

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ จากทรัพยากรพันธุกรรม¹

ธนธิป วิชัยวงศ์²

ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิต โดยมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม มาเป็นระยะเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นการนำทรัพยากรเหล่านี้มาเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค หรือเป็นแหล่งสันตนาการ และสามารถกล่าวได้ว่า ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพ มีคุณประโยชน์ครอบคลุมในหลายด้าน เช่น ทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และทางด้านสาธารณสุข และเมื่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม เทคโนโลยีชีวภาพ จึงทำให้มีการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพอย่างแพร่หลายจนนำไปสู่การแสวงหาทรัพยากรชีวภาพมาใช้ประโยชน์กันให้มากขึ้น ทำให้เกิดการสำรวจและการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศที่มีทรัพยากรชีวภาพอุดมสมบูรณ์และมีการนำทรัพยากรชีวภาพที่สำรวจได้ไปพัฒนาเป็นผลผลิตภัณฑ์ที่เป็นที่ต้องการของประชากรบนโลก

โดยความหลากหลายทางชีวภาพเหล่านี้มนุษย์มีความสามารถและมีเทคโนโลยีในการนำความหลากหลายทางชีวภาพไปใช้ประโยชน์โดยการศึกษา วิจัย และพัฒนาจนนำไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และนำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นมาใช้ประโยชน์ได้ หรือมีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยอาศัยผู้มีความรู้จากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรมในรูปแบบของความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น จนนำไปสู่ การพัฒนาเป็นสารตั้งต้นในการผลิตยารักษาโรค อาหารเสริม เครื่องสำอาง ครีมบำรุงผิว ที่สร้างมูลค่าให้กับผู้ที่นำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยทรัพยากรพันธุกรรมอาจกล่าวได้ว่าเป็นทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ให้ความหมายไว้คือ ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตจากทุก ๆ แหล่ง โดยครอบคลุมทั้งพื้นดิน มหาสมุทร และระบบนิเวศแหล่งน้ำอื่น ๆ รวมทั้งระบบนิเวศที่มีความ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลากหลายซับซ้อนที่มีมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าว อีกทั้งครอบคลุมไปถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ และระบบนิเวศ

ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม เนื่องจากผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรมไม่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยได้มีการทำสัญญากับนักวิจัยชาวต่างชาติและได้ให้ชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา วิจัย ที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรพันธุกรรม เช่น กรณีข้าวดอกมะลิ 105 โดยนักวิจัยในสหรัฐอเมริกา กรณีเป็ดล้านน้อยโดยบริษัทเอกชนในประเทศญี่ปุ่น

กรณีกวางเครือโดยบริษัทเอกชนในประเทศเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ถือกำเนิดในประเทศไทยแต่ถูกนำไปพัฒนาและจดสิทธิบัตร ส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพดังกล่าว เสียโอกาสในการใช้ประโยชน์และในการต่อยอดพัฒนาสำหรับเทคโนโลยีชีวภาพ นอกจากถูกจำกัดสิทธิโดยสิทธิบัตร แล้วยังมิได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากบริษัทเอกชนต่างชาติที่จดทะเบียนทรัพยากรชีวภาพนั้น จึงทำให้ชุมชนท้องถิ่นและประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการที่นักวิจัยชาวต่างชาตินำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปจดสิทธิบัตร

การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพโดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity – CBD) อนุสัญญาดังกล่าว เป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพัฒนาประเทศโดย ไม่ละเลยในเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ประการที่สอง เพื่อใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และประการที่สาม เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 ปัจจุบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีภาคีสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1992 และให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้ในลำดับที่ 188 และในมาตราที่ 15 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดให้รัฐซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพกำหนด หลักเกณฑ์ กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม เพื่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม และไม่สร้างข้อจำกัดที่ขัดหรือแย้งต่อ

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้แล้ว ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีหลักเกณฑ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ

ส่วนในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity) หรือ พิธีสารนาโงยา (Nagoya Protocol) โดยพิธีสารนี้อยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ได้รับการรับรองจากภาคีของอนุสัญญาฯ ในคราวประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 10 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยได้รับการพัฒนามาบนพื้นฐานแนวคิดประเทศมีสิทธิอธิปไตยในทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน ดังนั้น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศใดต้องได้รับอนุญาต ตามกฎหมายภายในของประเทศนั้น และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกัน โดยผลประโยชน์ที่แบ่งปันเป็นได้ทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าสิทธิ เงินทุนการวิจัย และผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การทำวิจัยร่วม การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเป็นเจ้าของร่วมในสิทธิบัตร เป็นต้น พิธีสารนาโงยาฯ จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศในเรื่องของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์และใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย เมื่อทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการเข้าถึงถูกนำออกนอกประเทศ และไปอยู่ในขอบเขตอำนาจของประเทศผู้นำไปใช้ประโยชน์ ปัจจุบันพิธีสารนาโงยาฯ มีประเทศที่ให้การรับรองพิธีสารฉบับนี้แล้ว 92 ประเทศ และมีประเทศที่ให้สัตยาบันในพิธีสารนาโงยาฯ ดังกล่าวแล้ว 23 ประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองพิธีสารนาโงยา เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2555 โดยปัจจุบันยังไม่ให้สัตยาบันพิธีสารนาโงยา

เมื่อประเทศไทยได้ลงนามรับรองในพิธีสารนาโงยาฯ ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องทำตามพันธกรณีของพิธีสารนาโงยาฯ ในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์ กฎหมาย วิธีการ การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยประเทศไทยมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ แต่กฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทย มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม ป้องกัน ไม่ให้มีการลักลอบนำไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่เป็นการจำกัดการเข้าถึงของบุคคลในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าว ยังไม่เปิดช่องให้มีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร พันธุกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ปัจจุบันจะมีการนำระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ แห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับประโยชน์ตอบแทนจาก ทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 หรือ ระเบียบ กอช. มาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม แต่กฎหมาย และระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่ายังมีความรัดกุมที่ไม่เพียงพอของกฎหมายและระเบียบ จึงทำให้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร พันธุกรรม ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหากฎหมายในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ในชุมชนไม่สอดคล้องตามพิธีสารนาโงยา

พิธีสารนาโงยาฯ อยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดว่าประเทศภาคี จะต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือ นโยบาย ที่จำเป็นตามความเหมาะสม เพื่อทำให้เกิด ความชัดเจน ความแน่นอน ความโปร่งใสของกฎหมาย และเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการ เข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มี ความเท่าเทียม ต้องไม่เป็นไปโดยไร้กฎหมาย อีกทั้ง จะต้องต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตเข้าถึง มีการแจ้งผลที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและโปร่งใส โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่ เหมาะสม และพิธีสารนาโงยาฯ ได้เน้นย้ำถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพและการดำเนินการ ต่างๆ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในของประเทศเจ้าของทรัพยากร และได้กำหนด หลักการสำคัญไว้อีกประการหนึ่งคือ หลักความยินยอมที่ต้องได้รับการแจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent : PIC) และหลักความตกลงที่ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกัน (Mutually Agreed Terms : MAT) ของชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นด้วย ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 และมาตรา 16 ของพิธีสารนาโงยาฯ

เมื่อเรามองย้อนดูกฎหมายในประเทศไทยมีระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับ ประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการนำหลักการว่าด้วยการเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และพิธีสารนาโงยาฯ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน โดยหลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากร ธรรมชาติ และการยอมรับแหล่งกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพ และความแน่นอนของกฎหมายด้วยการมี

หลักฐานเป็นหนังสือ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพได้ และใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการ การอนุญาตให้เข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์หากมีขึ้นจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในประเทศ ให้เกิดความยุติธรรมและเท่าเทียมกันทั้งแก่ผู้ขออนุญาต ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ครอบครองทรัพยากรชีวภาพนั้น ๆ

เมื่อเราพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ กฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ ณ ปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ดังนี้

ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 โดยระเบียบนี้ ตามข้อ 6 ของระเบียบ กอช. กำหนดว่า “ในกรณีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ มีแหล่งที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขออนุญาต สอบถามความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่ ให้ความเห็น ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาต จะเห็นได้ว่า ระเบียบ กอช. มีความ ไม่สอดคล้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน เนื่องจากระเบียบ กอช. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับหนังสือ อนุญาต โดยที่ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเพื่อประกอบในการ พิจารณาอนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 43 กำหนดไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ 1) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม 2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” โดยสิทธิของบุคคลและชุมชน ที่ระบุไว้นั้น หมายถึง “สิทธิของบุคคลหรือชุมชนที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของ รัฐในการดำเนินการให้ความเห็น รวมทั้ง การมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ด้วย” จะเห็นได้ว่า ระเบียบ กอช. พิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาตโดยไม่มีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชน และระเบียบ กอช. ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในตามมาตรา 6 และมาตรา 16 ของพิธีสารนาโงยาฯ โดย ในระเบียบ กอช. ไม่มีการพูดถึงสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการให้ความเห็นชอบล่วงหน้าในการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรม (Prior informed consent : PIC) และ หลักความตกลงที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเห็นชอบด้วย (Mutually Agreed Terms : MAT) ระเบียบ กอช. จึงยังไม่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 และยังไม่สอดคล้องกับ พิธีสารนาโงยาฯ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมขอแบ่งแยกเป็นประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับพิธีสารนาโงยาฯ

เมื่อมีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมแล้ว ตามพิธีสารนาโงยาฯ ยังได้กำหนดในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม โดยภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย การบริหาร หรือนโยบาย ที่เหมาะสมด้วยความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในการแบ่งปันผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นที่อยู่บริเวณเหนือทรัพยากรพันธุกรรม ควรได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ยุติธรรมและเท่าเทียมโดยอยู่บนพื้นฐานและเงื่อนไขที่ได้รับการตกลงร่วมกันและการยินยอมที่ได้รับการเห็นแจ้งล่วงหน้า ตามมาตรา 5 มาตรา 15 และมาตรา 16 ของพิธีสารนาโงยาฯ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ และกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้ ในปัจจุบันพบว่าในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชน (Benefit Sharing) จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 บัญญัติเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ไว้ ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ให้ผลประโยชน์ที่ได้รับในรูปของตัวเงินที่ได้จากการทำข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นให้เป็นเงินรายได้ โดยจำนวนเงินที่ได้มาดังกล่าว ให้นำเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ใดก็ได้ วัตถุประสงค์ของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินของทุนไปใช้ในการอุดหนุนในการอนุรักษ์ การวิจัย และพัฒนาพันธุ์พืชของชุมชนเท่านั้น โดยที่ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น ไม่ได้มีส่วนแบ่งอันเกิดจากผลประโยชน์ที่ได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้อนุญาตกับผู้อนุญาต

และแม้มีประเทศไทยจะใช้ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม แต่ในระเบียบ กอช. ก็ยังพบปัญหาในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ในกรณีหากทรัพยากรพันธุกรรมนั้นอยู่ในพื้นที่ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น หรือเป็นทรัพยากรพันธุกรรมที่ไม่ได้อยู่ในที่ดินกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นทรัพยากรพันธุกรรมที่มีและเกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติ หากมีบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐต้องการที่จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมดังกล่าวนี้ และทรัพยากรพันธุกรรมนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายฉบับใดก็จะต้องยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานอนุญาตที่รับผิดชอบต่อทรัพยากรพันธุกรรมนั้น และการแบ่งปัน

ผลประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กอช. โดยยื่นคำร้องขอตามที่ระเบียบ กอช. กำหนด หรือกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงไว้เฉพาะจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตตามระเบียบ กอช. ซึ่งกรณีดังกล่าว ตามข้อ 4 ของระเบียบ กอช. กำหนดว่า

“ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไว้โดยเฉพาะ จะอนุญาตให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้ เมื่อได้รับคำขอรับหนังสืออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพตามแบบที่ ระเบียบ กอช. กำหนด” ดังนั้นเมื่อมีการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตาม ข้อ 4 ของระเบียบแล้ว ในการแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ข้อ 8 ของระเบียบ กอช. ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“ให้หน่วยงานของรัฐนั้นจัดทำข้อตกลงการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ได้รับอนุญาตนั้นและออกหนังสืออนุญาตตามแบบที่ กอช. กำหนด และให้หน่วยงานของรัฐส่งสำเนาข้อตกลงและหนังสืออนุญาตให้ กอช. ด้วย” จะเห็นได้ว่าการจัดทำข้อตกลงการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพมีแต่เพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์

2. ปัญหาชุมชนไม่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม

เมื่อมีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม จะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม จะมีแต่เพียงหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานพิจารณาอนุญาต ที่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าตอบแทนโดยค่าตอบแทนที่ได้รับนั้น ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมในการอนุญาต หรือค่าภาคหลวง หรือข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ได้รับอนุญาตทำข้อตกลงกับหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรมนั้น กฎหมายต่าง ๆ ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และไม่ได้มีการกำหนดสิทธิของชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นในการที่จะได้รับผลประโยชน์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย ทำให้ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับส่วนแบ่งจากการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมแต่อย่างใด เนื่องจาก คำนิยามคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ตามระเบียบ กอช. หมายความว่า ชุมชนที่มีการอบรมสั่งสอนหรือชักจูงให้อนุรักษ์ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่นของตนอย่างยั่งยืน” จะเห็นได้ว่าในระเบียบ กอช. ไม่ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิชุมชน ว่าชุมชนให้หมายถึงบุคคลใด ชุมชนมีสิทธิอย่างไร และชุมชนมีสถานะอย่างไรตามกฎหมาย ดังเช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในมาตรา 4 ของ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีคำนิยาม

คำว่า ชุมชน หมายความว่า “กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายรวมทั้งช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชุมชนนั้น โดยมีการรวมตัวกันอย่างต่อเนื่องมีระบบบริหารจัดการในรูปของคณะบุคคล และมีการแสดงเจตนาแทนชุมชนได้” โดยการให้ชุมชนมีการจดทะเบียนขึ้นเป็นนิติบุคคลจะทำให้ชุมชนดังกล่าว มีสถานะ ทางกฎหมาย และเมื่อขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนแล้วจะทำให้ชุมชนดังกล่าว ก็จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพ หรือทรัพยากรพันธุกรรมในบริเวณพื้นที่ชุมชนนั้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายและหน่วยงานในประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ

เมื่อประเทศไทยได้ลงนามรับรองในพิธีสารนาโงยาฯ ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องทำตามพันธกรณีของพิธีสารฯ ในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์ กฎหมาย วิธีการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยประเทศไทยมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้องทรัพยากรชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 รวมทั้งได้มีกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554

เมื่อย้อนกลับมาดูกฎหมายในประเทศไทยแล้วปรากฏว่ามีกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพอยู่หลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ความไม่ชัดเจน ความล่าช้าในการพิจารณาในกระบวนการที่การหลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาอนุญาต เป็นการเพิ่มภาระแก่ทั้งผู้ขออนุญาต และหน่วยงานผู้อนุญาตเอง เนื่องจากบทบัญญัติในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือการทำข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ในแต่ละกฎหมายไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่มีกฎหมายที่เป็นมาตรการกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ดังเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และปัจจุบัน คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพได้ออกระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์โดยให้หน่วยงานใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ในกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีหลักเกณฑ์กฎหมายในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวตราขึ้นมาเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และใช้บังคับกับหน่วยงานของหน่วยงานราชการภายในประเทศเท่านั้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่มีมาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สามารถรองรับปัญหาและสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในทุกๆด้าน โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกลไก มาตรการ หรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเฉพาะเรื่องเท่านั้น เช่น มาตรการ หรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เป็นต้น อีกทั้ง ยังมีทรัพยากรบางชนิดที่ยังขาดกลไก มาตรการหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากร ตัวอย่างเช่น จุลชีพ จุลินทรีย์ และพันธุกรรมในสัตว์

จากการประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้ามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรมในชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น หรือความรู้ตามธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ควรแก้ไขระเบียบ คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ในข้อที่ 6 บัญญัติว่า “ในกรณีที่การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพใดมีแหล่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอสอบถามความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่ให้ความเห็น ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับหนังสืออนุญาต” ควรกำหนดให้การ

สอบถามความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม ในพื้นที่ชุมชนนั้นด้วย

2. ควรมีการแก้ไข พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพหรือทรัพยากรพันธุกรรม เนื่องจากผู้ที่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ จะมีแต่หน่วยงานอนุญาตเท่านั้น โดยเงินที่ได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินของทุนไปใช้ในการอุดหนุนในการอนุรักษ์ การวิจัย และพัฒนาพันธุ์พืชของชุมชนเท่านั้น โดยที่ชุมชนไม่ได้รับส่วนแบ่งอันเกิดจากผลประโยชน์ที่ได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้อนุญาตกับผู้ขออนุญาต และ ควรแก้ไขระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 ในเรื่องของคำนิยามคำว่าชุมชน ให้มีสถานะดังเช่นพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติให้ชุมชนหมายถึง คณะบุคคลโดยการมาขึ้นทะเบียนเพื่อทำให้ชุมชนนั้นมีสถานะทางกฎหมาย และมีสิทธิเหนือทรัพยากรนั้น ๆ

3. ควรมีบทวน แก้ไข หลักเกณฑ์ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศไทย ควรมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่รองรับการเข้าถึงทรัพยากรและการแบ่งปันผลประโยชน์ เนื่องจากกฎหมายไทยในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรกระจายอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และเพื่อให้กฎหมายสามารถครอบคลุมได้ทั้งในเชิงพื้นที่ และตัวทรัพยากร เนื่องจากกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในตัวสัตว์ จุลชีพ จินทรีย์ และความรู้ตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่น อีกทั้ง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยประเทศไทยควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานกลางในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาขออนุญาต และอำนาจในการพิจารณาอนุญาตไม่กระจายอยู่ไปในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ทั้งตัวผู้อนุญาตและผู้ขออนุญาต

เอกสารอ้างอิง

คณะทำงานสถาบันลูกโลกสีเขียว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). หนังสือพิมพ์เพื่อเครือข่ายคนรักธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ลูกโลกสีเขียว ปีที่ 5 ฉบับที่ 9 (2553). หน้า 3.

เจริญ คัมภีรภาพ. อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยเหนือฐานทรัพยากรพันธุกรรมพืช. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2547.