

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.

☒ กฎหมายใหม่

☐ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายที่ ๑ อนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

ให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้อย่างยั่งยืน มีสมดุล

เป้าหมายที่ ๒ พัฒนาและสร้างใหม่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบทางลบจากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจของประเทศ

เป้าหมายที่ ๓ ใช้ประโยชน์และสร้างการเติบโต บนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลภายในขีดความสามารถของระบบนิเวศ

เป้าหมายที่ ๔ ยกระดับกระบวนทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศเรื่อง

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เรื่อง ความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเด็นการปฏิรูปที่ ๑ ปฏิรูปกลไกด้านความหลากหลายทางชีวภาพทั้งระดับชาติและพื้นที่

ประเด็นย่อยที่ ๑.๑ การปฏิรูปกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่นำไปสู่การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย โดยการพัฒนากฎหมายคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับใช้เป็นเครื่องมือบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพโดยรวมของประเทศอย่างเป็นเอกภาพ

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน และเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในระดับชุมชน และระดับประเทศ และจากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ยังคงมีสภาพป่าไม้ประมาณ ๑๐๒.๑๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๘ ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้, ๒๕๖๐) มีจุลินทรีย์ไม่น้อยกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ชนิด พืชมีท่อลำเลียงและพืชไม่มีท่อลำเลียงไม่น้อยกว่า ๑๒,๐๐๐ ชนิด สัตว์มีกระดูกสันหลัง ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๑ ชนิด ได้แก่ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ไม่น้อยกว่า ๓๔๕ ชนิด นก ไม่น้อยกว่า ๑,๐๗๑ ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน ไม่น้อยกว่า ๔๖๑ ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก ไม่น้อยกว่า ๑๘๔ ชนิด และปลา ไม่น้อยกว่า ๒,๙๔๐ ชนิด สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ กลุ่มมอลลัสกา ไม่น้อยกว่า ๒,๕๓๕ ชนิด กลุ่มครัสเตเชียน ไม่น้อยกว่า ๑๙๔ ชนิด และกลุ่มปะการัง ไม่น้อยกว่า ๔๒๖ ชนิด ซึ่งชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เหล่านี้ควรได้รับการปกป้องรักษาไว้จากการลักลอบเข้าถึงและฉกฉวยนำไปใช้ประโยชน์จากภายนอก โดยเฉพาะต่างประเทศ เนื่องจากมีคุณค่าและมีศักยภาพในการวิจัยพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และจากการประมาณการรายได้ของผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรท้องถิ่นและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไม่เป็นทางการใน ๗๐,๐๐๐ - ๘๐,๐๐๐ หมู่บ้านทั่วประเทศ มีมูลค่ารวม ๗๕,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะป่าไม้ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญที่มีชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามหรือชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นลดลงร้อยละ ๕๐ ทั้งนี้ ในช่วง ๔๔ ปีที่ผ่านมาพื้นที่ป่าไม้ลดลงประมาณ ๓๖.๓๙ ล้านไร่ หรือ เฉลี่ยปีละประมาณ ๘๒๗,๐๙๓ ไร่ มีประชาชนครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาตมากกว่า ๑๕ ล้านไร่ รวมทั้งป่าเสื่อมโทรมและภูเขาหัวโล้นมากกว่า ๒๐ ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่สำคัญ และมีทรัพยากรชีวภาพหลายชนิดถูกคุกคามและบางชนิดมีแนวโน้มใกล้สูญพันธุ์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่ามีชนิดพันธุ์พืชที่ถูกคุกคาม จำนวน ๙๔๐ ชนิด แบ่งเป็นพืชที่อยู่ในสถานภาพมีแนวโน้มใกล้สูญพันธุ์ จำนวน ๗๑๕ ชนิด สถานภาพใกล้สูญพันธุ์ ๒๐๗ ชนิด และสถานภาพใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง ๑๘ ชนิด นอกจากนี้ ยังพบว่ามีชนิดพืชที่สูญพันธุ์ในธรรมชาติแล้ว จำนวน ๒ ชนิด คือ พ้ามุ่ยน้อย และโสมกระย้า ส่วนสถานภาพสัตว์ที่ถูกคุกคามนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่าสัตว์มีกระดูกสันหลังที่ถูกคุกคาม จำนวน ๖๗๑ ชนิด ได้แก่ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ๑๒๒ ชนิด นก ๑๘๙ ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน ๕๑ ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก ๑๙ ชนิด และปลา ๒๙๐ ชนิด และสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังที่ถูกคุกคาม ๓,๑๕๕ ชนิด ได้แก่ มอลลัสกา ๒,๕๓๕ ชนิด ครัสเตเชียน ๑๙๔ ชนิด และปะการัง ๔๒๖ ชนิด ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (ค.ศ. ๒๐๑๖) ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้มีความหลากหลายทางชีวภาพ อยู่ในอันดับที่ ๑๘ ของโลกจากเดิมเคยอยู่ที่อันดับที่ ๑๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ (ค.ศ. ๒๐๐๔) (mongabay.com, 2016 และ 2004)

การลดลงและความเสื่อมโทรมของความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย เป็นผลต่อเนื่องจากการใช้ประโยชน์โดยขาดการคำนึงถึงขีดจำกัดและการฟื้นตัวของทรัพยากรชีวภาพ ผลกระทบจากการรุกรานและแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานที่อาจทำให้ชนิดพันธุ์พื้นเมืองสูญพันธุ์ และก่อให้เกิดความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขอนามัย ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ควรป้องกัน ควบคุม และกำจัดของประเทศไทย จำนวน ๓๒๓ ชนิด ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๕๐ ชนิด การฉกฉวยนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกำกับดูแลเรื่องการเข้าถึง การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ยังไม่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาโดยใช้ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม รวมถึงการขาดกฎระเบียบในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organisms; LMOs) ที่สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ ประกอบกับการที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังขาดความตระหนักและความรู้ความเข้าใจถึงคุณค่าความสำคัญ โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่จะต้องดำเนินการควบคู่กับการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการปกป้องสิทธิประโยชน์ของประเทศในฐานะเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ ทำให้ไม่สามารถนำทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่มาใช้เป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การบูรณาการกับภาคส่วนทางเศรษฐกิจ อาทิ การเกษตร การประมง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน สาธารณสุขหรือสุขภาพ และภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากยังขาดการบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและขาดความเข้มงวด ตลอดจนยังไม่มีมาตรการเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์และการได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรชีวภาพหรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ความหลากหลายทางชีวภาพสามารถยกระดับเป็นจุดแข็งของประเทศ เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการคุ้มครองชนิดพันธุ์และถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ภายใต้ภารกิจกำกับดูแลของหลาย ๆ หน่วยงาน ซึ่งยังขาดความเป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพในการจัดการและบังคับใช้ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำกับดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ขาดการบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมที่จะมาเติมเต็มช่องว่างในการจัดการโดยเฉพาะในเรื่องของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังขาดการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ขาดบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การสร้างสมดุล

ในการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผล และเป็นอุปสรรคในการอนุรักษ์ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

เพื่อเติมเต็มช่องว่างของการดำเนินงาน และกำหนดมาตรฐานกลางของประเทศอย่างเป็นเอกภาพ ในลักษณะของกฎหมายกลางที่ครอบคลุมการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม นอกจากนี้ การอนุรักษ์ การเข้าถึง การแบ่งปันผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ และการควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายได้โดยลำพัง ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมมือกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด และเนื่องจากทรัพยากรชีวภาพสามารถสร้างประโยชน์ทางธุรกิจได้มหาศาล จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายกลางสำหรับบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้มีกลไกควบคุมการลักลอบนำเข้า ส่งออก การนำมาใช้ การได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ รวมทั้งการสนับสนุน เสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเกิดความตระหนักและมৌถึคความรู้สามารถคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนได้ รวมทั้งสามารถปกป้องสิทธิของตน รวมทั้งสามารถเจรจากับเอกชนที่ประสงค์จะมาขอเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและสามารถจัดทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสมต่อไป ซึ่งสามารถแสดงแนวทางการวิเคราะห์การแก้ปัญหาจาก ๓ แนวทาง ได้แก่ ๑) การไม่ดำเนินการใด ๆ ๒) การนำกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมาใช้บังคับโดยอนุโลม และ ๓) การตรากฎหมายกลางดังนี้

แนวทาง	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
แนวทางที่ ๑ การไม่ดำเนินการใดๆ และไม่นำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับโดยอนุโลม	๑) ความหลากหลายทางชีวภาพมีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่อง หากไม่มีการกำกับดูแลหรือบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ๒) ขาดมาตรการบังคับเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ ๓) ไม่มีการกำกับดูแลในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ และทำให้เกิดการฉวยประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพโดยมิชอบ

แนวทาง	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
แนวทางที่ ๒ การนำกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมาใช้บังคับโดยอนุโลม	๑) มีช่องว่างของกฎหมายในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒) กฎหมายกำกับดูแลการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพใช้บังคับได้เฉพาะพืช ไม่รวมถึงทรัพยากรชีวภาพประเภทอื่น ๓) ไม่มีกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพบังคับใช้ มีเพียงการใช้มาตรการที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (soft law) เท่านั้น
แนวทางที่ ๓ การตรากฎหมายกลางสำหรับบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมของประเทศ	(๑) มีการบูรณาการการจัดการความหลากหลายชีวภาพของประเทศ (๒) อุดช่องว่างของกฎหมาย เช่น มีกฎหมายกำกับดูแลการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท มีกฎหมายกำกับดูแลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (๓) รองรับสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน (๔) มีกฎหมายควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ (๕) รองรับการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายกลางสำหรับบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมของประเทศขึ้นมาใช้บังคับนั้นจะเป็นการเติมเต็มช่องว่างของการดำเนินงาน กำหนดมาตรการหรือหลักเกณฑ์เพื่อให้เป็นเอกภาพในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลาง และกำหนดกลไกการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย รวมทั้งให้มีกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

๒.๑ เพื่อให้มีกฎหมายกลางในการบูรณาการการประสานงานและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ

๒.๒ เพื่อยกระดับ เสริม หรือปิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๒.๓ เพื่อกำหนดกลไกการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม ซึ่งจะนำไปสู่การบูรณาการความหลากหลายทางชีวภาพเข้าสู่นโยบายของภาคส่วนต่าง ๆ

๒.๔ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

๒.๕ เพื่อควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

๒.๖ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันมีการนำกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์หรือบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ มีเจตนารมณ์ป้องกันโรคและศัตรูพืชแต่ได้ถูกนำไปใช้กำกับดูแลเฉพาะกรณีพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศเท่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ก็ยังคงมีช่องว่างของกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมของประเทศ ดังนี้

(๑) การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ยังไม่ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท เช่น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดถึงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากจุลินทรีย์หรือกฎหมายอาจครอบคลุมเฉพาะบางพื้นที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยครอบคลุมเฉพาะการเข้าถึงพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติเท่านั้น

(๒) การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพยังไม่ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท โดยเฉพาะจุลินทรีย์ซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่บริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรชีวภาพประเภทนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของเชื้อโรคและพิษจากสัตว์

(๓) ความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายบางฉบับที่นำมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่นำมาบังคับใช้กับการดำเนินการบางอย่างหรือบังคับใช้สำหรับพืชดัดแปลงพันธุกรรมซึ่งไม่ครอบคลุมในทุกกิจกรรมการดำเนินการและไม่ครอบคลุมสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมประเภทอื่นนอกเหนือจากพืช

(๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการรองรับไว้ในกฎหมายบางฉบับเท่านั้น เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนจึงยังไม่ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรชีวภาพทุกประเภท

๓.๒ การแก้ปัญหาของต่างประเทศ และการดำเนินการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ต่างประเทศหลายประเทศมีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการหรือกำกับดูแลความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ประเทศออสเตรเลียตราพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๙ (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999) สาธารณรัฐอินเดียตราพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๒๐๐๒ (Biological Diversity Act 2002) สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศตราพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๒๐๑๗ (Biodiversity Act 2017) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาตรากฎหมายคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและพื้นที่คุ้มครอง (Protection of Biodiversity and Protected Area Law 2018) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามตรากฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Law 2008) เป็นต้น

กฎหมายของต่างประเทศเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายของต่างประเทศจึงมีความสอดคล้องกับพันธกรณีและหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ การดำเนินการของต่างประเทศโดยการตรากฎหมายเฉพาะถือว่าเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับสังคมไทยเนื่องจากจะทำให้กฎหมายของประเทศไทยมีความเป็นสากลสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สำหรับประเทศไทยสมควรที่จะมีการตรากฎหมายกลางเพื่อเติมเต็มช่องว่างของกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่และเพื่อให้การบริหารจัดการหรือกำกับดูแลความหลากหลายทางชีวภาพมีความเป็นเอกภาพและเกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่น

๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. มีหลักการหรือบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์หรือมีความใกล้เคียงกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

(๑) การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม การป้องกันและลดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) มาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนควบคู่กับการอนุรักษ์ ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคมที่มุ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

(๔) ความปลอดภัยทางชีวภาพจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ปรากฏอยู่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗

(๕) การกำกับควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗

(๖) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเชิงพื้นที่ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๗) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเชิงชนิดพันธุ์ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

ทั้งนี้ การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม หรือการปกป้องและรักษาทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่น จากการลักลอบเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากบุคคลภายนอก ยังไม่ครอบคลุมในทุกประเภทของทรัพยากร รวมทั้ง ยังขาดกลไกในการป้องกันและลดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและจากการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตลอดทั้งกระบวนการ ตลอดจนขาดการการป้องกัน เยียวยา หรือแก้ไขในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มช่องว่างของการดำเนินงาน และกำหนดมาตรฐานกลางของประเทศอย่างเป็นเอกภาพ ในลักษณะของกฎหมายกลางที่ครอบคลุมการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน หากมีกฎหมายที่อยู่ในปัจจุบันสามารถนำมาใช้บังคับกับการบริหารจัดการหรือกำกับดูแลความหลากหลายทางชีวภาพได้ ก็ให้บังคับใช้กฎหมายนั้น แต่หากยังไม่มีกฎหมายมาบังคับใช้ก็ให้บังคับใช้ (ร่าง) พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ ดังนั้น (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นการเสริมหรือเติมเต็มช่องว่างของกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่ในปัจจุบัน และไม่เป็นการออกกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

การตรา (ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระแก่ผู้ใด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา ๖๓ - ๖๕ แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่การกำหนดโทษนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพการอนุรักษ์ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทยควบคู่ไปกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน การตรา (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ และ ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

(๒) ข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญา

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณี que ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ จนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น มาตรา ๖๖ ของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรคสองซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

(๓) สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๓ (๒) บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ทุกคนในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นภาคีรัฐภาคเอกชน หรือประชาชน ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการดูแลรักษาและอนุรักษ์ รวมถึงการใช้ประโยชน์ด้วย

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ได้กำหนดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไว้ในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๖ ดังนี้

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อให้การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพมีความสมดุล ยั่งยืน เป็นธรรมและเท่าเทียม ให้รัฐมนตรีจัดให้มีแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในทศรอบระยะเวลาห้าปี”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปตามแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา ๑๐”

ขั้นตอนและวิธีดำเนินงานสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจะเป็นไปตามแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพนี้จะทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐร่วมกับคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพ โดยในแผนดังกล่าวจะเป็นกรอบหรือแนวทางสำคัญที่จะกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ และเกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแผนดังกล่าวสามารถถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดหรือเป็นแนวทางในการจัดทำแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในระดับจังหวัดโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และไม่ขัดกับมาตรา ๔๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๔) สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้รองรับสิทธิและเสรีภาพดังต่อไปนี้

- เสรีภาพในการประกอบอาชีพ
- ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ
- การจับ การคุมขัง การค้นตัวบุคคล
- สิทธิในการคุมขัง
- เสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา
- สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว
- เสรีภาพในเคหสถาน
- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- เสรีภาพในการเสนอข่าว
- เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร
- สิทธิในทรัพย์สินและมรดก
- สิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- เสรีภาพในการเดินทางและถิ่นที่อยู่
- สิทธิในการเนรเทศบุคคลออกนอกราชอาณาจักร
- เสรีภาพในการรวมตัวเป็นชุมชน

ทั้งนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ไม่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพ

ดังกล่าวข้างต้น

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก่ไข คุ่มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามข้อ ๖.๑ อย่างไร

-

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. จะเป็นเครื่องมือ กลไกสำคัญ ในการส่งเสริม สนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นกลไก กำกับดูแลเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยจากการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่นตนอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม ตลอดจนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญา ในท้องถิ่นตนในทุกกระบวนการ และท้ายที่สุดประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่มีอย่าง จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการผลักดันและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการค้ารูปแบบใหม่ ของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (Bio economy) ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ ของประชาชนบนฐานทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น

นอกจากนี้ การที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ มีกลไกในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ถือเป็นการเปิดโอกาสให้สังคม ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะและความเข้มแข็งของสังคมและชุมชน ท้องถิ่น อีกทั้ง เมื่อมีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพแล้วผลการวิจัยและพัฒนาจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพนั้น จะสนับสนุนให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ ทรัพยากรชีวภาพก็จะแบ่งปันให้กับชุมชนที่เป็นผู้ดูแลหรือครอบครองทรัพยากรชีวภาพ การบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้ยังจะช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิและป้องกันการฉกฉวยทรัพยากรชีวภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่กำหนดกลไกการเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพของประเทศ

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไร

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในความรับผิดชอบตามมาตรา ๒๓ ของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ มีแนวทางเตรียมการ ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการระหว่างกรร่างพระราชบัญญัติฯ

- สร้างความเข้าใจในหลักการ และเจตนารมณ์ของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ในแต่ละหมวด ให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรเพื่อให้เข้าใจในหลักการสำคัญของอนุสัญญา

ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พืชสารและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมาย นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จะต้องใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

- สร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ทราบถึง บทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ซึ่งอาจเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการอยู่แล้วหรืออาจมีการ เพิ่มภารกิจหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินงานตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ

(๒) การดำเนินการเมื่อพระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้

- เผยแพร่และสร้างความเข้าใจต่อพระราชบัญญัติฯ ให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง จัดทำคู่มือฉบับประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

- จัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติเนื่องจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน รวมทั้งประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในทางปฏิบัติ อาทิ การขึ้นทะเบียนชุมชนท้องถิ่น การเข้าถึง การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ การเสริมสร้างแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เป็นต้น

- ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจและเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการ ตามข้อบัญญัติของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศกำหนดเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

- ประสานหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฯ ในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง ภายใต้พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน

๗.๓ มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องเตรียมจัดทำระบบ การจัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพของประเทศและระบบการขึ้นทะเบียนชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาระบบ คลังข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย (Thailand Biodiversity Information Facility: TH-BIF) เพื่อเป็นฐานข้อมูลด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญของประเทศ ประกอบด้วย พืช สัตว์ จุลินทรีย์ ระบบนิเวศ ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เป็นต้น และจัดทำกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และสามารถตรวจสอบความถูกต้อง ของข้อมูลได้โดยผู้เชี่ยวชาญและใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายเกี่ยวกับการ บริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย และเพื่อให้สาธารณชนสามารถรับทราบข้อมูล และขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

๗.๔ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ จำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีองค์ความรู้และมีอัตรากำลังที่เพียงพอสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการดำเนินการทั้งในระหว่างกรรณการร่างกฎหมายและเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ โดยจะต้องมีการสร้างความเข้าใจหลักการหรือเจตนารมณ์ของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ในแต่ละหมวดให้กับประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่ในรูปแบบ infographic คู่มือฉบับประชาชน เป็นต้น

๗.๕ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก

เพื่อพัฒนาบุคลากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ต้นทุนหรือคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณและอัตรากำลัง ในระยะ ๓ ปีแรก ดังนี้

(๑) งบประมาณ

งบประมาณในระยะ ๓ ปีแรก ขอต้งงบประมาณเพิ่มขึ้น ๑๘,๔๑๖,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๘๒ ของงบประมาณเฉลี่ย ๓ ปี ย้อนหลัง (งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๓ เท่ากับ ๓๗,๗๒๔,๕๙๘.๓๐ บาท) ประกอบด้วย

- เงินเดือนบุคลากร ๑๑ อัตรา (๗,๔๑๖,๐๐๐ บาท)
- จัดทำระบบสารสนเทศและพัฒนาเครื่องมือกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยว่าจ้างที่ปรึกษา (๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท)
- จัดทำอนุบัญญัติฯ โดยว่าจ้างที่ปรึกษา (๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท)

งบประมาณของกองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (ย้อนหลัง ๓ ปี)

ปี	งบดำเนินงาน (บาท)	งบรายจ่ายอื่น (บาท)	งบอุดหนุน (บาท)	รวม (บาท)
๒๕๖๑	๗,๙๑๓,๓๑๕	๓๖,๙๔๓,๑๒๐	๓,๐๒๘,๗๖๐	๔๗,๘๘๕,๑๙๕
๒๕๖๒	๖,๐๑๑,๐๐๐	๒๔,๗๘๓,๐๐๐	๒,๘๐๑,๖๐๐	๓๓,๕๙๕,๖๐๐
๒๕๖๓	๕,๔๐๔,๗๐๐	๒๓,๖๕๑,๓๐๐	๒,๖๓๗,๐๐๐	๓๑,๖๙๓,๐๐๐
เฉลี่ย	๖,๔๔๓,๐๐๕	๒๘,๔๕๙,๑๔๐	๒,๘๒๒,๔๕๓.๓๐	๓๗,๗๒๔,๕๙๘.๓๐

(๒) อัตรากำลัง

บุคลากรของกองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้รับมอบหมายภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ในส่วนที่มีการดำเนินงานตามภารกิจอยู่แล้ว และจำเป็นต้องมีการเพิ่มบุคลากร ในส่วนที่มีการเพิ่มภารกิจที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๓ ของ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย วรรค ๑ - วรรค ๗ อย่างน้อย ๑๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙๒ ดังนี้

๑) ข้าราชการ (นักวิชาการสิ่งแวดล้อม)

- ปริญญาตรี ๑ คน (เงินเดือน ๑๕,๐๐๐ คูณ ๓๖ เดือน เท่ากับ ๕๔๐,๐๐๐ บาท)
- ปริญญาโท ๑ คน (เงินเดือน ๑๗,๐๐๐ คูณ ๓๖ เดือน เท่ากับ ๖๑๒,๐๐๐ บาท)

๒) พนักงานราชการ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน)

- ปริญญาตรี ๕ คน (เงินเดือน ๑๘,๐๐๐ คูณ ๓๖ เดือน เท่ากับ ๓,๒๔๐,๐๐๐ บาท)
- ปริญญาโท ๔ คน (เงินเดือน ๒๑,๐๐๐ คูณ ๓๖ เดือน เท่ากับ ๓,๐๒๔,๐๐๐ บาท)

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีบุคลากรภายในกองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งปฏิบัติงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพ รวม ๔๘ อัตรา จำแนกเป็น ๑) ข้าราชการ จำนวน ๒๔ ตำแหน่ง ๒) พนักงานราชการ จำนวน ๑๘ อัตรา และ ๓) พนักงานจ้างเหมา จำนวน ๖ อัตรา โดยผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการ ประกอบด้วย

ก) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มี ๒ สายงาน ได้แก่ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน

ข) ตำแหน่งประเภททั่วไป มี ๑ สายงาน ได้แก่ เจ้าพนักงานธุรการ

บุคลากรของกองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในปัจจุบัน

บุคลากร	จำนวน (อัตรา)
ข้าราชการ	๒๔
พนักงานราชการ	๑๘
พนักงานจ้างเหมา	๖
รวม	๔๘

(๓) คณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ จำนวน ๗๘๓,๖๔๐ บาท
ต่อปี โดยมีรายละเอียดดังนี้

รายการ	ค่าเบี้ยประชุม (บาท)	จำนวน (คน)	ค่าใช้จ่าย (บาท)
- ค่าตอบแทนกรรมการต่อครั้ง		๒๓	๑๙๒,๐๐๐
ประธานกรรมการ	๑๒,๐๐๐	๑	๑๒,๐๐๐
รองประธานกรรมการ	๑๐,๐๐๐	๒	๒๐,๐๐๐
กรรมการโดยตำแหน่ง	๘,๐๐๐	๙	๗๒,๐๐๐
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	๘,๐๐๐	๑๐	๘๐,๐๐๐
กรรมการและเลขานุการ	๘,๐๐๐	๑	๘,๐๐๐
- ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมต่อครั้ง			๓,๙๑๐
รวมค่าใช้จ่ายต่อการจัดประชุมต่อครั้ง			๑๙๕,๙๑๐
เฉลี่ยจำนวนการประชุมต่อปี			๔ ครั้ง
รวมค่าใช้จ่ายกรรมการทั้งหมดต่อปี			๗๘๓,๖๔๐

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

(๑) การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรชีวภาพของประเทศ

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ มาตรา ๓๓ กำหนดกลไกการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม และมาตรา ๓๕ กำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ทรัพยากรชีวภาพประโยชน์เพื่อการค้าและการทำข้อตกลง แบ่งปันผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่า (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้จะทำให้เกิดผลเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการ บุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์ในทางการค้าได้ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงภาคอุตสาหกรรมก็สามารถใช้วัตถุดิบจากชนิดพันธุ์พืช สัตว์ จุลินทรีย์ในการผลิตผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะส่งผลให้มีการพัฒนาต่อยอดผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรชีวภาพ ของประเทศมากขึ้นและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศ

(๒) การขยายโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสร้างรายได้

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ มี บทบัญญัติที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาของการขออนุญาตเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ชีวภาพ รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับชุมชน สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ ซึ่งกำหนดให้มีการทะเบียนเป็น

ชุมชนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในท้องถิ่นนั้น

การทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพให้กับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพ จะเป็นการสร้างโอกาสให้กับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการทำข้อตกลงกับผู้ขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เมื่อผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งนักวิจัย นักวิชาการได้วิจัยและพัฒนาจนได้ผลิตภัณฑ์ทรัพยากรชีวภาพจากชนิดพันธุ์และภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็จะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับชุมชนซึ่งเป็นการกระจายรายได้คืนสู่ชุมชน นอกจากนี้ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่เงิน เช่น องค์ความรู้ เทคโนโลยี หรือชุมชนอาจทำข้อตกลงกับผู้ประกอบการเพื่อให้ผู้ประกอบการว่าจ้างประชาชนในท้องถิ่นเข้าทำงานในสถานประกอบการนั้น ทำให้เป็นการสร้างรายได้พัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

(๓) การลดการพึ่งพาวัตถุดิบการผลิตจากทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรมจากต่างประเทศ

หมวด ๔ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพและการปรับปรุงบัญชีให้เป็นข้อมูลปัจจุบันดังกล่าว บัญชีทรัพยากรชีวภาพเป็นรายการที่แสดงให้เห็นถึงจำนวน สถานภาพ และศักยภาพวัตถุดิบภายในประเทศ ทำให้เกิดการส่งเสริมการนำทรัพยากรชีวภาพมาใช้เป็นวัตถุดิบในการสร้างผลผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรชีวภาพและลดการพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ เช่น การผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภค อาหารสัตว์ ยา สมุนไพร เวชภัณฑ์ ก็สามารถใช้สารและองค์ประกอบจากพันธุกรรมพืช สัตว์หรือจุลินทรีย์ที่มีในประเทศไทยได้ ซึ่งต้นทุนการผลิตจะต่ำลงเมื่อเทียบกับการนำเข้าจากต่างประเทศ และเป็นการกระจายรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นผู้ครอบครองหรือดูแลทรัพยากรชีวภาพที่เป็นพื้นฐานการผลิตมากขึ้น

(๔) การแบ่งปันและกระจายผลประโยชน์ของเศรษฐกิจฐานชีวภาพ

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ กำหนดถึงกลไกการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม จะทำให้เกิดการแบ่งปันและกระจายรายได้ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ เช่น พืช สัตว์และจุลินทรีย์ที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศ และทำให้เกิดความยุติธรรมและเท่าเทียมกับผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ตลอดจน ช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานชีวภาพ และทำให้เกิดการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนเนื่องจากเศรษฐกิจฐานชีวภาพเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่ในประเทศหรือในท้องถิ่น

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

(๑) ประชาชนและภาคเอกชน

๑.๑) รักษาสิทธิประโยชน์ให้ประชาชนต่อทรัพยากรชีวภาพในครอบครอง

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ มาตรา ๓๒ กำหนดว่า การขออนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพไม่ใช่บังคับกับการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพโดยชุมชนท้องถิ่นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเพื่อการยังชีพในครัวเรือนแห่งตนตามสมควร จึงทำให้ชุมชนท้องถิ่นยังคงไว้ซึ่งสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการใช้ประโยชน์เพื่อ

การยังชีพในครัวเรือนแห่งตนตามสมควรได้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เช่น ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นยังเก็บหรือหาพืชหรือสัตว์ได้โดยไม่ขัดกับบทบัญญัติตามกฎหมายนี้

มาตรา ๓๖ กำหนดให้ต้องจัดสรรผลประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึง ซึ่งมีผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรชีวภาพหากเป็นผู้ดูแลหรือครองครองแหล่งทรัพยากรชีวภาพนั้น

๑.๒) การสร้างอาชีพ รายได้ให้ชุมชนและภาคเอกชนจากทรัพยากรชีวภาพ

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์
มาตรา ๓๔ กำหนดว่าผู้ใดจะเข้าทรัพยากรชีวภาพต้องยื่นคำขออนุญาตเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และมาตรา ๓๖ กำหนดว่า ข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรชีวภาพ ให้พิจารณาแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึง บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดถึงกลไกการเข้าถึงและแบ่งผลประโยชน์ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าถึงวัตถุดิบการผลิตจากฐานทรัพยากรชีวภาพได้ และมีผลเป็นการต่อยอดการสร้างอาชีพและรายได้ของชุมชน ตลอดจน ทำให้เกิดการกระจายรายได้สู่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญสามารถต่อยอดทางเศรษฐกิจได้ และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมกับชุมชนในการสร้างธุรกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพ

๑.๓) การสร้างความยุติธรรมและเท่าเทียมในสังคมจากประโยชน์ของทรัพยากรชีวภาพ

หมวด ๕ การเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์
มาตรา ๓๓ กำหนดให้การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม (Fair and Equitable Sharing of Benefits) ทำให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน ชุมชนและเอกชนให้ได้รับความเท่าเทียมและยุติธรรมในการใช้ทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการคุ้มครองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในชุมชนรวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๑.๔) การสร้างสังคมแบบมีส่วนร่วม การเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

หมวด ๓ การเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา ๒๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ของตนอย่างยั่งยืน ซึ่งมีผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาองค์ความรู้และสมรรถนะ ตลอดจนมีความสามารถในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และมาตรา ๒๕ กำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมาตรการจูงใจเพื่อการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมกันในการดูแลทรัพยากรชีวภาพ

๑.๕) การคุ้มครองสังคมด้านสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน

หมวด ๖ การควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการคุ้มครองประชาชนที่อาจได้รับความเสี่ยงและอันตรายจากภัยคุกคามต่อสุขภาพ โดยกำหนดกลไกการกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ LMOs ที่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

ทั้ง LMOs ที่พัฒนาขึ้นในประเทศและที่นำเข้าจากต่างประเทศ ในทุกระบวนการ ตั้งแต่การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน การดูแล ขนส่ง การบรรจุหีบห่อ การจำแนกระบุ การใช้ในสภาพควบคุม การใช้ในภาคสนาม การประเมินความปลอดภัยทางชีวภาพก่อนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม

(๒) หน่วยงานของรัฐ

๒.๑) การบูรณาการการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

หมวด ๒ คณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ มีผลกระทบให้หน่วยงานของรัฐโดยหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานบูรณาการการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพร่วมกัน เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแก้ไขความซ้ำซ้อนในการกิจและพื้นที่ดำเนินงาน เติมเต็มช่องว่างกฎหมายและมีกฎหมายกลางใช้บังคับร่วมกัน ก่อให้เกิดเอกภาพในการคุ้มครองสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชน

๒.๒) การกำกับดูแลและคุ้มครองการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

หมวด ๗ ความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โทษทางปกครองและโทษทางอาญา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการกำกับดูแลและคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม มีหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมคนดีและป้องปรามหรือสามารถลงโทษผู้ละเมิดและทำความเสียหายต่อทรัพยากรชีวภาพของประเทศ

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

(๑) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ แหล่งที่อยู่อาศัย และระบบนิเวศ

หมวด ๔ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้มีการคุ้มครองชนิดพันธุ์ แหล่งที่อยู่อาศัย และระบบนิเวศต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากปัจจัยคุกคามต่าง ๆ โดยเฉพาะจากการกระทำของมนุษย์

(๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและปลอดภัย

หมวด ๖ การควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้เกิดการควบคุมและลดผลกระทบความหลากหลายทางชีวภาพและป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพมีความปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๑) การรวบรวมและปรับปรุงข้อมูลทรัพยากรชีวภาพโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

หมวด ๓ การเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา ๒๔ กำหนดให้มีการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพในระดับท้องถิ่น และหมวด ๔ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา ๓๑ กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยคำแนะนำของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จัดทำบัญชีทรัพยากรชีวภาพ

ในระดับท้องถิ่น โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นและให้ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทุกสองปี

มาตราดังกล่าวจะส่งผลให้มีการรวบรวมและปรับปรุงฐานข้อมูลทรัพยากรชีวภาพทั่วประเทศ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ทราบจำนวน สถานภาพและศักยภาพของทรัพยากรชีวภาพของท้องถิ่น และทราบถึงข้อมูลภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพของประเทศ รวมถึงเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่นของตนอีกด้วย

(๒) การสร้างมาตรการจูงใจในการคุ้มครอง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

หมวด ๓ การเสริมสร้างสมรรถนะและแรงจูงใจในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพหรือความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

(ร่าง) พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลเป็นการสร้างแรงจูงใจต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนด้วยมาตรการทางการเงิน การคลัง ภาษีอากรและการลงทุนเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อีกทั้ง เป็นการส่งเสริมให้มีการค้นคว้าหาองค์ความรู้เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม จากฐานทรัพยากรชีวภาพของประเทศต่อไป

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

กิจกรรมที่ (ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. กำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต ทั้ง ๕ กิจกรรมได้แก่

๑) การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ (มาตรา ๓๔) การกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐทุกกรณีเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของประชาชน

๒) การใช้ประโยชน์ทางการค้าจากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ (มาตรา ๓๕) การกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐทุกกรณีเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรชีวภาพซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของประชาชน

๓) การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔๘) โดยทั่วไปในกรณีสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว บุคคลสามารถนำเข้า ส่งออก นำผ่านสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตอีก แต่ในกรณีที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไม่ได้อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม บุคคลที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตเป็นรายกรณี

๔) การใช้ในสภาพควบคุมหรือใช้ในภาคสนาม ซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔๙) โดยทั่วไปในกรณีสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว บุคคลสามารถใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตอีก แต่ในกรณีที่สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไม่ได้อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม บุคคลที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตเป็นรายกรณี

๕) การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อทรัพยากรชีวภาพหรือความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา ๕๕) การกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐทุกกรณีเพื่อให้มีการตรวจสอบความปลอดภัยต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมเสียก่อน

กิจกรรมที่ต้องขออนุญาตข้างต้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) กระทบต่อสิทธิในชีวิตร่างกาย สุขอนามัย การสาธารณสุข ความมั่นคงและความปลอดภัยในการครอบครองทรัพย์สินและการดำรงชีวิตของประชาชน (๒) เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์สาธารณะซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อให้มีการจัดสรรแบ่งส่วนได้อย่างสมดุล (๓) กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ (๔) จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจระดับสูงและความรู้ความเชี่ยวชาญ

เฉพาะทาง ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลโดยใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อีกทั้ง การใช้มาตรการกำกับดูแลกิจกรรมของประชาชนในระดับที่ ๑ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม ระดับที่ ๒ การจัดแจ้ง ระดับที่ ๓ การจดทะเบียน ไม่อาจคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากบรรดากิจกรรมเหล่านี้หากเกิดความเสียหายขึ้นต่อสาธารณะจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างและยากที่จะเยียวยาในภายหลัง จึงเป็นการจำเป็นและสมควรที่จะให้รัฐมีอำนาจตรวจสอบก่อนที่ประชาชนจะดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดที่สุด และระดับที่ ๔ การใช้ระบบอนุญาต โดยมีอาจหลีกเลี่ยงไปใช้มาตรการอื่นได้ เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ (๑) – (๓)

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจจัดการความหลากหลายทางชีวภาพต่าง ๆ เช่น การเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ การให้ความเห็นชอบในการกำหนดพื้นที่เขตคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรชีวภาพคุ้มครอง และบัญชีรายการเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนอำนาจในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน รวมทั้งอำนาจชี้ขาดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการทำความตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติข้างต้นไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) การกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานโดยตรงหรือรับผิดชอบต่อการบริหารงานโดยตรง (๒) การกำหนดหน้าที่หรืออำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการอื่น (๓) การก่อให้เกิดขั้นตอนมากขึ้นหรือเกิดความล่าช้าในการบริการประชาชนหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการ (๔) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจำนวนมากร่วมเป็นกรรมการด้วย (๕) การก่อให้เกิดผลเป็นการเบี่ยงเบนความรับผิดชอบ (accountability) ในผลของการกระทำ และ (๖) การตัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือจะเป็นการดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะต้องห้ามใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑ (๑) - (๖)

นอกจากนี้ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติข้างต้นยังมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) วางหลักเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายที่ต้องการความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง (๒) มีคำวินิจฉัยชี้ขาด (๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ต้องได้รับการยอมรับร่วมกันโดยมีตัวแทนจากทุกภาคส่วน จึงเป็นกรณีที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

(ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการกำหนดโทษทางอาญาจำแนกตามกลุ่มฐานความผิดออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ฐานความผิดที่กำหนดโทษทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖๓

แบ่งออกเป็น ๔ ฐานความผิด ได้แก่

๑) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการในเขตคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๖๓

๒) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองและป้องกันผลกระทบต่อทรัพยากรชีวภาพคุ้มครอง ตามมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๖๓

๓) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันควบคุมหรือกำจัด ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๓ และ

๔) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการในเหตุฉุกเฉินหรือเกิดผลกระทบรุนแรงต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๓

กลุ่มที่สอง ฐานความผิดที่กำหนดโทษทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖๔

แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มฐานความผิดย่อย ได้แก่

๑) กลุ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

๑.๑) ฐานเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพโดยมิชอบ ตามมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๖๔

๑.๒) ฐานเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเพื่อการค้าโดยมิชอบ ตามมาตรา ๓๕ ประกอบมาตรา ๖๔

๑.๓) ฐานเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพโดยมิชอบ ตามมาตรา ๓๕ ประกอบมาตรา ๖๔

๒) กลุ่มฐานความผิดเกี่ยวกับดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

๒.๑) ฐานปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยมิชอบตามมาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๖๔

๒.๒) ฐานนำเข้า ส่งออก นำผ่านซึ่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมโดยมิชอบตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๖๔

๒.๓) ฐานใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในสภาพควบคุมหรือใช้ในภาคสนามโดยมิชอบ มาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๖๔

๒.๔) ฐานดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมโดยมิชอบ ตามมาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๖๔

๓) กลุ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ฐานปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอันอาจเป็นภัยคุกคามต่อทรัพยากรชีวภาพอื่น หรือต่อความหลากหลายทางชีวภาพโดยมิชอบ ตามมาตรา ๕๕ ประกอบมาตรา ๖๔

กลุ่มที่สาม ฐานความผิดที่กำหนดโทษทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖๕

แบ่งออกเป็น ๕ ฐานความผิดได้แก่

๑) ฐานเจ้าของหรือผู้มีไว้ในครอบครองไม่กระทำหน้าที่ควบคุมดูแลสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๖๕

๒) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดการใช้ในสภาพควบคุมหรือการใช้ในภาคสนามของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๖๕

๓) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการทำลายและกำจัดสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมภายหลังได้รับคำสั่งยกเลิกการอนุญาตการใช้ ตามมาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๖๕

๔) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการทำลายและกำจัดสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อยู่ในความครอบครองของตนภายหลังจากได้มีประกาศยกเลิกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมนั้นออกจากบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๔ ประกอบมาตรา ๖๕ และ

๕) ฐานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือมีเหตุอันก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๕

ฐานความผิดอาญาทางสามกลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการควบคุมผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากถ้าหากยินยอมให้มีการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ ก่อความวุ่นวายและบ่อนทำลายสุขภาวะของประชาชนอันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) อีกทั้งยังส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทำต่อปัจเจกบุคคลจึงเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเมื่อคำนึงถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น เป็นเพียงสภาพบังคับที่มีผลต่อสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐ หรือมีผลเพียงต่อสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดย่อมคาดคะเนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายว่ามีมากกว่าต้นทุนที่ตนจะต้องสูญเสียไปโดยผลบังคับของกฎหมาย (Cost-Benefit trade off) และตัดสินใจลงมือกระทำความผิด ส่งผลให้การยับยั้งป้องปรามการกระทำความผิดไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น การกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้มีโทษทางอาญาได้ตามหลักเกณฑ์คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่องกำหนดโทษอาญาในกฎหมายลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

**๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนิน
กิจการทางปกครอง**

(ร่าง) พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง การจัดการสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม การทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งต้องอาศัยการพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี และยังต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐมีดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองเพื่อความเหมาะสมแก่กรณี และมีให้การบังคับใช้กฎหมายแข็งแกร่งขึ้น อันอาจส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ต่อต้านกฎหมายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม (ร่าง) พระราชบัญญัตินี้ได้มีการวางมาตรการกำกับดูแลและตรวจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ทั้งกลไกการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติและกลไกการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ทั้งก่อนการใช้อำนาจทางปกครองและหลังการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจไว้อย่างครอบคลุมแล้ว

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ 

(นางรวีวรรณ ภูริเดช.)

เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วัน/เดือน/ปี ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ กองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวจิตตินันท์ เรืองวีรยุทธ ผู้อำนวยการกองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๖๕๖๑

อีเมล : biosafety.bmd@onep.go.th