทางรัฐบาลจะเข้าใจว่า องค์กรพัฒนาเอกชนยกประเด็นเรื่องก่อนหรือหลังนี้มาเพื่อเป็นการซื้อเวลาให้การให้สัตยาบันช้าลงไปอีก แต่ทางรัฐบาลก็ต้องเล่นตามและยืนยันในประเด็น “หลัง” เพราะทางรัฐบาลต้องการที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยเร็ว ทั้งนี้ ไม่ใช่เป็นเพราะรัฐบาลต้องการความช่วยเหลือทางการเงินจาก GEF และไม่ใช่เพราะรัฐบาลต้องการรักษาภาพพจน์หรือชื่อเสียงของประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศ แต่เป็นเพราะรัฐบาลตระหนักว่า ทรัพยากรที่ประเทศไทยอยู่นอกกรอบอนุสัญญาฯ ซึ่งมีกฎระเบียบต่างๆ ของอนุสัญญาฯ กำลังถูกร่างขึ้นในการประชุมประเทศภาคี (Conference of the Parties - COPs) ประเทศไทยจะอยู่ในสถานะของผู้สังเกตการณ์ (ob-

server) เท่านั้น ประเทศไทยจะไม่มีสิทธิมีเสียงหรือสามารถแสดงความคิดเห็นใดๆ ในที่ประชุมได้เลย ดังนั้นยิ่งประเทศไทยเป็นภาคีซ้ำยิ่งขึ้นเท่าไร ประเทศไทยก็จะต้องไปปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ประเทศไม่ได้มีส่วนร่วมหรือเห็นด้วยในการร่างมากขึ้นเท่านั้น ในปัจจุบันประเทศไทยสามารถทำได้แค่ไปขอให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ โดยสมบูรณ์ และมีท่าทีสอดคล้องกับท่าทีของประเทศไทย ให้กล่าวแสดงความคิดเห็นแทนในที่ประชุมเท่านั้น ตัวแทนประเทศไทยที่เข้าร่วมในที่ประชุมอาจรู้สึกระอึกระอ่วนได้ ในบางครั้งที่จะต้องไปคอย lobby เช่นนั้น นอกจากนี้ สถานะของผู้สังเกตการณ์กับสถานะของสมาชิกมีความแตกต่างกันและไม่ได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน บางประเทศภาคีสมาชิกก็ออกจะดูแลคนผู้แทนไทยในบางครั้ง⁹

องค์กรพัฒนาเอกชนได้กดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายใหม่สามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย และพระราชบัญญัติป่าชุมชน

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มุ่งที่จะป้องกันและให้การคุ้มครองทางสิทธิบัตรแก่พันธุ์พืชพื้นเมืองและพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งรวมถึงพันธุ์พืชที่เกิดขึ้นใหม่จากการตัดต่อสารพันธุกรรม (genetic modification) ด้วย จุดสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการอนุญาตให้ชุมชนสามารถจดทะเบียน ป้องกัน และคุ้มครองอนุรักษ์พันธุ์พืชในพื้นที่ของตนเอง ในตอนแรกร่างพระราชบัญญัติไม่ได้รวมพันธุ์พืชพื้นเมืองในการคุ้มครองด้วย หากแต่ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนได้เรียกร้องให้มีการรวมเข้าไป เพราะเกรงว่านักปรับปรุงพันธุ์พืชจะได้รับสิทธิประโยชน์ ในขณะที่เกษตรกรและชุมชนซึ่งมีความรู้ในการคัดเลือกปรับปรุงพันธุ์เช่นเดียวกันจะไม่ได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ ทางองค์กร

พัฒนาเอกชนได้เรียกร้องให้รัฐบาลรวมตัวแทนจากเกษตรกรและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย เพราะเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า พระราชบัญญัติจะให้ประโยชน์แก่ทุกกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมโดยเฉพาะเกษตรกรไทย⁹ ในขณะที่พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 อาจไม่สามารถครอบคลุมประเด็นในอนุสัญญาฯ ได้ดีพอสมควร พระราชบัญญัติฉบับนี้จะช่วยให้มีการจดทะเบียน จดสิทธิบัตร และคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรและให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรด้วย ข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ยอมรับว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นผลมาจากประเด็นการถกเถียงเรื่องอนุสัญญาฯ เสริมด้วยเรื่องของ WTO เกี่ยวกับมาตรา 27.3 (b) ของความตกลง TRIPs (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) ที่บัญญัติไว้ว่า:

"Members may...exclude from patentability: plants and animals other than micro-organisms, and essentially biological processes for the production of plants or animals other than non-biological and microbiological processes. However, Members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by effective sui generis system or by any combination thereof..."

⁹ สัมภาษณ์ คุณสุรพล ดวงแข, กรุงเทพฯ, 29 พฤศจิกายน 2542.

¹⁰ สัมภาษณ์ ดร.สิริกุล บรรพพงศ์, กรุงเทพฯ, 13 มีนาคม 2543.

¹¹ สัมภาษณ์ ดร.ธีรภัทร ประยูรสิทธิ, กรุงเทพฯ, 21 มีนาคม 2543.

¹² และสัมภาษณ์ ดร.อุทิศ กุญอินทร์, กรุงเทพฯ, 24 มีนาคม 2543.

¹³ สัมภาษณ์ คุณวิชา ธิติประเสริฐ, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543.

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าความตกลง TRIPs ให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกในการออกกฎหมายสิทธิบัตรหรือระบบกฎหมายเฉพาะ (sui generis system) คุ่มครองพันธุ์พืชได้ จึงไม่น่าจะมีประเด็นให้องค์กรพัฒนาเอกชนวิตกกังวลเกี่ยวกับการค้าโลกและอิทธิพลจากประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรทั้งในไทยและต่างประเทศเชื่อว่าประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามกดดันให้มีการแก้ไขมาตราดังกล่าว ในการร่างของความตกลง TRIPs นั้นมีความยุ่งยากสับสนมากเพราะเป็นเรื่องผลประโยชน์มหาศาลของประเทศต่างๆ จนในร่างสุดท้ายจึงได้กำหนดให้มีการทบทวนมาตราดังกล่าวสี่ปีหลังจากที่ความตกลงมีผลบังคับ¹⁰ ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศต้องการที่จะให้มีการยกเลิกการยกเว้นการให้ความคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญาแก่พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และกระบวนการทางชีวภาพในการผลิตพืชและสัตว์ (Genetic Resources Action International [GRAIN], 1997: 13 - 14) ทางองค์กรพัฒนาเอกชนไทยเกรงว่า จะเกิดผลเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศไทย หากมีการแก้ไขตกลง TRIPs นี้ และหากประเทศไทยไม่มีระบบกฎหมายสิทธิบัตรหรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพเป็นของตนเอง ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยมีพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติสิทธิบัตรฉบับที่สองแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 โดยทั้งสองพระราชบัญญัติห้ามไม่ให้มีการจดสิทธิบัตรพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ อย่างไรก็ตามก็ตีพระราชบัญญัติสิทธิบัตรฉบับที่สองให้สิทธิบัตรแก่เรื่องเทคโนโลยีชีวภาพ ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม และกระบวนการทางชีวภาพในการผลิตพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ได้ ซึ่งเรื่องเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อทุกสิ่งมีชีวิต ดูเหมือนว่า จากประเด็นความตกลง TRIPs โดยองค์กรพัฒนาเอกชนไทย ทางองค์กร ต้องการให้มีการจดสิทธิบัตรแก่พืชและพันธุ์

พืช แต่องค์กรฯ เรียกร้องให้มีระบบการจดสิทธิบัตรที่แยกออกจากพระราชบัญญัติสิทธิบัตร เพราะทางองค์กรฯ ไม่เชื่อมั่นว่า ระบบสิทธิบัตรตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตรนั้นดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่สำคัญพระราชบัญญัติฯ ระบุชัดเจนไม่ให้มีการจดสิทธิบัตรพืช ดังนั้น องค์กรฯ จึงต้องการกฎหมายใหม่ที่ไม่ใช่มีแค่การจดทะเบียนพืชและพันธุ์พืช และให้สิทธิประโยชน์แก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชเท่านั้น แต่ให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรและชุมชนท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ ทางองค์กรพัฒนาเอกชนยังให้ความสนใจในเรื่องสมุนไพรรักษาและภูมิปัญญาท้องถิ่นเรื่องสมุนไพรมิได้รับการคุ้มครองด้วย องค์กรฯ เห็นว่าควรที่จะมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองสมุนไพรรักษาและภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ซึ่งจะให้การคุ้มครองชุมชนและผู้ที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวด้วย ดังนั้น ด้วยความร่วมมือขององค์กรฯ กับกระทรวงสาธารณสุข จึงได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ออกมาพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นที่กล่าวถึงและได้เถียงกันอย่างมากในแง่เหตุผล เนื้อหา ประโยชน์ และที่มา และยังได้สร้างปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐบาลด้วยกันอีกด้วย

ประการแรก ร่างกฎหมายที่เสนอโดยกระทรวงสาธารณสุขเน้นให้มีการจดทะเบียนยาสมุนไพรรักษาของหมอเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ กระทรวงสาธารณสุขเกรงว่า อนุสัญญาฯ จะให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมรวมทั้งสมุนไพรรักษาแก่นักวิจัยต่างชาติได้ง่ายขึ้น หากบริษัทและนักวิจัยต่างชาตินำสมุนไพรรักษาไปปรับปรุงพันธุกรรมและจดสิทธิบัตร หมอชาวบ้านหรือผู้มี

¹⁰ ความตกลง TRIPs มีผลบังคับในวันที่มีการจัดตั้ง WTO คือวันที่ 1 มกราคม 2538 และครบกำหนดสี่ปีเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2542 ในขณะนั้น TRIPs Council กำลังรวบรวมข้อมูลเพื่อการทบทวนมาตรา 27.3(b) อยู่ คาดว่าการรวบรวมจะแล้วเสร็จในปี 2544

ความรู้เรื่องสมุนไพรนั้นๆ จะไม่สามารถหวงผลประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐบาลด้านสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาเพียงเล็กน้อย และในระยะไกล (long shot) เท่านั้น¹¹ กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรน่าจะมีค่าเป็นมากกว่าและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ก็ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การแบ่งปันผลประโยชน์ต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ มาตรา 8 (j) ของอนุสัญญา ยังได้เรียกร้องให้ประเทศภาคี “respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote the wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of benefits arising from the utilisation of such knowledge, innovations and practices.” อยู่แล้ว

ประการที่สอง หนังสือจากเลขานุการเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยถึงกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ว่าระบบการจดทะเบียนของพระราชบัญญัติอาจละเมิดความตกลง TRIPs ได้นั้น (Cumpeeraparp, 1998: 31 - 36) ได้สร้างกระแสต่อต้านการแทรกแซงของสหรัฐฯ ต่อกิจการภายในประเทศอย่างมาก โดยนักวิชาการ องค์การพัฒนาเอกชน และนักกฎหมายไทย ได้มีหนังสือประท้วงไปยังกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในความเป็นจริงแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับมาตรา 27.3(b) และไม่ขัดกับมาตรา 27.3(a) ของความตกลง

TRIPs ที่ระบุให้ประเทศสมาชิก “may exclude...diagnostic, therapeutic and surgical methods for the treatment of humans and animals...from patentibility”

ประการที่สาม นักวิชาการและข้าราชการบางคนได้กล่าวหาข้าราชการในกระทรวงหนึ่งว่า ได้ใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพราะข้าราชการคนนั้นต่อต้านการให้สัตยาบันอย่างรุนแรงและผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ภายใต้อำนาจของหน่วยงานของข้าราชการผู้นั้น จะถูกยกระดับขึ้น รวมทั้งข้าราชการผู้นั้นก็จะได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นด้วย¹² นอกจากนี้ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีข้อเสียคือ ให้อำนาจแก่ผู้บริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบมากเกินไป ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการสถาบันการแพทย์แผนไทยเป็นนายทะเบียนกลางในการขึ้นทะเบียนสมุนไพร และในขณะเดียวกันก็เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์และให้ความเห็นชอบในการอนุญาตใช้และพัฒนา รวมทั้งเพิกถอนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร จึงอาจมองได้ว่ามีช่องทางให้เกิดการ corruption ได้ และไม่มีระบบ check and balance¹³ ประเด็นถกเถียงเรื่องพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เกินเลยไปไกลเกินกว่าที่จะเข้าใจได้ เพราะทั้งฝ่ายที่สนับสนุนพระราชบัญญัติ (แต่ต่อต้านอนุสัญญา) กับฝ่ายที่ไม่เห็นความเกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติฯ กับอนุสัญญา (แต่สนับสนุนอนุสัญญา)

¹¹ สัมภาษณ์ คุณจิตติพันธ์ พุกภักดี, กรุงเทพฯ, 16 กุมภาพันธ์ 2543. และสัมภาษณ์ ดร.สิริกุล บรรพพงศ์, กรุงเทพฯ, 13 มีนาคม 2543.

¹² สัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์จะให้มีการออกนาม.

¹³ สัมภาษณ์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, กรุงเทพฯ, 12 พฤศจิกายน 2542.

ต่างรุนแรงเข้าหากัน ฝ่ายแรกถูกกล่าวหาว่าแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและใช้ความสนิทสนมส่วนตัวกับนักการเมืองในการสนับสนุนฝ่ายตนเอง ส่วนฝ่ายหลังก็ถูกกล่าวหาว่าขายชาติ¹⁴ สิ่งสำคัญก็คือ ทั้งสองฝ่ายเสียชื่อเสียงกันไปอย่างพอสมควร และที่สำคัญทั้งสองฝ่ายมีข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญ การถกเถียงและกล่าวหากันอย่างเปิดเผยไม่ได้เป็นผลดีและเสริมสร้างภาพพจน์ของระบบราชการที่ไม่ดีอยู่แล้วให้ดีขึ้นเลย ทั้งยังสร้างรอยร้าวในการทำงานซึ่งอาจส่งผลเสียเพิ่มเติมต่อปัญหาการประสานงานในระบบราชการที่มีอยู่แล้วยิ่งขึ้นไปอีก

กฎหมายฉบับที่สามที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนพยายามผลักดันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากกว่าสิบห้าปี หรือก่อนที่จะมีอนุสัญญาฯ เสียอีก ความเข้าใจทั่วไปที่ตรงกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนได้แก่ การให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเอง ปัญหาของร่างพระราชบัญญัตินี้คือ แนวความคิดที่แตกต่างกันว่า คนจะสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้หรือไม่ หรือคนกับป่าต้องอยู่แยกจากกัน ในขณะที่ทางรัฐบาลเชื่อว่าคนที่อยู่กับป่าเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการทำลายป่าโดยการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าทางองค์กรพัฒนาเอกชนเชื่อว่าคนและชุมชนท้องถิ่นคือผู้รู้จักป่าที่ดีที่สุดและสามารถดูแลป่าได้เพราะต้องพึ่งพาทรัพยากรจากป่าในการดำรงชีวิตทุกวัน หากพวกเขาไม่รักษาป่าก็จะมีทรัพยากรให้พวกเขาใช้¹⁵ ดังนั้นในมุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงเห็นว่า เป็นสิ่งที่ยากที่จะขีดเส้นแบ่งระหว่างป่ากับชุมชน ทางฝ่ายรัฐบาลได้เสนอแนวทางที่จะประนีประนอมสองแนวความคิดโดยเสนอให้มี buffer zone ระหว่างป่ากับชุมชน ซึ่งป่าจะไม่ถูกบุกรุกเข้าไปและชุมชนก็สามารถใช้ทรัพยากรจาก buffer zone ได้ ปรากฏว่า ข้อเสนอนี้ได้สร้างแรงต่อต้านจากองค์กรพัฒนาเอกชนมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะแค่ขีดเส้นแบ่งระหว่างป่ากับชุมชน

ก็แทบจะไม่ได้อยู่แล้ว ทางรัฐบาลกลับเสนอให้มีการขีดเส้นแบ่งเพิ่มขึ้นอีกเส้น (รวมเป็นสองเส้น: ระหว่างป่ากับ buffer zone และระหว่าง buffer zone กับชุมชน)¹⁶

จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีความสำเร็จในการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะร่างกฎหมายฉบับนี้หลายร่างในอดีตไม่เคยผ่านรัฐสภาเลย ร่างปัจจุบันสองฉบับที่มีอยู่ ฉบับหนึ่งเสนอโดยกรมป่าไม้ อีกฉบับโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ถูกเก็บหายเสียไปในระหว่างกระบวนการทางนิติบัญญัติ ไม่มีใครรู้ว่าเมื่อไหร่จึงจะถูกนำมาพิจารณาในรัฐสภา หลายคนอาจสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับอนุสัญญาฯ เพราะการเสนอให้มีพระราชบัญญัติฉบับนี้มีมาก่อนอนุสัญญาฯ ทั้งสองอย่างมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแน่นอน การถกเถียงกันเรื่องอนุสัญญาฯ ได้จุดกระแสให้มีการผลักดันร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาอีกครั้ง โดยเฉพาะมาตรา 8 (j) ของอนุสัญญาฯ ที่กล่าวถึงความรู้ การคิดค้น และวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นและชุมชนดั้งเดิม ความรู้ที่กล่าวถึงในมาตรานี้ก็คือความรู้ที่คนในท้องถิ่นใช้ในการดำรงชีวิตโดยเฉพาะกับธรรมชาติ และส่งผ่านกันมาจากรุ่นสู่รุ่นในชุมชน ความรู้เหล่านี้เกี่ยวข้องกันเป็นพิเศษกับธรรมชาติโดยรอบชุมชน ดังนั้น คนและชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดในเรื่องที่อยู่รอบตัวพวกเขา และพวกเขาจึงควรที่จะมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่รอบตัวที่พวกเขาต้องใช้ในการดำรงชีวิต ด้วยแนวความคิดนี้กับแนวความคิดเรื่องป่าชุมชน คนและชุมชนท้องถิ่นจึงควรที่จะสามารถจัดการและดูแลป่าซึ่งเป็นที่ๆ มี

¹⁴ สัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์จะให้มีการออกนาม.

¹⁵ สัมภาษณ์ ๓ พงศ นายอานันท์ ปันยารชุน, กรุงเทพฯ, 29 กุมภาพันธ์ 2543.

¹⁶ สัมภาษณ์ คุณรตยา จันทระเกียรติ, กรุงเทพฯ, 1 พฤศจิกายน 2542. และสัมภาษณ์ คุณสุรพล ดวงแข, กรุงเทพฯ, 29 พฤศจิกายน 2542.

ทรัพยากรอยู่ และมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายไทยในเรื่องป่าเพื่อสร้างความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ (sense of belonging) ถ้าชุมชนได้รับมอบอำนาจในการจัดการ ก็ควรที่จะได้รับสิทธิในการถือครองที่ดินและป่าด้วย¹⁷ ข้อสังเกตประการหนึ่งของกฎหมายป่าไทยก็คือ พื้นที่ที่ไม่ได้ถูกรับรองถือเป็นของรัฐ ไม่ได้เป็นพื้นที่สาธารณะ (public or everyone's land) หรือพื้นที่ที่ไม่มีใคร (รวมทั้งรัฐ) เป็นเจ้าของ (nobody's land) แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม อาจมองได้ว่าองค์การพัฒนาเอกชนทางสิ่งแวดล้อมใช้ประเด็นเรื่องป่าชุมชนในการดึงองค์การพัฒนาเอกชนด้านอื่นๆ เช่น ด้านสังคม ด้านสิทธิชุมชน และด้านการพัฒนาชนบท เข้ามาเป็นแนวร่วม ในขณะที่เดียวกัน องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิชุมชนและด้านการพัฒนาก็พยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของตนในการผลักดันเรื่องการผ่านกฎหมายป่าชุมชนโดยใช้ประเด็นเรื่องอนุสัญญาฯ บังหน้า ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับวิธีการที่คนในบางท้องถิ่นและองค์การพัฒนาเอกชนด้านชุมชนใช้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมบังหน้าในการประท้วงโครงการพัฒนาของรัฐที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของตนในพื้นที่ เช่น อาจไม่ต้องการย้ายที่อยู่ยังที่ที่รัฐบาลจัดสรรให้ใหม่ เพราะพื้นที่เก่าจะถูกเวนคืนเพื่อโครงการของรัฐ¹⁸

หลังจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ได้ถูกประกาศใช้แล้ว ได้เกิดคำถามขึ้นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เพียงพอที่จะรองรับอนุสัญญาฯ หรือป้องกันประเทศจากข้อเสียของอนุสัญญาฯ ได้หรือไม่ กฎหมายทั้งสองฉบับมีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ แต่ก็ได้ไม่ได้ครอบคลุมประเด็นในอนุสัญญาฯ ทั้งหมดแต่อย่างใด หากความตั้งใจของ

องค์การพัฒนาเอกชนคือต้องการที่จะให้ประเทศเตรียมพร้อมต่อการให้สัตยาบัน หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว กฎหมายทั้งสองเป็นสิ่งที่มิขึ้นเพื่อตอบรับโดยตรงต่อความตกลง TRIPS ของ WTO มากกว่าต่ออนุสัญญาฯ องค์การพัฒนาเอกชนและหน่วยงานราชการบางส่วนเข้าใจผิดว่าอนุสัญญาฯ เป็นกลไกภายใต้ WTO ที่จะให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถนำทรัพยากรพันธุกรรมของประเทศในโลกที่สามไปได้อย่างถูกกฎหมาย (สถาบันแพทย์แผนไทย, 2543:19) ดังนั้น ถ้าอนุสัญญาฯ มีข้อเสียต่อประเทศไทย กฎหมายที่มีอยู่และพระราชบัญญัติใหม่ทั้งสองฉบับก็จะช่วยประเทศไทยในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้รับรองว่า ประเทศไทยจะรอดพ้นจากอันตรายจากอนุสัญญาฯ (หรือจะได้ประโยชน์จากอนุสัญญาฯ หากมองจากมุมมองของผู้สนับสนุนการให้สัตยาบัน) เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด ประเทศไทยยังมีช่องโหว่อยู่อีก เช่น ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับจุลินทรีย์ เป็นต้น จริงๆ แล้ว เป็นสิ่งที่เป็นไปได้เลยที่ประเทศจะมีกฎหมายที่ครอบคลุมทุกอย่างที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดในโลกที่มีกฎหมายที่ครอบคลุมเรื่องนี้เลย¹⁹ ถ้ามีได้จริงก็เหมือนกับเป็นกฎหมายที่เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เพราะความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องเกี่ยวกับชีวิตและความสัมพันธ์ของชีวิตกับธรรมชาติ หรือจะกล่าวง่ายๆ ได้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกสิ่งทุกอย่าง มนุษย์นั้นคงอยู่ได้เพราะธรรมชาติ อนุสัญญาฯ เป็นเพียงแค่กรอบกว้างๆ ที่ยังมีการพัฒนาอยู่ ประเด็นใหม่ๆ จะถูกยกขึ้นในอนาคตในบางครั้งจึงเป็นไปได้ที่จะทำนายว่าอะไรจะเกิดขึ้นและประเด็นไหนจะหยิบยกขึ้นมา กฎเกณฑ์ใหม่ๆ ถูก

¹⁷ สัมภาษณ์ คุณกมล สุทิน, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543.

¹⁸ สัมภาษณ์ (ทางโทรศัพท์) คุณเพลินพจน์ อัดถาวร, กรุงเทพฯ, 10 กุมภาพันธ์ 2543.

¹⁹ สัมภาษณ์ คุณรุติพันธ์ พุกกักดี, กรุงเทพฯ, 16 กุมภาพันธ์ 2543.

สร้างขึ้นโดยการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมประเทศภาคี (COPs) พิธีสาร (protocol) ใหม่จะถูกนำเสนอ เช่น พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) ได้ถูกรับรองเมื่อเดือนมกราคม 2543 ยิ่งประเทศไทยเข้าร่วมช้าลงเท่าใด กฎเกณฑ์ใหม่ก็จะถูกสร้างมากขึ้นเท่านั้น และเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในที่สุด ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตนเองอาจไม่เห็นชอบด้วยอย่างต่อว่าอะไรไม่ได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ถูกถามขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องพืช ที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนอุทิศตนเพื่อป้องกันพฤติกรรมโจรสลัดชีวภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือบรรษัทข้ามชาติ พืชบางชนิดโดยเฉพาะที่เป็นสมุนไพรหรือมีคุณค่าทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นของประเทศไทยหรือคนไทยมาตั้งแต่แรก แต่ถูกนำเข้ามาสู่ประเทศไทยจากที่อื่นนานมาแล้ว อาทิ ชุมเห็ดเทศ ชีเหล็ก ตาล มะละกอ ฝรั่ง หรือข้าวบางพันธุ์²⁰ ถ้าหากประเทศอื่นสามารถหาหลักฐานได้ว่าประเทศตนเป็นแหล่งกำเนิดของพืชชนิดนั้นๆ และต้องการที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทย ประเทศไทยก็ต้องประสบปัญหาใหญ่อย่างแน่นอน ยิ่งไปกว่านั้นความรู้ภูมิปัญญาเกี่ยวกับสมุนไพรเป็นสิ่งที่ใช้อยู่ร่วมกันกับประเทศอื่นในภูมิภาค สูตรยาบางชนิดมีอยู่ทั้งในประเทศไทย ประเทศจีน และประเทศมาเลเซีย ประเทศไทยอาจจะผิดก็ได้ที่อ้างว่าสูตรยาบางตัวเป็นของคนไทย เพราะถ้าข้ออ้างไม่จริงขึ้นมา ประเทศไทยก็อาจจะต้องจ่ายค่าใช้สูตรยาที่ประเทศอื่นจดสิทธิบัตรไว้ ข้อดีของอนุสัญญาฯ ก็คือหากพืชและสูตรยานั้นเป็นของประเทศไทยและประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ประเทศไทยก็จะสามารถอ้างความเป็นเจ้าของสิทธิและแบ่งปันผลประโยชน์กับประเทศภาคีอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์จากพืชหรือใช้สูตรยาของไทย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การโยงเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพเข้ากับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาอาจไม่ใช่ความคิดที่ดีเสมอไป

อุทิศ กุญอินทร์ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์กล่าวว่า ความรู้ภูมิปัญญาเหล่านี้ผสมผสานเป็นมรดกร่วมกัน (common heritage) อยู่ในภูมิภาคนี้ ทั้งภูมิภาคเป็นเจ้าของร่วมกันที่ทุกคนใช้ด้วยกัน ไม่ควรที่จะมีใครหรือประเทศใดอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของ²¹

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยเงียบไปหลังจากที่พระราชบัญญัติสงวนฉบับที่ทางองค์กรฯ เรียกร้องได้ถูกประกาศใช้แล้ว องค์กรฯ น่าที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเทศยังขาดออกมาอีก ข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ เสนอว่า ที่เป็นเช่นนี้ อาจมองในแง่ลบได้ว่า เป็นเพราะบางองค์กรฯ ได้ในสิ่งที่ต้องการแล้วคือชื่อเสียงและการยอมรับ ไม่ใช่กฎหมายสงวนฉบับนั้น ยิ่งองค์กรฯ มีชื่อเสียงมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น อาจมองได้ว่า องค์กรฯ ที่ต่อต้านการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ดูเหมือนจะไม่ใช้องค์กรฯ ด้านสิ่งแวดล้อมจริงๆ แต่เป็นองค์กรฯ ด้านการพัฒนาและสังคมมากกว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรฯ เหล่านี้ เช่น การประท้วงต่อต้านอนุสัญญาฯ ไปเพียงส่วนเสริม (extent) ของกิจกรรมด้านการพัฒนาขององค์กรฯ เหล่านี้เท่านั้น ความสนใจขององค์กรฯ ดังกล่าวจึงไม่ใช่อยู่ที่สถานภาพของสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยและการอนุรักษ์ แต่เป็นเรื่องของสิทธิเกษตรกร สิทธิของคนจนและคนในชนบท และผลกระทบจากการค้าโลก ประเด็นเรื่องอนุสัญญาฯ จึงเป็นเพียงแค่เส้นทางที่องค์กรฯ เหล่านี้ใช้ผ่านเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเองไม่ว่าเป้าหมายนั้นจะเป็นเรื่องชื่อเสียงหรือการส่งเสริมสิทธิของคนในชนบทก็ตาม เท่าที่ผ่านมา องค์กรพัฒนาเอกชน

²⁰ สัมภาษณ์ คุณวิชา ธิติประเสริฐ, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543. และสัมภาษณ์ ดร. อุทิศ กุญอินทร์, กรุงเทพฯ, 24 มีนาคม 2543.
²¹ สัมภาษณ์ ดร. อุทิศ กุญอินทร์, กรุงเทพฯ, 24 มีนาคม 2543.

ด้านการอนุรักษ์ไม่ได้ออกมาต่อต้านอนุสัญญาฯ มากเท่าใดนัก เพราะองค์กรฯ เหล่านี้เข้าใจดีว่าอนุสัญญาฯ จะเป็นประโยชน์และเป็นตัวเสริมแรงให้กับงานด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติขององค์กร เพราะรัฐบาลและประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจต่องานด้านนี้มากนัก²²

ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและจากรัฐบาลสู่ประชาชนเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงกันมานานในประเทศไทย เรื่องนี้มีสาเหตุมาจากการบริหารและทิศทางการพัฒนาของประเทศถูกชี้นำโดยข้าราชการ และความเชื่อที่ว่ารัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการส่วนมากเชื่อว่าข้าราชการเป็น elite group ที่บริหารประเทศโดยที่ไม่ได้ฟังเสียงจากประชาชนและคิดว่าตนอยู่เหนือประชาชน²³ ในบางครั้ง การบริหารและการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศไม่ได้ให้ผลดีแก่ประเทศ Corruption เป็นเพียงแคผิวหน้าของปัญหาเท่านั้นและมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการรวมศูนย์อำนาจการบริหาร

ในด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 60 ได้ส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพเสื่อมลงอย่างมาก อาทิ ป่าไม้ถูกทำลาย เกิดมลภาวะทางน้ำและอากาศ ปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกเสริมแรงโดยเทคโนโลยีสมัยใหม่และโลกาภิวัตน์ของการค้าและเศรษฐกิจ แต่ก็เป็นเพราะส่วนผสมระหว่างโลกาภิวัตน์ กระแสสิ่งแวดล้อมโลก และปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศที่ทำให้เรื่องสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นที่คนไทยให้ความสนใจและวิตกกังวลเพิ่มมากขึ้น จริงๆ แล้ว เรื่อง

สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องในชีวิตประจำวันที่อยู่ใกล้คนจนเกินไปจนกระทั่งคนไม่ได้ให้ความสนใจกับมัน องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนมากเชื่อมั่นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมสามารถแก้ไขได้ และสิ่งแวดล้อมจะได้รับการคุ้มครองดูแลโดยการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรของรัฐบาล: จะต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการจัดทำนโยบาย Larry Lohmann (1995) ได้กล่าวไว้ในงานเขียนของเขาเกี่ยวกับเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยว่า

“Despite repeated shows of concern by the government and several officials programmes to mitigate environmental damage, events of the last five years suggests that, by and large, biodiversity’s most powerful national defenders are ordinary farmers - untutored in academic biology and sometimes innocent of the world ‘environmentalism’ - with occasional support from the media, non-governmental organisations and maverick government scientists.”

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรไม่ได้มีส่วนในการเสื่อมลงของความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐบาลและชุมชนท้องถิ่นต่างได้มีส่วนทำให้เกิดการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศทั้งสอง

²² สัมภาษณ์ คุณฐิติพันธ์ พุกภักดี, กรุงเทพฯ, 16 กุมภาพันธ์ 2543.
²³ สัมภาษณ์ คุณมัทนา ธนอมพันธ์, กรุงเทพฯ, 26 ตุลาคม 2542.
สัมภาษณ์ คุณภัทระ คำพิทักษ์, กรุงเทพฯ, 9 พฤศจิกายน 2542.
สัมภาษณ์ ดร.ยศ สันตสมบัติ, เชียงใหม่, 1 ธันวาคม 2542.
สัมภาษณ์ (ทางโทรศัพท์) คุณเพลินพจน์ อัครถาวร, กรุงเทพฯ, 10 กุมภาพันธ์ 2543. และ สัมภาษณ์ คุณนันทิยา ตั้งวิสุทธิจิตร, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543.

ฝ่าย คนท้องถิ่นถูกจ้างโดยบริษัทหรือคนกลางในการบุกเบิกเข้าไปในป่าและตัดต้นไม้ คนที่ต้องการเพิ่มพื้นที่ในการเพิ่มผลผลิตของตนโดยการถางป่า และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทั้งหมดเป็นสาเหตุที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง แต่สิ่งเหล่านี้ยกเว้นเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากรมีสาเหตุมาจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจ และก็เป็นแรงกดดันอันเดียวกันที่เป็นผลเสียโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นที่บางครั้งก็เดินขบวนประท้วงโครงการของรัฐ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการปลูกป่ายูคาลิปตัส การประท้วงของคนกลุ่มนี้สร้างความสนใจระดับชาติด้วยการเป็นพันธมิตรกับสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน²⁴

บางชุมชนได้สร้างวิธีการและระบบของตนเองในการอนุรักษ์ เช่น การพยายามปลูกต้นไม้ในท้องถิ่นหลายชนิดแทนการปลูกยูคาลิปตัสและสร้างป่าชุมชน แต่ผลได้ของกิจกรรมเหล่านี้ก็ยิ่งถือว่าเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับระดับความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการเกษตรเชิงพาณิชย์ การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ที่ถูกสนับสนุนโดยรัฐบาลและธุรกิจ นอกจากนี้ คนท้องถิ่นโดยทั่วไปไม่มีความรู้ในศาสตร์ด้านการอนุรักษ์จึงไม่สนใจวิชาการสิ่งแวดล้อม จึงเป็นธรรมดาที่คนท้องถิ่นจะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ของตนในระดับพอสมควรที่ตนจะสามารถดำรงความเป็นอยู่ของตนไว้ได้ ซึ่งอาจจะไม่ใช่ระดับมาตรฐานที่สูงเท่าที่นักอนุรักษ์ต้องการ จุดนี้เป็นจุดที่นักวิชาการและข้าราชการที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมพยายามย้ำว่า บางองค์กรพัฒนาเอกชนและคนท้องถิ่นไม่ได้เข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะไม่มีความรู้และการศึกษาที่เหมาะสมในศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ศาสตร์ด้านการอนุรักษ์ และนิเวศวิทยา²⁵ นักวิชาการที่ทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาลในคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยืนยันว่า ต่อไปตนจะไม่สนใจข้อเสนอแนะจากองค์กร

พัฒนาเอกชน หากทางองค์กรฯ ไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์²⁶ จริยอยู่ที่คนท้องถิ่นอาจไม่มีการศึกษาที่เหมาะสม แต่ก็ก็เป็นความจริงที่ว่า ถ้าคนท้องถิ่นสามารถอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้ในระดับหนึ่งด้วยตนเอง นั่นก็ควรจะหมายความว่า อย่างน้อยคนท้องถิ่นก็มีความรู้บางประการในการอนุรักษ์ที่เรียนรู้มาจากประสบการณ์และภูมิปัญญาที่สั่งสมและถ่ายทอดกันมา และก็เป็นความจริงอีกที่ว่า สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไม่ได้เสื่อมโทรมลงในระดับที่รวดเร็ว จนกระทั่งเมื่อองค์ความรู้สมัยใหม่จากตะวันตกที่สนับสนุนโดยรัฐบาลและต่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนา (เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม) ถูกนำเข้ามาสู่ประเทศไทยในทศวรรษที่ 60 ดังนั้น จึงไม่อาจมีการยืนยันได้ว่า ศาสตร์ตะวันตกด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียวจะช่วยอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของประเทศ ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงควรที่จะถูกผนวกเข้ากับทั้งนโยบายสิ่งแวดล้อมและนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งทางที่ดีที่สุดก็คือการให้ประชาชน (คนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายและกฎหมาย มากกว่าที่จะใช้วิธีรวบรวมความรู้ภูมิปัญญาจากคนท้องถิ่นแล้วจับใส่เข้าไปในนโยบายหรือกฎหมาย เพราะเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจทำ ความเข้าใจองค์ความรู้ต่างๆ ผิดพลาด ในขณะเดียวกัน ด้วยวิธีการนี้ประชาชนก็จะมีโอกาสในการใช้และปกป้องสิทธิของตนเอง ก่อนที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็น

²⁴ Lohmann, L. (1995) "Who Defends Biological Diversity? : Conservation Strategies and the case of Thailand." In Shiva, V. et al. **Biodiversity: Social and Ecological Perspectives**. Malaysia: World Rainforest Movement, p. 88.

²⁵ สัมภาษณ์ คุณฐิติพันธ์ พุกภักดี, กรุงเทพฯ, 16 กุมภาพันธ์ 2543.

และสัมภาษณ์ ดร.อุทิศ ภูอินทร์, กรุงเทพฯ, 24 มีนาคม 2543.

²⁶ สัมภาษณ์ ดร.บรรพต ฒ บ่อมเพชร, กรุงเทพฯ, 28 มีนาคม 2543.

อยู่ของตนจะถูกประกาศใช้

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ ได้เสนอว่า รัฐบาลจะต้องยอมให้ชุมชนท้องถิ่นและเกษตรกรได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายและนโยบาย เพื่อที่ประกันว่าสิทธิของพวกเขาได้รับการเคารพและได้ผลประโยชน์จากกฎหมายในอนาคต เพราะชุมชนและเกษตรกรได้มีส่วนสำคัญในการรักษา พัฒนา และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพมาเป็นเวลานาน การรับรู้สิทธิของชุมชนเป็นการช่วยรับรองผลประโยชน์ของชาติในระยะยาว (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, อ้างแล้ว: 77) นอกจากนี้ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ ยังได้กล่าวอีกว่า หน่วยงานราชการได้พยายามปิดกั้นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นการทำลายผลประโยชน์ของชาติในระยะยาว เพราะการปกป้องความรู้ของชุมชนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศและสังคมในเวลาเดียวกัน (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, อ้างแล้ว) เป็นความจริงอยู่ว่าแต่ละชุมชนภูมิปัญญาความรู้ที่อาจจะเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม แต่ความคิดของวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ ในข้อนี้ ถ้าความตั้งใจของเขาคือต้องการให้รัฐบาลให้สัญชาติไทยแก่คนที่ไม่มีสัญชาติไทย ได้ทำให้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพมีความซับซ้อนยุ่งยากทางการเมืองมากเกินไป โดยผูกเข้ากับเรื่องของความมั่นคงของชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความหลากหลายทางชีวภาพไม่ควรที่จะเป็นเหตุผลในเรื่องการให้สัญชาติไทย ไม่ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยนั้นจะมีประโยชน์ต่อประเทศไทยก็ตาม เพราะนั่นก็ไม่ได้ต่างไปจากพฤติกรรมโจรสลัดชีวภาพที่วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญเองเป็นผู้นำสำคัญในการต่อต้านการเป็นโจรสลัดชีวภาพของบริษัทข้ามชาติและประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าความตั้งใจของเขาคือการเรียกร้องให้รัฐบาลรับรู้สิทธิของชุมชนไม่ว่าชุมชนนั้นจะประกอบด้วยคน

มีหรือไม่มีสัญชาติไทยก็ตาม เพราะภูมิปัญญาของพวกเขา มีประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาว แต่นั่นก็ยังเป็นพฤติกรรมโจรสลัดชีวภาพอยู่ดี แม้ว่าจะเป็นพฤติกรรมที่ถูกกฎหมาย ในการที่จะเอาหรือใช้ภูมิปัญญาความรู้ของคนที่ไม่ใช่คนไทย

เสียงเรียกร้องอย่างมากในการกระจายอำนาจโดยองค์กรพัฒนาเอกชนได้เป็นแรงกดดันต่อรัฐบาล และหน่วยงานราชการบางหน่วยได้เริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นความพยายามที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ กมล สุกิน ผู้สื่อข่าวสิ่งแวดล้อม ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงและเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ตื่นเงิน²⁷ ในด้านโครงสร้างนั้นมีการเปลี่ยนแปลงแต่ในด้านทัศนคตินั้นยังไม่เปลี่ยน มีข้าราชการบางส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนได้หรือไม่จำเป็น แม้แต่จะต้องการการเปลี่ยนทัศนคติ ซึ่งส่วนมากได้แก่ข้าราชการรุ่นใหม่ แต่ทัศนคติของข้าราชการเหล่านี้ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปเหมือนข้าราชการรุ่นเก่าส่วนใหญ่ได้เมื่อเลื่อนขึ้นไปอยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือทำงานไปนานๆ²⁸ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้นโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2535 พร้อมกับหน่วยงานระดับกรมใหม่สามหน่วยงาน และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ถูกยกระดับขึ้นจากระดับของที่ปรึกษามาเป็นมีอำนาจในการบริหาร ส่วนในด้านการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องนั้นสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งสำนักงานภาคขึ้นในทั้งสี่ภูมิภาคและขยายสาขาออกไปเป็นสิบสองสาขา โดยมีความตั้งใจที่จะขยายสาขาให้มากขึ้นอีกในอนาคต²⁹ สิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นี้เรียกว่า “การ

²⁷ สัมภาษณ์ คุณกมล สุกิน, กรุงเทพฯ, 23 มีนาคม 2543.

²⁸ สัมภาษณ์ คุณมัทนา ธนอมพันธ์, กรุงเทพฯ, 26 ตุลาคม 2542.

²⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2542) การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, หน้า 232 - 234. และสัมภาษณ์ คุณนิศานาถ สติรกุล, กรุงเทพฯ, 21 กันยายน 2542.

แบ่งปันอำนาจ” (deconcentration) โดยการกระจายสาขาของหน่วยงานออกไปและมอบอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้หน่วยงานสาขาเหล่านั้น โดยเชื่อว่าจะทำให้รัฐบาลเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น ที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือการที่พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ได้ถูกประกาศใช้ในปี 2535 และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ถูกประกาศใช้ในปี 2540 กฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสำคัญในการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมให้การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการ และรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การมีส่วนร่วมและบทบาทของประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตาม อาจมองได้ว่าพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมเป็นความพยายามของรัฐบาลในการจำกัดบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน เมื่อไม่นานมานี้ เกษตรกร ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วม “พอสมควร” ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, อ้างแล้ว) บางส่วนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายจริง แต่ความจริงที่ว่า มีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลและไมวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากนัก เพื่อที่จะไม่เป็นอุปสรรคในการทำงานของรัฐบาล

ยศ สันตสมบัติ จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แสดงความคิดเห็นว่า รัฐบาลได้กล่าวถึงแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ แต่

แนวความคิดดังกล่าวมีมาตรฐานที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ในความคิดเห็นของเขานั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่ใช้แนวทางจากล่างสู่บน (bottom - up approach) โดยขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากรในท้องถิ่น ความคิดในท้องถิ่น และการจัดการในท้องถิ่น ซึ่งคนในท้องถิ่นจะต้องคิดด้วยตนเองว่าตนจะสามารถมีชีวิตอยู่และอยู่รอดได้อย่างไร นอกจากนี้ ยศ สันตสมบัติ ยังได้อธิบายถึงหลักการจัดการร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยให้คนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการเรื่องน้ำและป่าด้วยตนเอง รัฐบาลมีหน้าที่เพียงแค่ช่วยเหลือให้คำแนะนำเท่านั้น รัฐบาลจะยังมีอำนาจในการควบคุมอยู่ในระดับหนึ่งเพื่อประเมิงานของคนท้องถิ่นด้วยกรอบการทำงานกว้างๆ และหากการทำงานผิดพลาดไป ทางรัฐบาลก็สามารถยกเลิกสิทธิอำนาจของชุมชนนั้นได้ ยศ สันตสมบัติ ยังกล่าวเสริมว่า รัฐบาลไม่สามารถทำทุกอย่างได้ด้วยตัวเองตั้งแต่ออกกฎหมาย ปฏิบัติจัดการ และควบคุม เพราะรัฐบาลไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ความต้องการในแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นจึงควรที่จะมีอำนาจในการจัดการดูแลระบบการศึกษา นโยบายสิ่งแวดล้อม และนโยบายการเกษตร สิ่งที่รัฐบาลกลางทำอยู่ในปัจจุบันคือการพยายามทำให้ทุกท้องถิ่นมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งๆ ที่แต่ละท้องถิ่นมีทรัพยากรและความสามารถแตกต่างกัน³⁰

อุทิศ กุญอินทร์ มีความเห็นที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิดการกระจายอำนาจ โดยเห็นว่า รัฐบาลได้กระจายอำนาจออกไปมากเกินไป องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจมากเกินไป ความคิดของอุทิศ กุญอินทร์อยู่บนพื้นฐานเดียวกับของ ยศ สันตสมบัติ ที่ว่าแต่ละ

³⁰ สัมภาษณ์ ดร.ยศ สันตสมบัติ, เชียงใหม่, 1 ธันวาคม 2542.

ท้องถิ่นมีความต้องการทรัพยากรและความสามารถที่แตกต่างกัน แต่ว่าสภาพเศรษฐกิจและตลาดปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถอยู่รอดได้ด้วยทรัพยากรของตนเอง แต่ต้องการทรัพยากรจากชุมชนอื่นด้วยเช่นเดียวกัน อุทิศ กุญอินทร์ เปรียบเทียบประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐฯ เป็นประเทศใหญ่ แต่ละรัฐสามารถเติมเต็มให้แก่ตนเองได้ในแต่ละรัฐ ในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กที่การพึ่งพาตนเองในแต่ละชุมชนเป็นไปได้ยาก การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่สิ่งจำเป็นแต่กลับจะนำไปสู่ความแตกต่างและความยุ่งยาก³¹

แนวคิดการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันมีทั้งข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งคู่ ในขณะที่รัฐบาลกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ รัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นที่มีอำนาจมากไปก็อาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในประเทศได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงควรที่จะมีข้อจำกัดว่ารัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นควรจะมีอำนาจเพียงใด เป็นความจริงอยู่ที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเป็นองค์การที่ดีที่สุดในการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นและทรัพยากรมีความผูกพันและใกล้ชิดกันในฐานที่ทั้งสองเป็นสภาพแวดล้อมของกันและกัน ชุมชนและคนในท้องถิ่นย่อมได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในท้องถิ่นนั้นๆ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่อำนาจในการใช้ทรัพยากรถ้ารัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ทรัพยากร ก็จะมีปัญหาเกิดขึ้น อาทิ ปัญหาในการสื่อสารและประสานงานระหว่างท้องถิ่น ปัญหาในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของทิศทางและการพัฒนาประเทศ แต่ถ้ารัฐบาลกลางจะยังคงมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรต่อไป ปัญหาการถดถอยของหลากหลายทางชีวภาพก็จะดำเนินต่อไปและชุมชนก็จะได้รับผลกระทบที่เสียหาย หากจะพิจารณาซึ่งหน้าหนักให้แน่ชัดแล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ของประเทศย่อมมีความสำคัญมากกว่าปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจจะง่ายกว่าการประสานร้อยร้าวในประเทศ ดังนั้น จึงอาจมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าถ้าอำนาจจะยังคงอยู่กับส่วนกลาง โดยมีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในกระบวนการจัดทำนโยบายและร่างกฎหมาย เพราะทิศทางและการพัฒนาของประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และการตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถถูกทำให้เพิ่มขึ้นได้ในทุกคน ทั้งข้าราชการ นักธุรกิจ คนในท้องถิ่น นักการเมืองและประชาชนทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกุญแจสำคัญในระบบปัจจุบันของประเทศไทย ถ้าประชาชนต้องการที่จะปฏิรูปรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ประชาชนก็จะต้องช่วยเหลือรัฐบาลเพราะรัฐบาลเพียงเท่านั้นไม่สามารถปฏิรูปด้วยตนเองได้

คำถามหลักที่สำคัญของผู้ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจคือ เรื่องของความพร้อมของประชาชนและคนในท้องถิ่นว่าจะสามารถแบกรับภาระความรับผิดชอบในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจและการลดบทบาทของรัฐบาลกลางลงเป็นเพียงแต่ผู้ให้คำแนะนำให้ความช่วยเหลือ ผู้รักษากฎ และผู้ประสานงานสามารถเป็นไปได้ในอนาคตถ้าประชาชนมีความพร้อม รัฐบาลจะยังคงเป็นองค์การที่สำคัญของประเทศไทยในการที่จะผูกชุมชนให้อยู่ด้วยกันเป็นประเทศ ในขณะนี้ ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่มีความพร้อม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐบาลจะง่ายกว่าการให้ประชาชนในแต่ละชุมชนปกครองตนเอง เพราะกระบวนการพัฒนาประเทศในปัจจุบันยังไม่ยกระดับคุณภาพของประชาชนให้ถึงระดับคุณภาพที่สามารถปกครองตนเองได้ ไม่ต้องแม้แต่ที่จะพูดถึง

³¹ สัมภาษณ์ ดร.อุทิศ กุญอินทร์, กรุงเทพฯ, 24 มีนาคม 2543.

การกระจายอำนาจ บางคนก็ยังมีข้อสงสัยในเรื่องความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุผลสองประการคือ การได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและการถูกชี้นำไปในทางที่ผิด และเรื่องเงิน (เช่น การขายเสียงขายสิทธิ)³² ถึงแม้ว่าตัวแปรอื่นๆ เช่นโลกาภิวัตน์และการเพิ่มขึ้นของบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะช่วยเพิ่มความตระหนักของประชาชนในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ความตระหนักดังกล่าวก็ยังไม่สูงเพียงพอ ในทางหนึ่ง รัฐบาลที่ถูกครอบงำโดยข้าราชการควรที่จะถูกตำหนิที่ข้าราชการในฐานะ elite group และมีความไม่แน่นอนและเฉยชากับสิทธิทางการเมืองของตนเองโดยใช้สิทธิของตนเองที่ต่อเมื่อถูกบังคับให้ใช้หรือใช้สิทธิเมื่อคิดว่าประเด็นหนึ่งๆ มีผลกระทบที่สำคัญจริงๆ ต่อตนเอง

นโยบายและแผนความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย

การถกเถียงกันเรื่องอนุสัญญาฯ ได้มีโอกาสสำคัญแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการเติบโตมากขึ้นและมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากขึ้น ในภาครัฐบาลเอง ก็มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายด้าน อาทิ นโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบ และโครงสร้าง ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฯ รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมก็ดูเหมือนจะเชื่อมั่นว่าประเทศไทยจะให้สัตยาบันได้วันใดวันหนึ่งในที่สุด คณะอนุกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาฯ ได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา 6(a) ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเรียกร้องให้ “ประเทศสมาชิก” พัฒนา ยุทธศาสตร์ แผน โครงการ หรือปรับปรุงยุทธศาสตร์ แผน โครงการที่มีอยู่ (UNCED, op cit.: Article

6(a)) ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำรายงานสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศขึ้นในปี 2538 และใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำนโยบายแห่งชาติ มาตรการ และแผนปฏิบัติการ เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2541 - 2545 ร่างของแผนดังกล่าวได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการอนุสัญญาฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง รวมทั้งมีการรวบรวมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และสื่อมวลชน³³ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับรองร่างแผนและเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในปี 2540 โดยมีวงเงินงบประมาณ 5,467.4 ล้านบาท (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2540) แผนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ หรือจะกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า แผนดังกล่าวคล้ายคลึงกับเนื้อหาของอนุสัญญาฯ อย่างมากราวกับลอกกันมา อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้แต่อย่างใด เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจและการตัดงบประมาณที่ตามมา งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมเป็นงบประมาณแรกๆ ที่ถูกตัด เนื่องด้วยรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเศรษฐกิจ ในงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองก็มีการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานและโครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหามลภาวะมากกว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม³⁴ นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของตัวเองก็คือ มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบาย และการขาดระบบตรวจสอบความก้าวหน้าในโครงการแผนปฏิบัติการต่างๆ ถึงแม้ว่าสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงาน

³² สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะให้มีการออกนาม.

³³ สัมภาษณ์ ดร.สิริกุล บรรพพงศ์, กรุงเทพฯ, 13 มีนาคม 2543.

³⁴ สัมภาษณ์ คุณศุภวิทย์ เปี่ยมพงษ์สานต์, กรุงเทพฯ, 24 กุมภาพันธ์ 2543.

ประสานงานกลางจะสามารถตรวจสอบความก้าวหน้าได้ แต่ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นๆ ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง หรือลงโทษในกรณีที่ไม่มีผลความก้าวหน้าในโครงการตามแผนปฏิบัติการ ตัวอย่างที่ชัดเจนอันหนึ่งก็คือกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ได้ยึดตามแผนงานที่กำหนดไว้ในนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้มีส่วนร่วมในการร่างด้วย แต่กรมป่าไม้ใช้แผนนโยบายดังกล่าว เพราะไม่ต้องการให้นโยบายสูญเปล่าไป จากมุมมองของกรมป่าไม้ นั้น งานความรับผิดชอบของกรมป่าไม้เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพเสมอมาตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมป่าไม้เมื่อ 100 ปีที่แล้ว ทางกรมนี้รู้หน้าที่และงานของตนดีโดยไม่จำเป็นต้องมีใครมาบอกให้ทำ เมื่อมีเรื่องอนุสัญญาฯ และกระแสสิ่งแวดล้อมโลกเข้ามา ทางกรมป่าไม้ก็ได้มีการปรับโครงสร้างการทำงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการ ที่ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้เป็นผู้ประสานงานในการจัดร่างขึ้น³⁵ แต่ก็ได้เป็นความจริงทั้งหมด Larry Lohmann (1995) อ้างว่า กรมป่าไม้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์เดียวก็คือควบคุมดูแลการตัดป่า หน่วยงานในกรมป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ถูกจัดตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 60 เท่านั้น ในปี 2539 กรมป่าไม้ได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ด้านป่าไม้และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานในกรม หน่วยงานระดับกรมอื่นๆ ในกระทรวงเกษตรฯ เช่น กรมประมง กรมวิชาการเกษตร ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นเช่นเดียวกัน กระทรวงเกษตรฯ เองก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ (Institute of Natural Resources and Biodiver-

sity - NAREBI) ขึ้นในปี 2541 เพื่อเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ในกระทรวง³⁶ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทั้งในระดับกรมและกระทรวง และมีสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล เหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานต่างๆ อาจเป็นเพราะแต่ละกระทรวงทำหน้าที่แบ่งแยกกันเป็นเอกเทศ และในกระทรวงขนาดใหญ่อย่างกระทรวงเกษตรฯ แต่ละกรมก็ทำหน้าที่แยกกันเป็นเอกเทศเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องการประสานงานเป็นปัญหาในการทำงานของรัฐบาลมานาน ไม่ใช่แค่ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ และปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลดีสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแต่อย่างใด เพราะแต่ละกระทรวงทำงานของตนเองตามเป้าหมาย ทิศทาง และความเร็วที่ตนเองกำหนด (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2538: 9) การที่หน่วยงานต่างๆ มีนโยบายเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าปัญหาดังกล่าวจะหมดไป

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะทำงานด้านทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้คณะอนุกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาฯ ได้ปรึกษาร่วมกันในการที่จะร่างระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อมาตรา 15 ของอนุสัญญาฯ เพราะแม้ว่าคณะอนุกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาฯ จะเห็นว่ากฎหมายของประเทศที่มีอยู่จะเพียงพอที่จะรองรับเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรของอนุสัญญาฯ แล้ว แต่ประเทศไทยยังขาดขั้นตอนกระบวนการในการเจรจาต่อรองเพื่อแบ่งปันผล

³⁵ สัมภาษณ์ ดร.ธีรภัทร ประยูรสิทธิ, กรุงเทพฯ, 21 มีนาคม 2543.

³⁶ กรมป่าไม้, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ. www.forest.go.th/Biod/cbd.html พิมพ์เมื่อ 22 มีนาคม 2543.

ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539: 68) โดยระเบียบการเข้าถึงนี้จะ เป็นระบบอย่างเป็นทางการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้รับแจ้งในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรและเป็นหลักประกันว่าการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จะดำเนินไปอย่าง ยุติธรรม (Office of Environmental Policy and Planning, 1996) อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการจัดทำร่างระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรได้หยุดชะงักไปเป็น เวลาหลายปี (ตั้งแต่ปี 2538) เนื่องจากระเบียบนั้นเป็น soft law จึงต้องรอให้ hard law อย่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542) ถูกประกาศใช้ก่อน เพราะ hard law มีสถานะเหนือ soft law ปัจจุบัน กระบวนการจัดทำได้เริ่มขึ้นอีกครั้งโดยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายได้ถูกเชิญให้มาร่างสัญญา (contract) ต้นแบบที่ใช้ในการตกลงการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์³⁷ ในตอนแรกระเบียบนี้จะกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะให้มีการเข้าถึงทรัพยากร และประสานกับบุคคลที่มีสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาของทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งถึงแม้กระบวนการจัดทำ ระเบียบการเข้าถึงฯ จะหยุดไป แต่แนวคิดการจัดตั้ง ศูนย์ดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไป จึงเป็นผลให้ร่าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพถูกร่างขึ้นเมื่อ ปี 2541 ร่างระเบียบดังกล่าวได้รับความเห็นชอบใน หลักการและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2540 และปี 2541 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามระเบียบสำนัก นายฯ ดังกล่าวไม่ได้ถูกประกาศใช้จนกระทั่งปี 2543 ด้วยเหตุผลสามประการ:

ประการแรก องค์ประกอบของคณะกรรมการ

อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ แห่งชาติไม่มีผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งอาจ มองได้ว่าผู้ที่ร่างระเบียบไม่ได้พิจารณาถึงกระแสใน สังคมที่ให้ความสนใจเรื่องการใช้สมุนไพรและการ อนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เป็นเพราะกระทรวง วิทยาศาสตร์ฯ ไม่ได้มองเห็นความเชื่อมโยงระหว่าง เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพกับสมุนไพรไทย

ประการที่สอง เป็นเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่ ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติจะอยู่ภายใต้ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) แต่ปรากฏว่า สวทช. ซึ่งถูกจัดตั้งตามพระ ราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ถูกกำหนดให้มีศูนย์แห่งชาติสามศูนย์ คือ ศูนย์พันธุ วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยี อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ และศูนย์ เทคโนโลยีโลหะและวัสดุศาสตร์แห่งชาติ ดังนั้น การที่ จะมีศูนย์แห่งชาติที่สี่เกิดขึ้นภายใต้ สวทช. จึงถือเป็น เรื่องใหญ่ ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขไปโดยตัดคำว่า “แห่งชาติ” ออกไปเหลือเป็นแค่ “ศูนย์ความหลากหลาย ทางชีวภาพ”

ประการที่สาม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ต้องการที่จะให้มีการรวมเรื่องของความปลอดภัย ทางชีวภาพ (biosafety) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลกระทบ ของการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างไม่เหมาะสม เข้า ไปในระเบียบสำนักนายฯ ด้วย (โครงการศูนย์ความ หลากหลายทางชีวภาพ, 2543) เพราะในช่วงปี 2541 - 2543 เรื่องของ genetically modified organisms (GMOs) กำลังเป็นประเด็นร้อนที่ทางองค์กรพัฒนา เอกชนหยิบยกขึ้นมาโจมตีการทำงานของรัฐบาลหลาย ครั้ง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยได้มีระเบียบ เรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพมานานแล้ว แม้ว่าจะ

³⁷ สัมภาษณ์ ดร.จักรกฤษณ์ ควรวจน์, กรุงเทพฯ, 5 เมษายน 2543.

เป็นระเบียบที่ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายก็ตาม³⁸ ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกฯ ที่ยังไม่ได้ประกาศใช้จึงได้รับการแก้ไขและอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีอีกครั้งในปลายปี 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2543³⁹

มาลี สุวรรณอรรถ (2541) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพกับศูนย์แห่งชาติทั้งสามศูนย์มีความแตกต่างกันในเชิงโครงสร้าง เพราะศูนย์แห่งชาติทั้งสามศูนย์อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหารของแต่ละศูนย์และ สวทช. อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นประธาน ในขณะที่ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นไม่มีคณะกรรมการบริหาร และอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติที่มีรองนายกรัฐมนตรีโดยมีผู้อำนวยการ สวทช. เป็นหนึ่งในคณะกรรมการ ดังนั้น แม้ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพจะเป็นศูนย์เล็กที่อยู่ภายใต้ สวทช. แต่กลับมีคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีสถานะสูงกว่า จึงอาจเป็นไปได้ที่จะมีความขัดแย้งเชิงนโยบายเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจจะมีปัญหาในเชิงงบประมาณเพราะระเบียบสำนักนายกฯ ได้กำหนดให้ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจาก สวทช.⁴⁰ ถึงแม้ว่า สวทช. จะไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุมศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพก็ตาม

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ อย่างกว้างขวางทั้งในทางนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับคณะอนุกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาฯ ตัวอย่างเช่น ทั้งสองคณะกรรมการมีหน้าที่ในการเสนอนโยบายมาตรการ และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับความหลาก

หลายทางชีวภาพ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพในขณะที่คณะอนุกรรมการฯ มีหน้าที่เดียวกันต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และทั้งสองคณะกรรมการมีหน้าที่เหมือนกันในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการอื่นๆ และองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันระหว่างกรรมการของทั้งสองคณะกรรมการว่า คณะอนุกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาฯ จะทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้อง เมื่อประเด็นต่างๆ ได้รับการแก้ไขแล้ว หน้าที่เกี่ยวกับนโยบายก็จะถูกมอบถ่ายมายังคณะกรรมการฯ ซึ่งจริงๆ แล้วทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยมากกว่า รวมถึงเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของทรัพยากรชีวภาพ (มาลี สุวรรณอรรถ, 2541: 42)

ดูเหมือนว่าทางศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพจะดึงอำนาจหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมาอย่างมาก แต่ทางสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก็ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องมาจากประเด็นเกี่ยวกับ GMOs และความปลอดภัยทางชีวภาพได้กลายเป็นเรื่องที่ได้รับการความสนใจจากสาธารณชนทั่วไปอย่างมาก แต่ทางสำนักนโยบายและแผนมีข้อจำกัดในเชิงงบประมาณและความคล่องตัว จึงไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวได้ดีพอ จึงได้ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อต่อกร

³⁸ สัมภาษณ์ คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม 2543.

³⁹ หนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 0204/ว. 13 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2543.

⁴⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ลงวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2543.

กับประเด็นดังกล่าว โดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเห็นว่าทาง สวทช. ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพอยู่แล้ว และ สวทช. ยังมีโครงสร้างที่มีความคล่องตัวสูงกว่าและเป็นอิสระจากปัญหาในเชิงการทำงานแบบระบบราชการ⁴¹ ทางสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงได้ร่วมกับ สวทช. ผลักดันให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวขึ้นอย่างไรก็ดี ดูเหมือนกันว่าจะมีการตกลงกันระหว่างสองหน่วยงานว่า ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพจะทำหน้าที่ดูแลเรื่องการนำเข้าและส่งออกที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยทางสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ทางนโยบายต่อไป และ สวทช. จะทำหน้าที่ในด้านวิทยาศาสตร์และวิชาการต่อไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาความรู้ของชุมชนและผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลทรัพยากรชีวภาพในห้องถิ่นมานาน ก่อนที่จะมีคนนอกเข้าถึงและก่อนที่将有ความต้องการที่จะใช้ทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และการศึกษา นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้กล่าวถึงการยอมให้คนในห้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้มีการเข้าถึงทรัพยากรและผลประโยชน์ที่ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับจากการเข้าถึง (ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ, 2542: 35) คำวิจารณ์เหล่านี้ดูจะไม่เป็นธรรมต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะระเบียบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแต่เพียงโครงสร้างของระบบการทำงานใหม่ ในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐบาล จึงไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงแนวคิดใดๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิของคนในห้องถิ่น เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ควรจะอยู่ในนโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ที่คณะกรรมการว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติจะ

เป็นผู้กำหนดให้มีขึ้นเมื่อคณะกรรมการฯ ได้เริ่มทำงานแล้ว นอกจากนี้ ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพยังเป็นเพียงแค่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานในการเจรจาต่อรองเพื่อสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากร ในขณะที่อำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงยังอยู่กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรนั้นๆ จึงมีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบให้รวมคนในห้องถิ่นเข้าในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรได้ แต่หน่วยงานนั้นจะทำตามหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพยังได้ดึงความรับผิดชอบบางประการมาจากศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพมาอีกด้วย เพราะคณะกรรมการฯ ดึงหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพมาจากคณะกรรมการกลางว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ จึงยังไม่มีคำแนะนำว่า แนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพที่มีอยู่ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางฯ จะยังมีการใช้อยู่ต่อไปหรือไม่ รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการกลางฯ ต่อไป คณะกรรมการกลางฯ นั้นได้ออกแนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพที่ครอบคลุมการปฏิบัติการในห้องทดลองและในภาคสนามเกี่ยวกับ GMOs ตั้งแต่ปี 2535 โดยคณะกรรมการกลางฯ มีหน้าที่ดูแลให้การทดลองที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพเป็นไปตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Banpot Napompeth, 1996) อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ (Jaroen Cumppeeraparp, op cit.) และแนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพก็ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะ

⁴¹ สัมภาษณ์ ดร.ศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช, กรุงเทพฯ, 13 มีนาคม 2543.

บังคับใช้กับใครได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงต้องพึ่งพากฎหมายที่มีอยู่แล้วในการควบคุม เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น (Banpot Napompeth, 1993)

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้และแนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสักเท่าใดนัก บรรพต ณ ป้อมเพชร ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ยอมรับว่า แนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพได้ถูกละเลย เนื่องจากแนวทางของประเทศในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ แม้ว่าแนวปฏิบัติ จะได้รับการแจกจ่ายไปยังสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และองค์การวิจัยทั้งของภาครัฐและเอกชนแล้วก็ตาม นอกจากนี้ สาธารณชนยังจะต้องได้รับรู้ในเรื่องแนวปฏิบัติ ด้วยเช่นกัน⁴² ตัวอย่างที่สำคัญในเรื่องของการละเลยในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ คือ กรณีบริษัท Monsanto ของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาทำการทดลองภาคสนามในประเทศไทยปลูกฝ้าย Bt (*Bacillus thuringiensis*) ซึ่งเป็นฝ้ายที่ได้รับการตัดต่อทางพันธุกรรมในปี 2539 ซึ่งพบว่า ในขณะที่ทดลองในเรื่องการระจกประมาณร้อยละสี่สิบของฝ้ายซึ่งเป็นสัตว์ที่มีประโยชน์ได้ตายลง (Jaroen Cumperaparp, op cit.) ทางองค์กรพัฒนาเอกชนได้ประท้วงว่า พืช GMOs มีอันตราย และที่ฝ้ายเหล่านั้นตายเป็นเพราะผลจากฝ้าย Bt ที่สำคัญที่สุดคือการทดลองภาคสนามในการปลูกฝ้าย Bt ได้ดำเนินการก่อนที่จะได้รับการรับรองด้านความปลอดภัยทางชีวภาพจากกระทรวงเกษตรฯ (Montakan Tanchaisawat, 2000: C4) อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เห็นข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าฝ้ายเหล่านั้นตายลง

เพราะฝ้าย Bt ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่า GMOs มีอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ประเด็นที่สำคัญคือ ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเกรงว่า หากพืช GMOs ที่ทำการทดลองภาคสนามหลุดลอดออกสู่พื้นที่ในท้องถิ่นและผสมพันธุ์กับพืชชนิดเดียวกันในท้องถิ่น พืชท้องถิ่นนั้นก็จะถูกกลืนไปและกลายเป็นพืช GMOs ไปทั้งหมด ซึ่งนั่นจะทำให้คนในท้องถิ่นและเกษตรกรจะต้องพึ่งพาและซื้อหาพันธุ์พืช GMOs ที่เป็นของบริษัทข้ามชาติ ในราคาแพง รวมทั้งจ่ายค่าสิทธิบัตรให้แก่บริษัทเหล่านั้นต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด วิชुरัย เลียนจรรย์กุล กล่าวว่า การทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการในเรื่อง GMOs ไม่มีประโยชน์ต่อประชาชน แต่เป็นการพยายามเอาใจบริษัทข้ามชาติมากกว่า โดยเขาได้เสนอว่า รัฐบาลควรที่จะสอบถามความเห็นจากเกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดนั้น และเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงที่จะทำการทดลอง ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการนำเข้าพืชชนิดนั้นที่ได้รับการตัดต่อทางพันธุกรรมแล้วเข้ามาในประเทศ⁴³ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า มุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้เน้นความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือความปลอดภัยทางชีวภาพ หากแต่เน้นในเรื่องสิทธิของเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า จุดที่สำคัญในเรื่องนี้คือจะต้องทำอะไรให้มีการควบคุมการทดลองให้มีมาตรฐานในความปลอดภัยทางชีวภาพอย่างแท้จริง โดยสิ่งแรกที่ต้องทำจะต้องเพิ่มอำนาจการบังคับใช้ให้กับแนวปฏิบัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยทำให้เป็นกฎหมาย ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์

⁴² Banpot Napompeth. **Status of Biosafety in Thailand.** Paper present at the Asia - Pacific Workshop on Biosafety : Environmental Impact Analysis of Transgenic Plants, Madras, India, 21 - 26 July 1997. และสัมภาษณ์ ดร.บรรพต ณ ป้อมเพชร, กรุงเทพฯ, 28 มีนาคม 2543.

⁴³ สัมภาษณ์ คุณวิชुरัย เลียนจรรย์กุล, กรุงเทพฯ, 16 มีนาคม 2543.

ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลและออกกฎระเบียบเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพจะเป็นโอกาสสำคัญที่จะสามารถผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่สำคัญการที่ไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา ก็มีแนวโน้มที่ไทยจะต้องกำหนดให้มีกฎหมายเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพในไม่ช้า เพราะประเทศภาคีอนุสัญญา ได้ตกลงให้มีการใช้พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) แล้วเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2543

บทสรุป : ผลกระทบจากการตกเตียงกันเรื่องอนุสัญญา ในประเทศไทย

มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายอย่างในประเทศไทย อันเนื่องมาจากการตกเตียงกันเรื่องอนุสัญญา ซึ่งสามารถทำความเข้าใจจากประเด็นตกเตียงต่างๆ ที่เกิดขึ้น และบทบาทขององค์กรและสถานการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบที่สำคัญประการแรกคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เรื่องสิ่งแวดล้อมได้ผูกการเมืองของทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน การตกเตียงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและอธิปไตยของประเทศได้ยกคำถามพื้นฐานแต่ทรงพลังอย่างยิ่งเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ การโต้เถียงกันเรื่องอนุสัญญา ในประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ดีของสองแนวความคิดที่ขัดแย้งกันในเรื่องความห่วงใยในสิ่งแวดล้อมร่วมกันของมนุษยชาติกับความเป็นอธิปไตยของประเทศ ในความเป็นจริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยแทบจะไม่มีอยู่ในโลกยุคปัจจุบันเนื่องด้วยเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศที่มีมาหลายร้อยปี ลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดินิยมใน

อดีตเป็นผลมาจากการที่ประเทศต่างๆ มุ่งที่จะแสวงหาพื้นที่และทรัพยากรนอกประเทศของตน สิ่งนี้มีความคล้ายคลึงกับสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ได้เปรียบเทียบว่าความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเป็นรูปแบบใหม่ของการล่าอาณานิคมโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว⁴⁴ Vandana Shiva (1998) ได้เปรียบเทียบไว้อย่างน่าสนใจว่าประเด็นในเรื่องโจรสลัดชีวภาพนั้นมีความคล้ายคลึงอย่างมีเหตุมีผลกับการเดินทางไปค้นพบทวีปอเมริกาของ Christopher Columbus โดยมีเป้าหมายที่จะนำทรัพยากรกลับมาให้กษัตริย์สเปน และ Marian Miller (1995) ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจว่า หากไม่มีการยอมรับอย่างจริงจังในเรื่องของการพึ่งพาอาศัยกันทางนิเวศวิทยาในระดับโลก (global ecological interdependence) ประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีแนวโน้มที่จะโยกย้ายต้นทุนด้านเศรษฐกิจและนิเวศวิทยามาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนาต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศตัดสินใจที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงใดๆ ก็ตาม นั้นได้หมายความว่า ประเทศได้พร้อมที่จะยอมเสียสละบางส่วนของอำนาจอธิปไตยให้กับความตกลงนั้นๆ แล้ว การตีความขององค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของประเทศเมื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาแท้จริงแล้วเป็นการถามถึงข้อจำกัดของความร่วมมือระหว่างประเทศ หรืออาจมองในอีกมุมหนึ่งได้ว่า องค์กรฯ ได้ถามถึง การที่ประเทศจะสามารถดูแลและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (autonomy) ในประเด็นนี้คือกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้

⁴⁴ ตัวอย่างเช่น Hempel, L. C. (1996). **Environmental Governance : The Global Challenge**. Washington DC : Island Press. และสัมภาษณ์ ดร.อำพน กิตติอำพน, กรุงเทพฯ, 8 กุมภาพันธ์ 2543.

จะต้องไม่ลืมว่าเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีพรมแดน ดังนั้น จึงอาจจะต้องตอบคำถามสำคัญให้ได้ก่อนว่า อธิปไตยมีอยู่ในยุคปัจจุบันหรือไม่

ผลกระทบที่สำคัญประการต่อมาจากเรื่องของอนุสัญญา ก็คือ จะเห็นได้ว่าเรื่องดังกล่าวได้ทำให้สถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและบทบาทขององค์กรฯ ปรากฏอยู่อย่างถาวรในเวทีการเมืองและสังคมของประเทศไทย ในฐานะตัวแสดงที่สำคัญที่รัฐบาลไม่สามารถละเลยหรือปฏิเสธการมีอยู่ขององค์กรฯ ไปได้ ทั้งนี้ อาจเห็นได้ว่า ความพยายามของรัฐบาลในการที่จะควบคุมองค์กรฯ ด้านสิ่งแวดล้อมด้วยพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ล้มเหลวอย่างชัดเจน องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ใช่เป็นแต่กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวน แต่บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรฯ ในกระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐ บวกกับความช่วยเหลือของสื่อมวลชน ได้ทำให้รัฐบาลมีความเปราะบางต่อสาธารณชนและสังคมโดยรวมมากยิ่งขึ้น รัฐบาลและระบบราชการถูกตรวจสอบและสอบถามถึงความชอบธรรม (legitimacy) โดยสังคมมากกว่าแต่ก่อนที่คำถามยังจำกัดอยู่ในแวดวงนักวิชาการ การที่รัฐบาลได้ยอมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายและร่างกฎหมาย อาจมองได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องของประชาชนและองค์กรฯ ในอีกทางหนึ่ง ก็อาจมองได้ว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะรักษาอำนาจเอาไว้แม้ว่าอำนาจที่มีนั้นจะลดลงไปมากก็ตาม

เรื่องอนุสัญญา ไม่เพียงแค่นำประเด็นการถกเถียงใหม่ๆ มาสู่ประเทศไทยเท่านั้น แต่กลับยังได้รื้อฟื้นประเด็นเก่าขึ้นมาด้วย อาจกล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลถูกกดดันโดยองค์กรพัฒนาเอกชนให้ร่างกฎหมายใหม่ ถึงแม้ว่ากฎหมายเหล่านั้นจะยังไม่มี ความเกี่ยวข้องที่ชัดเจนโดยตรงกับอนุสัญญาฯ ก็ตาม ทั้งนี้ อาจทำความเข้าใจได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนได้ใช้

เรื่องอนุสัญญา เพื่อบรรลุเป้าหมายของตนในเรื่องของสิทธิชุมชน สิทธิของเกษตรกร และสิทธิของคนในชนบทและคนจน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทางองค์กรฯ พยายามเรียกร้องกันมาเป็นเวลานาน ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นโดยองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อส่งเสริมในเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและคนในท้องถิ่น ในฐานะที่ทั้งชุมชนและคนท้องถิ่นเป็นคำตอบที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาจมองให้ลึกลงไปอีกว่า การใช้เรื่องสิทธิของท้องถิ่นเหนือทรัพยากรเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่เรื่องสิทธิในการปกครองตนเองและสู่ประเด็นในเรื่องประชาธิปไตย

นอกจากนี้ เรื่องอนุสัญญาฯ ยังได้ให้ทั้งโอกาสและปัญหาแก่รัฐบาลและสังคมไทย ในประการแรก การถกเถียงกันเรื่องอนุสัญญาฯ เป็นโอกาสอันดีที่สังคมจะได้รับการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ให้มีความตระหนักว่าการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศมีความเกี่ยวพันหรือสามารถนำไปสู่ประเด็นอื่นๆ อีกมากมาย อาทิ การพัฒนา เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และให้มีความตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐ และกระบวนการและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ อย่างไรก็ตาม การถกเถียงกันเรื่องอนุสัญญาฯ ก็ได้สร้างปัญหาขึ้นเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า มีการไม่เห็นด้วยทั้งในเรื่องทัวๆ ไปและเรื่องความคิดเห็นระหว่างรัฐบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ทั่วไปหมด ซึ่งสิ่งนี้อาจจะทำให้รัฐบาลและองค์กรฯ ยืนอยู่ห่างกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อสังคมแต่ประการใดเลย และอาจจะต้องใช้เวลาอีกยาวนานกว่าที่รัฐบาลกับองค์กรฯ จะสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า มีความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับกระทรวงสาธารณสุขในการกดดันให้รัฐบาลมีการออกกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย โดยใช้เรื่อง

ของอนุสัญญาฯ เป็นเงื่อนไข แม้ว่ากฎหมายดังกล่าว จะเกี่ยวข้องกับความตกลง TRIPs ของ WTO มากกว่า แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและ กระทรวงสาธารณสุขดูเหมือนจะเป็นเพียงระยะสั้นและ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ทั้งสองฝ่ายแยกทางกันไปเมื่อ การกีดกันให้มีกฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เป็นเพราะทางองค์กรพัฒนาเอกชนผิดหวังที่ไม่ได้ แต่งตั้งให้มีบทบาทใดๆ ภายใต้กฎหมายใหม่⁴⁵ หรือ บางที่ทางกระทรวงสาธารณสุขอาจจะมองว่าเมื่อได้ กฎหมายมาแล้วทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็หมด ประโยชน์ กระทรวงสาธารณสุขถูกโจมตีโดยนัก วิชาการและข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ ว่า ทำให้เรื่อง อนุสัญญาฯ มีความยุ่งยากมากขึ้นเพียงเพื่อผลประโยชน์ ของตัวเอง⁴⁶ จึงเห็นได้ว่า ปัญหาเก่าของรัฐบาลและ ระบบราชการในด้านการประสานงานและความขัดแย้ง ระหว่างหน่วยงานก็ไม่ได้หายไปไหน

ในส่วนของรัฐบาลเองนอกจากเรื่องการมีกฎหมาย ใหม่แล้วก็มี การเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน เช่น ด้าน นโยบายและด้านโครงสร้าง หน่วยงานประสานงาน ด้านความหลากหลายทางชีวภาพได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาก มายทั้งในระดับกรม ระดับกระทรวง และระดับระหว่าง กระทรวง ที่สำคัญที่สุดก็คือ การจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ทำหน้าที่ใหญ่ในการประสานงาน ที่ เปรียบเสมือนการเป็น one - stop service ที่ทุกอย่าง จะมุ่งเข้าสู่ศูนย์เป็นอย่างแรกก่อนที่จะกระจายไปยัง หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าโครงสร้างในการจัด ตั้งศูนย์ดูจะมีความแปลกแยกอยู่บ้าง นอกจากนี้ ศูนย์ยังรวบรวมหน้าที่ของหน่วยงานและคณะกรรมการ ต่างๆ หลายอย่างเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะทำให้การ จัดการในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพมีประสิทธิภาพ ที่ดีขึ้น แต่ก็ดูจะผิดหลักการที่หน่วยงานหรือ คณะกรรมการต่างๆ ที่มีหน้าที่เดียวกับที่ทางศูนย์ มีไม่ได้ถูกยุบเลิกไป ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการ

ทำงาน

การถกเถียงกันในเรื่องอนุสัญญาฯ ในประเทศไทย ดูเหมือนจะมีการออกนอกประเด็นที่ว่าอนุสัญญาฯ เป็น ความตกลงทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น แต่ว่าความสนใจ กลับมุ่งไปสู่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของอนุสัญญาฯ มากกว่า การค้าโลก สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิ ของเกษตรกรและคนจน และอื่นๆ เหล่านี้กลายเป็น ศูนย์กลางของการถกเถียงกัน ซึ่งทางองค์กรพัฒนา เอกชนอาจจะโต้แย้งว่า เรื่องเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับ อนุสัญญาฯ แต่ความสำคัญของอนุสัญญาฯ อยู่ที่ว่า อนุสัญญาฯ มีขึ้นเพื่ออะไร และอนุสัญญาฯ มีความ หมายอะไรต่อความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม และธรรมชาติ ที่กล่าวเช่นนั้น ไม่ได้จะกล่าวหาว่าสิ่งที่ องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการบางคนได้กระทำ เป็นความผิดแต่ประการใด เพราะถือว่าเป็นสิทธิใน ฐานะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่พยายามจะรักษาผล ประโยชน์ของประชาชน สิทธิในฐานะของประชาชนที่ พยายามจะป้องกันไม่ให้ผลกระทบเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ในอนาคต อันเนื่องมาจากกิจกรรมของรัฐและพลัง ผลักดันจากภายนอกประเทศ สิทธิในฐานะของผู้ที่มีความ ห่วงใย และสิทธิในฐานะของผู้ที่มีความรู้ความ สามารถ อย่างไรก็ตาม สามารถที่จะพิจารณาแบ่งแยก ได้ว่า จุดยืนของรัฐบาลที่ต้องการจะให้สัตยาบันอนุ สัญญาฯ อยู่ที่เหตุผลของการอนุรักษ์โดยเน้นที่ “บทบาท ของมนุษย์เพื่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่ง แวดล้อม” ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนกลับเน้นที่ ผลประโยชน์ของประชาชนโดยเน้นที่ “ความหลากหลาย ทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อมนุษย์” ซึ่งเมื่อเปรียบ เทียบกับประเทศอื่นๆ ก็อาจกล่าวได้ว่า ได้เกิดการ สลับบทบาทกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน

⁴⁵ สัมภาษณ์ พ.ญ. เพ็ญญา ทวีทรัพย์เจริญ, กรุงเทพฯ, 7 กุมภาพันธ์ 2543.

⁴⁶ สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะให้มีการออกนาม.

เกิดขึ้น เพราะในต่างประเทศนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมได้รณรงค์อย่างเต็มที่ให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันอนุสัญญา เพราะเกรงว่ารัฐบาลนั้นๆ จะให้ความสำคัญกับเรื่องของคนมากกว่าเรื่องของสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศให้ความสำคัญกับ “สิทธิของธรรมชาติ” มากกว่าสิทธิของคน แต่องค์กรฯ ในประเทศไทยกลับต่อต้านการให้สัตยาบัน เป็นเพราะว่าบางองค์กรฯ ที่มีบทบาทนั้นไม่ใช่องค์กรฯ ทางสิ่งแวดล้อมที่มีอุดมการณ์ในแบบนิเวศวิทยาแนวลึก (deep ecology) เหมือนในต่างประเทศ และบางองค์กรฯ นั้นเรียกตนเองว่าเป็นองค์กรฯ ด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในเนื้อหากลับเป็นองค์กรด้านสังคม

การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนและกิจกรรมขององค์กรฯ มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล โดยเรื่องของอนุสัญญาฯ เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในธรรมชาติการทำงานของรัฐบาล และการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประเทศไทย ในความเป็นจริงแล้ว การเกิดขึ้นขององค์กร

พัฒนาเอกชนเป็นการท้าทายหลักการดั้งเดิมของการเมืองทั้งภายในประเทศและระดับต่างประเทศ เพราะในระดับภายในประเทศนั้น องค์กรฯ เป็นการท้าทายอำนาจของรัฐบาลโดยตรง ส่วนในระดับต่างประเทศนั้น องค์กรฯ ได้ทำลายหลักการเดิมที่รัฐเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลักในเวทีระหว่างประเทศ นอกจากนี้องค์กรฯ ได้เป็นตัวแสดงสำคัญในการเมืองไทยที่จะช่วยนำไปสู่การพัฒนาของระบอบประชาธิปไตย เพราะองค์กรฯ เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ของประเทศ การพัฒนาของประเทศและทิศทางของประเทศนั้นควรจะถูกกำหนดโดยประชาชนมากกว่าโดยรัฐบาลและข้าราชการ การทำงานขององค์กรฯ ในเรื่องของอนุสัญญาฯ ได้สร้างโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้รู้และเข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ การอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยรัฐบาลเพียงอย่างเดียว หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงอย่างเดียว หรือประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นความห่วงใยที่จริงใจและความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม⁴⁷

⁴⁷ สัมภาษณ์ ๓ ภาณุ นายอานันท์ ปันยารชุน, กรุงเทพฯ, 29 กุมภาพันธ์ 2543.

รายชื่อผู้ที่ให้สัมภาษณ์

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	วันที่ให้สัมภาษณ์
คุณนิศานาถ สติกรกุล	ผู้อำนวยการกองนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม	สำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	21 กันยายน 2542
คุณมัทนา ถนอมพันธ์	เลขาธิการ	สมาคมสร้างสรรค์ไทย (ตาวีเศษ)	26 ตุลาคม 2542
คุณรตยา จันทิเยร	ประธานกรรมการ	มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร	1 พฤศจิกายน 2542
คุณภัทระ คำพิทักษ์	หัวหน้าฝ่ายข่าวสิ่งแวดล้อม	หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน	9 พฤศจิกายน 2542
ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์	รองศาสตราจารย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	12 พฤศจิกายน 2542
ดร.พรชัย ตำนวิวัฒน์	เจ้าหน้าที่การทูต 7	กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ	19 พฤศจิกายน 2542
คุณสุรพล ดวงแข	รักษาการเลขาธิการ	มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและ พรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์	29 พฤศจิกายน 2542
ดร.ยศ สันตสมบัติ	ศาสตราจารย์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	1 ธันวาคม 2542
คุณสุวัดี ผู้พัฒนาพงศ์	เจ้าหน้าที่การทูต 6	กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ	22 ธันวาคม 2542
พ.ญ.เพ็ญภา ทรัพย์เจริญ	ผู้ช่วยอธิบดีและผู้อำนวยการ	สถาบันการแพทย์แผนไทย กรมการแพทย์ กระทรวง สาธารณสุข	7 กุมภาพันธ์ 2543
ดร. อำพน กิตติอำพน	ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้อำนวยการ	สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทาง ชีวภาพ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์	8 กุมภาพันธ์ 2543
คุณเพลินพจน์ อັตถการ	ผู้สื่อข่าว	หนังสือพิมพ์ Bangkok Post	10 กุมภาพันธ์ 2543
คุณฐิติพันธ์ พุกภักดี	เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	16 กุมภาพันธ์ 2543

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	วันที่ให้สัมภาษณ์
คุณศุภวิทย์ เปี่ยมพงษ์สานต์	หัวหน้าผู้ตรวจราชการ	กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	24 กุมภาพันธ์ 2543
ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน	อดีตนายกรัฐมนตรี		29 กุมภาพันธ์ 2543
ดร.ศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช	เลขาธิการ	สำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	13 มีนาคม 2543
ดร. สิริกุล บรรพพงศ์	หัวหน้าฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ	กองประสานการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม สำนักงาน นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	13 มีนาคม 2543
คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ	เจ้าหน้าที่ประสานงาน	เครือข่ายสิทธิภูมิปัญญาไทย (BIOTHAI)	16 มีนาคม 2543
ดร.ธีรภัทร ประยูรสิทธิ	เจ้าหน้าที่วิชาการป่าไม้	สำนักอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	21 มีนาคม 2543
คุณวิชา ธิติประเสริฐ	ผู้อำนวยการ สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช	กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	23 มีนาคม 2543
คุณนันทิยา ตั้งวิสุทธิจิตร	บรรณาธิการข่าวสิ่งแวดล้อม	หนังสือพิมพ์ The Nation	23 มีนาคม 2543
คุณกมล สุกิน	ผู้สื่อข่าวสิ่งแวดล้อม	หนังสือพิมพ์ The Nation	23 มีนาคม 2543
ดร.อุทิศ ภูอินทร์	รองศาสตราจารย์และคณบดี	คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	24 มีนาคม 2543
ดร.บรรพต ณ ป้อมเพชร	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้อำนวยการบริหาร	ศูนย์วิจัยควบคุมศัตรูพืช โดยชีววิธีแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	28 มีนาคม 2543
ดร.จักรกฤษณ์ ควรวจน์	รองศาสตราจารย์	สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย- ธรรมราช	5 เมษายน 2543

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมป่าไม้. **อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ**. www.forest.go.th/Biod/cbd.html พิมพ์เมื่อ 22 มีนาคม 2543.
- โครงการศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ. "เตรียมแผนรองรับ CBD." **ความหลากหลายทางชีวภาพ**. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, กรกฎาคม - สิงหาคม 2542.
- เจริญ คัมภีรภาพ. 2538. **ทรัพยากรชีวภาพกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ชนภัทร วินยวัฒน์. 2538. **คำอธิบายเบื้องต้น : อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.
- พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช ฉบับที่สอง พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร ฉบับที่สอง พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.
- มาลี สุวรรณรัตน์. 2541. **การศึกษาการจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย**. รายงานฉบับร่างเสนอต่อโครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย, ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- เลอสรรร ธนสุกาญจน์ และคณะ. 2541. **รายงานโครง**

- การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน : การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์**. เอกสารเสนอต่อโครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย, ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 2541. **โจรสลัดชีวภาพ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิการแพทย์แผนไทยพัฒนา.
- วิสุทธิ ไบไม้. 2538. **สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ. 2542. **มาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและทรัพยากรพันธุกรรม**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิการแพทย์แผนไทยพัฒนา.
- สถาบันการแพทย์แผนไทย. "ยุทธศาสตร์กักจับโจรสลัดชีวภาพ : ปล้น! ภูมิปัญญาไทย." **มติชนสุดสัปดาห์**. ปีที่ 20 ฉบับที่ 1023, 28 มีนาคม 2543, หน้า 19.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2538ก. **รายงานการสัมมนาเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ**. 16 - 18 สิงหาคม 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2538ข. **ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. เอกสาร CBD 1/2538. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. **นโยบายมาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2541 - 2542**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือเวียนเลขที่ 0204/ว.13 ลงวันที่ 27 มกราคม 2543.

สุณีย์ มัลลิกะมาลัย. 2542. **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ภาษาอังกฤษ

Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods (TRIPs), World Trade Organisation.

Cumpeeraparp, Jaroen. "Biopolicy in Thailand." **Thai Development Newsletter**. No. 34, January - June 1998, p. 31 - 36.

Dryzek, J. 1987. **Rational Ecology**. Oxford: Blackwell.

Falk, R. 1971. **This Endangered Planet : Prospects and Proposals for Human Survival**. New York: Vintage Books.

Genetic Resources Action International (GRAIN) (ed.). 1997. **Signposts to Sui Generis Rights**. Background discussion papers for the international seminar on sui generis rights, 1 - 6 December 1997, Bangkok. Bangkok : Thai Network on Community Rights and Biodiversity (BIOTHAI).

Hempel, L. C. 1996. **Environmental Governance : The Global Challenge**. Washington DC : Island Press.

International Institute of Sustainable Development (IISD). "Fifth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention of Biological Diversity: 15 - 26 May 2000." **Earth Negotiations Bulletin**. Vol.9 No.160. www.iisd.ca/download/pdf/enb09160e.pdf Printed: 1 June 2000.

James, A. 1986. **Sovereign Statehood: The Basis of International Society**. London: Allen and Unwin.

Lifitin, K. T. 1998. "The Greening of Sovereignty : An Introduction." In Lifitin, K.T. (ed.) **The Greening of Sovereignty in World Politics**. Massachusetts: MIT Press.

Lohmann, L. 1995. "Who Defends Biological Diversity? : Conservation Strategies and the case of Thailand." in Shiva, V. et al.

Biodiversity : Social and Ecological Perspectives. Malaysia: World Rainforest Movement, p. 77 - 104.

Miller, M. A. L. 1995. **The Third World in Global Environmental Politics**. Buckingham, UK: Open University Press.

Napompeth, Banpot. **Biosafety Regulations in Thailand**. Paper presented at ISAAA Biosafety Workshop, 19 - 23 April 1993, Bogor, Indonesia.

Napompeth, Banpot. **Development and Implementation of Biosafety Regulations in Thailand**. Paper presented at the International Workshop to Follow - up on UNEP's International Technical Guidelines for safety in Biotechnology, 31 October - 1 November 1996, Buenos Aires, Argentina.

Napompeth, Banpot. **Status of Biosafety in Thailand**. Paper present at the Asia - Pacific on Biosafety : Environmental Impact Analysis of Transgenic Plants, 21 - 26 July 1997, Madras, India.

Office of Environmental Policy and Planning. **Implementing the Convention on Biological Diversity in Thailand**. Thai - Swedish Symposium on Biodiversity and Biotechnology, 7 - 8 October 1996, Bangkok. Bangkok: Office of Environmental Policy and Planning.

Ophuls, W. 1977. **Ecology and the Politics of Scarcity**. San Francisco: W. H. Freeman.

Shiva, V. 1998. **Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge**. Devon, UK: Green Books.

Tanchaisawat, Montakan. "Thais ignorant of biotech threat." **The Nation**. 8 February 2000, p. C4.

United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1994. **Earth Summit : Convention on Biological Diversity**. UNCED, Rio de Janeiro, Brazil, 3 - 14 June 1992. New York: Department of Public Information, United Nations.

Wilson, E. O. 1992. **The Diversity of Life**. London : Allen Lane.