

## การดำเนินงานด้านการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทวีปเอเชีย

มีการดำเนินงานคล้ายกับในภูมิภาคละตินอเมริกา หลายประเทศในเอเชียได้เริ่มจัดทำมาตรการเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) ได้ร่างข้อตกลงกรอบการดำเนินงานในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ สามประเทศจากภูมิภาคนี้เป็นสมาชิกของ กลุ่มประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง (LMMC) ซึ่งได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ และทั้งสามประเทศมีวิธีดำเนินงาน หรือกำลังอยู่ในขั้นร่างระบบสำหรับการเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์ในระดับประเทศ หรือ ระดับท้องถิ่น/ภูมิภาค

### กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

อาเซียนประกอบด้วย 10 ประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2510 ในเดือนกันยายน ปี พ.ศ.2540 มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนครั้งที่ 8 ซึ่งเนื้อหาการประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตัวแทนจากประเทศฟิลิปปินส์เสนอให้จัดทำพิธีสารทั่วไประหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วย การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ต่อมา มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการสองครั้ง ทำให้ได้ร่างข้อตกลงกรอบการดำเนินงานอาเซียนว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรมในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ.2543 ต่อมาแผนปฏิบัติการฮานอยได้ถูกรับรองในระหว่าง การประชุมสุดยอดผู้นำของอาเซียน สมัยที่ 6 (6<sup>th</sup> ASEAN Summit) ในปี พ.ศ.2541 ตามแผนปฏิบัติการนี้ ร่างข้อตกลงกรอบการดำเนินงาน จะต้องได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2547 แต่จนถึงขณะนี้ข้อตกลงกรอบงานยังไม่ได้รับการรับรองแต่อย่างใด

### ขอบเขต

ข้อตกลงกรอบงานมีขอบเขตกว้างมากโดยครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพและพันธุกรรมซึ่งจำแนกได้ดังนี้ สารพันธุกรรม สิ่งมีชีวิตและส่วนต่างๆ ของสิ่งมีชีวิต ประชากร หรือ องค์ประกอบทางชีวภาพ อื่นๆ ในระบบนิเวศ ทรัพยากรชีวภาพที่มีศักยภาพหรือคุณค่าในการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือ ประโยชน์สำหรับมนุษย์ รวมถึงการเข้าถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากร ซึ่งการเข้าถึงนั้นไม่ได้เป็นไปแบบอัตโนมัติ ขอบเขตข้อตกลงกรอบการดำเนินงานจะไม่รวมการใช้ทรัพยากรชีวภาพและ ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นไปตามธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นโดย ชนพื้นเมือง และชุมชนท้องถิ่น

ข้อตกลงกรอบงานไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการเข้าถึง แต่ปล่อยให้ประเทศต่างๆ กำหนดลักษณะของวิธีการเข้าถึงเอง รัฐสมาชิกแต่ละประเทศจะกำหนดหน่วยงานระดับชาติเพื่อมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ วิธีการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศตนเอง และ ข้อตกลงกรอบการดำเนินงานเรียกร้องให้

ใช้หน่วยงานที่มีอยู่ในอาเซียนเป็นหน่วยงานประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Clearing House Mechanism)

### การเข้าถึง

ข้อตกลงกรอบการดำเนินงาน กำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า ก่อนที่จะเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่นั้น ขั้นตอนความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับประเทศนั้นๆ สำหรับในระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดตั้งกระบวนการความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าต้องให้ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นที่มีรูปแบบวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า และกระบวนการเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ต้องเคารพและทำตามจารีตประเพณี ข้อปฏิบัติและระเบียบแบบแผนของชนพื้นเมือง และชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้กระบวนการให้ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงทุกข้อมูล ซึ่งการเปิดเผยควรจะใช้ภาษาที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าใจได้

### เงื่อนไข

ภายใต้ร่างข้อตกลงกรอบการดำเนินงาน ผู้ให้ทรัพยากร ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ ข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ใดๆ ก็ตามจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อระบบภูมิปัญญาท้องถิ่น และวิถีปฏิบัติของชุมชนที่เกี่ยวข้อง ในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์จะเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของรัฐสมาชิก ซึ่งต้องประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์หรือคุณสมบัติขั้นต่ำ เช่น การมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ ในด้านกิจกรรมค้นคว้าวิจัย และอัตราค่าธรรมเนียมการเข้าถึงที่มอบให้แก่ผู้ให้ทรัพยากร ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้เก็บจากเทคโนโลยีที่พัฒนามาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสารพันธุกรรมต่างๆ

ร่างข้อตกลงกรอบการดำเนินงานกำหนดให้สมาชิกของรัฐแต่ละประเทศสร้างกลไก ภายใต้ระบบการเข้าถึงของประเทศตนเอง ความขัดแย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐสมาชิก หรือระหว่างชุมชนกับรัฐสมาชิก หรือระหว่างชุมชนในเรื่องการเข้าถึง ควรแก้ไขหรือไกล่เกลี่ยโดยผ่านการเจรจาหารือ ร่างข้อตกลงไม่ได้ระบุประเด็นการติดตามตรวจสอบทรัพยากรที่ถูกเข้าถึงหน่วยประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นระบบเตือนภัยเกี่ยวกับการให้หรือไม่ให้อนุญาตเพื่อ และเผยแพร่ข้อมูลการยื่นขออนุญาตเข้าถึงซึ่งข้อมูลนี้ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐสมาชิกแล้ว

### ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง (Like – Minded Megadiverse Countries) และมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเกี่ยวกับการควบคุมการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพ รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ มีประกาศบริหาร

247 ( Executive Order 247: EO 247) ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2538 ดังนั้น ประกาศบริหาร 247 จึงถูกพิจารณาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ฉบับแรกของโลก ในปี พ.ศ.2539 กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ (DENR) ออกประกาศการปกครองฉบับที่ 20 (DAO No. 20) ซึ่งเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับดำเนินงานภายใต้ประกาศบริหาร 247 (EO 247)

#### **ขอบเขต**

ประกาศบริหาร 247 ได้บัญญัติแนวทาง และสร้างกรอบการดำเนินงานสำหรับควบคุม การสำรวจทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม ผลิตภัณฑ์และอนุพันธ์ของทรัพยากรชีวภาพ และทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการเข้าถึงเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์และการค้า และวัตถุประสงค์อื่นๆ

ประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้ประกาศบริหาร 247 (EO 247) ที่ให้เห็นประเด็น ปัญหาบางอย่าง คือ ความกว้างของขอบเขตของประกาศและกระบวนการขั้นตอนบางประการที่ใช้ใน เรื่องความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า ในวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ.2544 สภานิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ ประกาศใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า (Wildlife Act) เพื่อแก้ไขปัญหาของประกาศบริหาร 247 พระราชบัญญัติสัตว์ป่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเพียงสองส่วนที่อ้างถึงการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพ คือ ในมาตราที่ 14 และ 15 ซึ่งกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการขั้นตอนในการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพไปมากพอสมควร ในวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ (DENR) กรมการเกษตร (DA) และสภาการพัฒนายั่งยืนของประเทศฟิลิปปินส์ (PCSD) ร่วมกันออกประกาศการปกครองฉบับที่ 1 (AO No. 1) ซึ่งประกอบด้วยกฎการดำเนินงานและระเบียบข้อบังคับ สำหรับพระราชบัญญัติสัตว์ป่า และมีการจัดทำร่าง แนวทางสำหรับกิจกรรมการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพในฟิลิปปินส์ ซึ่งจะออกประกาศร่วมกัน โดย กรมสิ่งแวดล้อมและกรมทรัพยากรแห่งชาติ (DENR) กรมการเกษตร (DA) สภาการพัฒนายั่งยืนของประเทศฟิลิปปินส์ (PCSD) และคณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยประเด็นชนพื้นเมือง ปัจจุบันกำลังมีการตรวจสอบปรับปรุง ประกาศบริหาร 247 (EO 247) และประกาศการปกครองฉบับที่ 20 (DAO No. 20) เพื่อประเมินว่าประกาศทั้งสองฉบับนี้ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติสัตว์ป่าและประกาศการปกครองฉบับที่ 4 (AO NO 1) หรือไม่

#### **ขอบเขต**

ของพระราชบัญญัติสัตว์ป่า จำแนกการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพว่าเป็น การค้นคว้าวิจัย การเก็บรวบรวมและการใช้ทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม สำหรับวัตถุประสงค์ที่จะนำองค์ความรู้ที่ได้มาใช้ประโยชน์ทางการค้าเท่านั้น

### กระบวนการเข้าถึง ที่กำหนดในพระราชบัญญัติสัตว์ป่า

- ผู้ที่เสนอขอทำการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพจะต้องดำเนินการ การสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพตั้งระบุในร่างแนวทาง โดยยอมรับในเรื่องกำหนดเวลาและเงื่อนไขในการลงทะเบียนซึ่งกำหนดโดยเลขาธิการของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ (DENR) และ/หรือ เลขาธิการของกรมการเกษตร (DA)
- ผู้ยื่นขออนุญาตจะต้องได้รับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า จากชุมชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น คณะกรรมการจัดการภายใต้พระราชบัญญัติเลขที่ 7586 หรือ บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ในกระบวนการให้ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า ชุมชนที่เกี่ยวข้องสามารถเจรจาต่อรองเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรที่นำไปใช้

### เงื่อนไข

พระราชบัญญัติสัตว์ป่า และประกาศการปกครองเลขที่ 1 (AO No 1) ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือเกณฑ์ขั้นต่ำในการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่บทที่ 6 ของแนวทางระบุถึงรายละเอียดของข้อกำหนดการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพ ค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐ การจ่ายล่วงหน้า (UP-front payments) และผลกำไรที่ไม่ได้มาในรูปแบบการเงิน ซึ่งอาจได้รับความเห็นชอบโดยผู้ใช้และผู้ให้ทรัพยากร

### บทลงโทษ

พระราชบัญญัติสัตว์ป่าไม่ได้อ้างถึงการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพเป็นการเฉพาะ แต่อ้างถึง “การเก็บเกี่ยว” “การล่า” และ “การครอบครองสัตว์ป่า” โดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งถ้ามีการละเมิดจะสามารถลงโทษให้มีการจำคุก อย่างน้อย 4 ปี และปรับมากกว่า 300,000 ดอลลาร์ โดยบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับชนิดพันธุ์ที่ถูกเก็บ ถูกล่า หรือ ถูกครอบครองโดยละเมิดกฎหมาย

### เงื่อนไขสำหรับกรณีการค้นคว้าวิจัย

เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ และทรัพยากรพันธุกรรม ที่ไม่เกี่ยวข้องทางการค้าจะไม่ได้รับการยกเว้นจากพระราชบัญญัติสัตว์ป่า ผู้ทำวิจัยจะต้องจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOA) กับเลขาธิการของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ (DENR) และ/หรือ กรมการเกษตร (DA) หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจ และเลขาธิการจะออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ผู้ยื่นขออนุญาตทำวิจัยจะต้องได้รับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าจากชนพื้นเมือง หรือได้รับการอนุมัติก่อนให้เข้าทำการวิจัย หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น (the concerned local government units: LGUs) หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่คุ้มครอง

และสัตว์ป่า เจ้าของพื้นที่ส่วนบุคคลและ/หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หรือ สถาบันที่เก็บรวบรวม ทรัพยากร ผู้ที่นำทรัพยากรไปใช้ที่ไม่ใช่ชาวฟิลิปปินส์ จะต้องมีความร่วมมือกับสถาบันของประเทศ ฟิลิปปินส์ ข้อตกลงต้องระบุว่า จะต้องไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นผลพลอยได้จากผลของงานวิจัย ทางด้านวิทยาศาสตร์ และไม่มีการอ้างสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา (IPRs) เหนือผลการวิจัยนั้น โดย ปราศจากความเห็นชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้เสนอขอทำการวิจัยจะต้องนำเสนอผลการ ดำเนินงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการในบทสรุปของงานวิจัย สำหรับข้อตกลงว่าด้วยการค้นคว้าวิจัยด้านการศึกษา (ARA) ภายใต้ประกาศการบริหารฉบับที่ 247 (EO 247) ยังคงมีผลจนกระทั่งข้อตกลงดังกล่าวจะหมดอายุ หากผู้ยื่นขออนุญาตปรารถนาที่จะจัดทำ ข้อตกลงใหม่ ต้องดำเนินการให้เกิดความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสัตว์ป่า

### **การติดตามตรวจสอบ**

บทที่ 7 ของแนวทางระบุให้ ผู้ใช้ทรัพยากรจะต้องเสนอรายงานความก้าวหน้าประจำปี ซึ่งต้อง ครอบคลุมสถานภาพของการได้รับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า กระบวนการในการเก็บตัวอย่าง ข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์และกระบวนการกระจายผลประโยชน์ หรือการดำเนินงานที่ได้ จัดเตรียมอื่นๆ และรายงานความก้าวหน้าดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย การรับรองว่าได้ปฏิบัติตาม ข้อตกลงจากหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าที่เหมาะสม การรับรองจากผู้ให้ผลประโยชน์ ที่ได้จากรัฐบาล และหลักฐานในการยินยอมให้แบ่งตัวอย่างที่เก็บได้ส่วนหนึ่ง ภายใต้ข้อถือปฏิบัติ ด้านการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพ แนวทางยังระบุถึงต้นแบบของบัญชีรายชื่อดัชนีในการติดตาม ตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน กรมกิจการต่างประเทศและกรมวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี สามารถช่วยเหลือในเรื่องของการติดตามตรวจสอบ รวมถึงติดตามตรวจสอบนวัตกรรมและ การค้าในต่างประเทศ พลเมืองในสังคมได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนในการติดตามตรวจสอบ การ ดำเนินงานภายใต้ข้อปฏิบัติด้านการสำรวจค้นทางชีวภาพ

ระหว่างปี พ.ศ.2539 ถึงต้นปี พ.ศ.2547 คณะกรรมการระหว่างหน่วยงานว่าด้วย ทรัพยากร ชีวภาพ และทรัพยากรพันธุกรรม ได้พิจารณาการยื่นขออนุญาต 8 กรณีที่เป็นข้อตกลงงานวิจัยเพื่อ การค้า และการยื่นขออนุญาต 17 กรณีที่เป็นข้อตกลงงานวิจัยเพื่อการศึกษา (ARA) ภายใต้ประกาศการ บริหารที่ 247 (EO 247) โดยมีเพียง 1 กรณี ที่เป็นข้อตกลงงานวิจัยเพื่อการค้า และอีก 1 กรณี ที่เป็น ข้อตกลงเพื่อการศึกษา ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งกรณีแรกเป็นข้อตกลงระหว่างกรมการเกษตรมหาวิทยาลัยยู ทาห์ (Utah) และมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ ในการยื่นขออนุญาตเพื่อเก็บ เพรียงหัวหอม (tunicates) ฟองน้ำ (sponges) และตัวอย่างสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง เพื่อตรวจหาปริมาณของสารกระตุ้นทางชีวภาพ (bioactive compounds) ส่วนกรณีถัดมาที่ได้รับอนุญาตเสนอโดยมหาวิทยาลัย ฟิลิปปินส์ในปี พ.ศ.