แนวทางการอนุวัตการกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

นางสาว ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-334-102-1

ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 8 ส.ค. 2544
I19284268

THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY UNDER THAI LEGISLATION : A CASE STUDY OF ALIEN SPECIES

Miss Pattaradalin Yenmunkong

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law
Faculty of Law
Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-334-102-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการอนุวัตการกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น
โดย	นางสาว ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (ถ้ามี)	-

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

..... กรรมการ

(ดร. ชุมเจตน์ กาญจนเกษร)

..... กรรมการ

(ดร. ชวีวรรณ หุตะเจริญ)

..... กรรมการ

(นาย วิชา ธิติประเสริฐ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง : แนวทางการอนุวัตการกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น. (The Implementation of the Convention on Biological Diversity Under Thai Legislation : A Case Study of Alien Species) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 258 หน้า. ISBN 974-334-102-1.

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการอนุวัตการกฎหมายไทยในการป้องกันการนำเข้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามต่อระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นอย่างเพียงพอโดยกฎหมายไทยไม่มีการประเมินความเสี่ยงของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่นำเข้า รวมถึงไม่มีบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดของผู้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ส่งผลกระทบเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเพียงพอ

การวิจัยในเรื่องนี้จึงได้เสนอให้มีการอนุวัตการในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งสามารถทำได้สองกรณี โดยในกรณีที่ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ประเทศไทยสามารถเลือกที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีเฉพาะเท่าที่เหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งได้แก่ การประเมินความเสี่ยงของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและความรับผิดของผู้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ส่วนในกรณีที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ประเทศไทยต้องอนุวัตการตามพันธกรณีโดยต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการพิจารณาการอนุญาตนำเข้าและกำหนดเรื่องความรับผิดของผู้นำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยใช้หลักผู้นำเข้าเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ ต้องส่งเสริมให้มีการจำแนกวินิจฉัยและติดตามตรวจสอบ การวิจัยและฝึกอบรม การให้ความรู้และความตระหนักแก่สาธารณชน การส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์และการจัดการทางการเงิน เพื่อที่ประเทศไทยจะสามารถป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต .....ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....-.....

3971293934 : MAJOR LAW

KEY WORD: ALIEN / SPECIES / CONVENTION / BIOLOGICAL / DIVERSITY

PATTARADALIN YENMUNKONG : THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY UNDER THAI LEGISLATION : A CASE STUDY OF ALIEN SPECIES. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUNEE MALLIKAMARL, Ph.D., 258 pp. ISBN 974-334-102-1.

The objective of this research is to study and analyse the implementation of the Convention on Biological Diversity under Thai legislation to prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species.

The result of this study has found that, nowadays, Thai laws are not enough to prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species due to a lack of an assessment of the risks posed by alien species and the introducer liability.

It is thus proposed by this study that Thailand should implement on the alien species issue. However, there are two alternatives to implement it. In the case of no ratification to the convention, Thailand should choose on conducting the appropriate obligations such as a risk assessment of alien species and the introducer liability. In the case of the ratification, Thailand must implement the obligations by carring out a risk assessment as part of the evaluation process before coming to a decision on whether or not to authorize a proposed introduction, and providing a provision of the introducer liability by using the introducer pays principle. In addition, Thailand must support identification, monitoring, research, training, education, public awareness, technical and scientific cooperation, and financial resources for the prevention of harm by alien species efficiently.

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต .....พัทธดลิน เย็นมั่นกง.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....-.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการวิจัยมาด้วยดีตลอด ตลอดจนทั้งรองศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์ ซึ่งได้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และดร.ฉวีวรรณ หุตะเจริญ ดร.ชุมเจตน์ กาญจนเกษร และอาจารย์วิชา ฐิติประเสริฐซึ่งได้กรุณาสละเวลาเพื่อมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และได้กรุณาให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการวิจัยจนสำเร็จลุล่วงมาได้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลเหล่านี้ที่ได้กรุณาอนุเคราะห์ให้ข้อมูลและคำแนะนำเพื่อใช้ในการวิจัย ได้แก่ คุณชนภัทร วินยวัฒน์ , คุณอุไรพรรณ, คุณกฤษณา และคุณฐิติพันธ์ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม)และเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆในหน่วยงานต่างๆ ที่ช่วยให้ข้อมูลและกรุณาอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดียิ่ง อาทิ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานสิ่งแวดล้อม กรมเจ้าท่า, เจ้าหน้าที่ใน UNEP , เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม เป็นต้น อีกทั้ง ขอขอบคุณเพื่อนๆที่ได้ช่วยเหลือในด้านข้อมูลข่าวสารและช่วยให้กำลังใจมาตลอด

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา – มารดา (นายสรยุทธ และนางนรีรัตน์ เย็นมั่นคง)ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงินและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา ตลอดจนขอขอบคุณพี่สาวและน้องชาย (นางสาวพัชรมณีและนายบุรินทร์ เย็นมั่นคง) ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจในการวิจัยเป็นอย่างมาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

สารบัญตาราง ..... ฎ

สารบัญภาพ ..... ฐ

บทที่

1 บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.1.1 ความหมายและลักษณะของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 6

1.1.1.1 ความหมายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 6

1.1.1.2 กลไกในการนำเข้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 7

1.1.1.3 วิวัฒนาการของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 9

1.1.1.4 ผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 11

1.2 การตีความมาตรา 8 (ช)ของอนุสัญญาฯ 17

1.3 แนวคิดและทฤษฎีของการวิจัย 25

1.4 สมมติฐานของการวิจัย 25

1.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 25

1.6 ขอบเขตของการวิจัย 26

1.7 วิธีการดำเนินการวิจัย 26

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย 26

2 พันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 27

2.1 ประวัติความเป็นมาและลักษณะสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ 27

2.1.1 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาฯ 27

2.2.2 ลักษณะสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ 29

2.2.3 ความสัมพันธ์กับอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ 35

หน้า

บทที่

2.2 พันธะในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย 38
2.2.1 พันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศและพันธะในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯของประเทศไทย 38
2.2.1.1 การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามอนุสัญญา 38
2.2.1.1.1 การยอมรับชั่วคราว 38
2.2.1.1.1 การยอมรับขั้นสุดท้าย 41
2.2.1.2 การมีผลบังคับใช้ 50
2.2.1.3 การตั้งข้อสงวน 51
2.2.2 สถานการณ์ของประเทศไทยต่ออนุสัญญาฯในปัจจุบัน 51
2.2.3 ผลกระทบของอนุสัญญาฯต่อประเทศไทย 55
2.3 การดำเนินการภายหลังการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ 60
2.3.1 การรายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ 60
2.3.2 การระงับข้อพิพาท 60
2.3.3 การรับรองพิธีสาร 64
3 พันธะกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 66
3.1 การอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ 66
3.1.1 Cross – cutting Issue 69
3.1.2 มาตรการป้องกันล่วงหน้าและมาตราการทางนิเวศวิทยา 70
3.1.2.1 การป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 72
3.1.2.1.1 การป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นสู่ระบบนิเวศทางบก 74
3.1.2.1.2 การป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง 80
3.1.2.2 การควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 82
3.1.2.3 การกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 83
3.2 การจำแนกวินิจฉัยและการติดตามตรวจสอบ 85

หน้า

บทที่

3.3 การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย....89
3.4 การสร้างเสริมแรงจูงใจ....97
3.5 การวิจัยและการฝึกอบรม.... 103
3.5.1 การวิจัย.... 103
3.5.2 การฝึกอบรม.... 106
3.6 การให้ความรู้และการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน.... 108
3.6.1 การให้การศึกษาแบบทางการ.... 109
3.6.2 การให้การศึกษาแบบไม่เป็นทางการ.... 109
3.7 ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์.... 111
3.8 การจัดการทางการเงิน.... 115
4 ผลของพันธะกรณีในการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพต่อประเทศไทย.... 127
4.1 สภาพปัญหาจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายในประเทศไทย.... 127
4.2 พันธะกรณีที่เกี่ยวข้องในการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น.... 129
4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันอันตรายจากชต.... 129
ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในระบบนิเวศทางบก.... 129
1. พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456.... 129
2. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507.... 130
3. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.... 132
4. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.... 134
5. พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522.... 135
6. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499.... 135
7. พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ.2525.... 136
8. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.... 137
9. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504.... 138
10. พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ.2509.... 139

หน้า

บทที่

11. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 140
12. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 141
13. พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 142
ข. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในระบบนิเวศทางน้ำและทางทะเลและชายฝั่ง 143
1. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 143
2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 145
4.2.2 บทวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 163
4.2.3 มาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ... 170
4.2.3.1 มาตรการทางนโยบาย 170
- การจำแนกวินิจฉัยและการติดตามตรวจสอบ 171
- ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ 172
- การจัดการทางการเงิน 173
4.2.3.2 มาตรการทางสังคม 173
- การวิจัยและการฝึกอบรม 173
- การให้ความรู้และการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน 174
- การสร้างเสริมแรงจูงใจ 175
4.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 175
4.3.1 การบริหารระดับชาติ 176
4.3.2 การบริหารทางด้านระหว่างประเทศ 177
4.3.3 งานทางด้านวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคที่จำเป็น 177
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 202
5.1 บทสรุป 202
5.2 ข้อเสนอแนะ 206
5.2.1 มาตรการทางกฎหมาย 207

หน้า

บทที่

5.2.2 มาตรการทางนโยบาย 208
5.2.3 มาตรการทางสังคม 210
รายการอ้างอิง 214
ภาคผนวก 222
ภาคผนวก ก ความคิดเห็นต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย 222
ภาคผนวก ข CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY 1992 229
ภาคผนวก ค DRAFT GUIDING PRINCIPLES FOR THE PREVENTION, INTRODUCTION AND MITIGATION OF IMPACTS OF ALIEN SPECIES 252
ประวัติผู้วิจัย 258

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตาราง หน้า

1 ตารางแสดงพันธกรณีในการป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามต่อระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 121

2 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามต่อระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่น 147

3 การวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของไทยในการป้องกันอันตรายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ..... 180

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพประกอบ หน้า

1 พันธกรณีในการป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นตามมาตรา 8(h)ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 118

2 ประเด็นในพันธกรณีของการป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นตามมาตรา 8(h) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 119

3 ภาพแสดงการป้องกันการนำเข้า ควบคุมหรือการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายตามกฎหมายไทย..... 146

4 ภาพแสดงการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น 179

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย