

## การดำเนินงานการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทวีปอเมริกาเหนือ

ทั้ง 3 ประเทศในอเมริกาเหนือ ไม่มีประเทศใดที่ดำเนินงานภายใต้ระบบการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ไม่ใช่ภาคีสมาชิก ดังนั้นจึงไม่มีพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับระบบการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ประเทศแคนาดา และ สหรัฐอเมริกามีกิจกรรมเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อยู่บ้างในระดับท้องถิ่น/รัฐ ประเทศแคนาดาได้ริเริ่มกระบวนการจัดทำนโยบายของประเทศ ในขณะที่เม็กซิโกประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว

### ประเทศแคนาดา

รัฐบาลของประเทศแคนาดากำลังจำแนกวิธีการดำเนินงานที่ประเทศต้องการในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ประเทศแคนาดาไม่มีกฎหมายเฉพาะในระดับประเทศที่ประกาศใช้ในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ และขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานถูกแบ่งเป็นความรับผิดชอบระหว่างจังหวัด และรัฐบาลของเขตการปกครอง รวมถึง ชุมชนชาวออร์จิน (Aboriginal communities)

เขตปกครองทางเหนือของแคนาดามี 3 เขต ประกอบด้วย ยูคอน (YUKON) เขตปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ (NWT) และ นูนาวัต (NUNAVUT) มีความก้าวหน้าในการดำเนินการในระบบการเข้าถึงและ

การแบ่งปันผลประโยชน์มากกว่าเขตการปกครองอื่นๆ แต่ละเขตการปกครองมีระบบการออกใบอนุญาตเข้าถึงที่ถูกต้องตามกฎหมายสำหรับการค้นคว้าวิจัย ระบบอนุญาตของทั้ง 3 เขตการปกครองมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

### เขตการปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ (NWT) และนูนาวัต (NUNAVUT)

การขอสิทธิบัตรงานวิจัยในเขตปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ (NWT) และ นูนาวัต (NUNAVUT) ถูกควบคุมดูแลโดย พระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2517

#### หลักการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือ การเก็บตัวอย่างเพื่องานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ต้องได้รับใบอนุญาตหรือได้รับมอบสิทธิ์ และกิจกรรมเหล่านี้ต้องได้รับการอนุญาตภายใต้กฎหมายส่วนอื่นๆ ด้วย ตัวอย่างการยื่นขอใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์ ได้แก่ สถาบันวิจัยออโรรา (Aurora) ในเขตปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ (NWT) และสถาบันวิจัยนูนาวัต (Nunavut) ในนูนาวัต ทั้งสองสถาบันเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยท้องถิ่น และเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการใช้งานวิจัยและความรู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตปกครอง

## ขอบเขต

พระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์ ไม่ได้สร้างความแตกต่างระหว่างการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์กับการค้นคว้าวิจัยทางการค้า สถาบันวิจัยทั้งสองตีความขอบเขตของพระราชบัญญัติอย่างกว้างๆ เช่น คำว่า “การค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์” ครอบคลุมถึงเรื่องทางสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ มนุษยวิทยา และวิศวกรรม

## กระบวนการเข้าถึง

พระราชบัญญัติไม่มีการกำหนดให้แจ้งความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า แต่ในกระบวนการยื่นคำร้องของทุกงานวิจัยต้องมีรายงานการสัมภาษณ์ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร กระบวนการยื่นขออนุญาตอาจจะต้องได้รับคำปรึกษา และความเห็นชอบจากชุมชนชาวอินูอิต (Inuit Communities) ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่ในการทำวิจัยและกิจกรรมที่ทำวิจัย พันธะสำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนใหญ่ ถูกจำกัดอยู่ในรูปแบบของการรายงาน และการแบ่งปันผลงานวิจัย

## บทลงโทษ

การละเมิดพระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์ ในเรื่องระเบียบหรือเงื่อนไขของใบอนุญาตจะถูกปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ และ/หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

ระบบการขออนุญาตทำการค้นคว้าวิจัยของเขตการปกครองตะวันตกเฉียงเหนือ และนูนาวุต ถูกใช้อย่างแพร่หลาย สถาบันวิจัยออโรรา (Aurora) มอบเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์มากกว่า 74 ฉบับ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีววิทยา ธรณีวิทยา สุขภาพ สังคมศาสตร์ และความรู้ตามประเพณีท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์ในปี 2000 ในปี 2002 สถาบันวิจัยนูนาวุต มีงานวิจัยมากกว่า 100 โครงการ ซึ่งเป็นงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์กายภาพ สุขภาพ สังคมศาสตร์ และความรู้ตามประเพณีท้องถิ่น ที่ดำเนินงานในเขตปกครอง โครงการทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินักวิทยาศาสตร์เช่นกัน

## ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาคัลลาห์กับแคนาดา คือไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ครอบคลุมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในประเทศ ขอบเขตอำนาจทางกฎหมายถูกแบ่งระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลางและหน่วยงานของแต่ละรัฐ และเจ้าของพื้นที่ส่วนบุคคล สำหรับหน่วยงานที่เป็นอุทยานแห่งชาติมีการจัดหาระบบการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว

## หลักการ

ประมวลกฎหมายของรัฐบาลกลาง ระบุห้าม การขาย หรือการใช้ผลผลิตจากธรรมชาติที่เก็บจากอุทยานแห่งชาติเพื่อการค้า ประมวลกฎหมายนี้ยังห้าม การนำพืช ปลา สัตว์ป่า หินหรือแร่ธาตุ ออกจากอุทยานแห่งชาติโดยปราศจากการขออนุญาตเก็บตัวอย่าง มีการจำแนกความแตกต่างระหว่างการ

ค้นคว้าวิจัยในอุทยาน ที่อาจนำ หรือไม่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ทางการค้า (ซึ่งต้องได้รับการอนุญาต) และการขายโดยตรง หรือการใช้ผลผลิตที่พบในอุทยานแห่งชาติเพื่อการค้า (ซึ่งถูกห้าม)

### กระบวนการเข้าถึง

- การยื่นขออนุญาตถูกเสนอผ่านเครือข่ายระบบอินเทอร์เน็ต
- การพิจารณาคำร้องขออนุญาตจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของแต่ละอุทยานหรืออุทยานที่ถูกเสนอให้เป็นพื้นที่ทำวิจัย
- การยื่นขออนุญาตจะถูกประเมินตามลักษณะการเห็นชอบและไม่เห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งการค้นคว้าวิจัยที่ได้รับอนุมัติส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรในอุทยาน หรือให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อแบ่งปันกับเจ้าหน้าที่อุทยานหรือสาธารณชน ส่วนการค้นคว้าวิจัยที่ไม่ได้รับอนุญาตส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว หรือส่งผลกระทบต่อทรัพยากรของอุทยาน และเจ้าหน้าที่อุทยานสามารถให้การอนุญาตแก่ ตัวแทนของสถาบันที่มีชื่อเสียง หรือได้รับการยอมรับทางด้านวิทยาศาสตร์ หรือสถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย การสำรวจขั้นพื้นฐาน การติดตามตรวจสอบ การวิเคราะห์ผลกระทบ กลุ่มการศึกษา หรือการจัดแสดงในพิพิธภัณฑ์ ข้อกำหนดเหล่านี้รวมถึงความร่วมมือของสถาบันและการวิจัยเชิงการค้าที่อยู่ภายในขอบเขตของข้อกำหนด

ประมวลกฎหมายของรัฐบาลกลางไม่ได้กล่าวถึงความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้าไว้ในเนื้อหาของ การอนุญาตเก็บตัวอย่าง แต่ กระบวนการการยื่นขออนุญาตต้องมีหลักประกันว่า การยื่นขออนุญาตได้เปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่อุทยานว่า กิจกรรมในโครงการงานวิจัย สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับและนโยบาย ของหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (NPS) หรือไม่ นอกจากนี้ ระเบียบข้อบังคับยังไม่มี การอ้างถึงการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเงื่อนไขการอนุญาตการเข้าถึง แต่ในการ อนุญาตจะมีเงื่อนไขทั่วไปที่สามารถใช้ได้กับทุกงานวิจัย

### เงื่อนไข

กำหนดว่า ตัวอย่าง หรือ ส่วนประกอบของตัวอย่าง (ซึ่งรวมถึงสารพันธุกรรม) ต้องมีจุดประสงค์ การนำไปใช้ทางด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษาเท่านั้น การใช้เพื่อจุดประสงค์ทางการค้าจะได้รับ อนุญาตต่อเมื่อผู้ขออนุญาตลงนามในข้อตกลง ความร่วมมือทางด้านการค้นคว้าวิจัยและการพัฒนา (CRADA) หรือลงนามในข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์กับหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (NPS) เท่านั้น การมีข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ในหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (NPS) ได้รับแรงกระตุ้น จากผลประโยชน์ของสารชีวภาพในอุทยานแห่งชาติเยนโลสโตนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากเอมไซม์ชนิด หนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการใช้ทางการค้า และจากการที่พระราชบัญญัติการจัดการฉบับรวม อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2541 ผ่านความเห็นชอบจากสภา ส่งผลให้รัฐมนตรีด้านความมั่นคง

ภายในประเทศสามารถเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มนักวิจัย และภาคอุตสาหกรรมเอกชนเพื่อการจัดการ การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและมีประสิทธิผล และเงื่อนไขในการอนุญาตกำหนดให้ นักวิจัย จะต้องทำรายงานกิจกรรมประจำปี และจะต้องส่งรายงาน และสิ่งตีพิมพ์ที่เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัย นั้นๆ

### **บทลงโทษ**

ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง การได้รับอนุญาตสามารถถูกสั่งระงับหรือยกเลิก หากมีการฝ่าฝืนระเบียบ นอกจากนี้เงื่อนไขการอนุญาตทั่วไปได้ระบุไว้ว่า ถ้ามีผลผลิตทางการค้าจากกิจกรรม การเก็บรวบรวมของผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งไม่ได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือและการพัฒนา (CRADA) หน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (NPS) มีสิทธิเก็บค่าธรรมเนียม ร้อยละ 20 และอาจเก็บค่าธรรมเนียมจากความเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้น

ระบบการอนุญาตของหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติได้ให้บริการงานวิจัยประมาณ 275 โครงการ ต่อปีเฉพาะในอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน ในขั้นตอนหนึ่งของการอนุญาตเหล่านี้คือ

### **การติดตามตรวจสอบ**

หน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะในอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน จะให้เจ้าหน้าที่ของอุทยานติดตามนักวิจัยตลอดระยะเวลาที่มีการเก็บตัวอย่าง และระบบการอนุญาตจะสามารถใช้เป็นมาตรการในการตรวจสอบได้อีกวิธีหนึ่ง เนื่องจากการอนุญาตต้องมีการทำสัญญาแบ่งปันผลประโยชน์ ระหว่างอุทยานแห่งชาติ กับกลุ่มความร่วมมืออื่นๆ สัญญานี้จะเป็นคำสั่งศาล แต่ศาลรัฐบาลกลางจะสั่ง หน่วยบริการอุทยานแห่งชาติให้จัดเตรียมแถลงการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติในเรื่องการจัดการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งอยู่ในการดูแลของหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (ตัวอย่างเช่น สวนสาธารณะ อนุสรณ์สถาน และอื่นๆ) กระบวนการนี้ปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงาน แต่คาดว่า ร่างแถลงการณ์ จะเปิดให้ประชาชนพิจารณาทบทวนในช่วงฤดูใบไม้ผลิปี 2005

### **รัฐฮาวาย**

รัฐฮาวายได้เริ่มผลักดันให้มีการควบคุมการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (The Senate) พิจารณาญัตติข้อเสนอ ในที่ประชุมปี พ.ศ.2547 ผลจากการประชุมคือ ทั้งสองสภาไม่ได้ข้อตกลงในเรื่องกฎหมาย แต่มีแผนงานที่จะตั้ง คณะกรรมาธิการให้เป็นที่ปรึกษาด้านการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพในต้นปี พ.ศ.2548 ซึ่งในปี พ.ศ. 2547 กระบวนการขออนุญาตเก็บตัวอย่างทางวิทยาศาสตร์ บนแผ่นดิน และในน่านน้ำของรัฐไม่ได้มีข้อกำหนดใน การแบ่งปันผลประโยชน์ มหาวิทยาลัยฮาวายได้ลงนามในข้อตกลงการเข้าถึงและการถ่ายโอนสารพันธุกรรม รวมถึงสัญญาการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ กับหน่วยงานอื่นๆ ในกาลนี้

มหาวิทยาลัยได้ตัดสินใจตามข้อกำหนดการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพโดยความสมัครใจ

## ประเทศเม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโกมีกรอบการดำเนินงานที่ใช้ในการควบคุมทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาช่องว่างการควบคุมทรัพยากรพันธุกรรม จากกรอบนี้ได้มีการริเริ่มกฎหมาย 2 ฉบับในสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน แต่ยังไม่เคยมีการพิจารณาในวงกว้าง

### พระราชบัญญัติทั่วไป (General Act)

#### หลักการ

พระราชบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสมดุลงานนิเวศและสิ่งแวดล้อม กำหนดว่าการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมต้องได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ เนื่องจากผลประโยชน์นี้รัฐจึงสามารถควบคุมกิจกรรมการเข้าถึงในฐานะตัวแทนของสังคม

#### กระบวนการเข้าถึง

ตามมาตราที่ 87 ของพระราชบัญญัติทั่วไป การเก็บตัวอย่างทรัพยากรชีวภาพในทางวิทยาศาสตร์ (รวมทั้งทรัพยากรพันธุกรรม) ที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ จะต้องได้รับการมอบอำนาจในการเก็บตัวอย่างจากสำนักเลขาธิการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องเผยแพร่ผลการวิจัยต่อสาธารณะ กรณีทรัพยากรถูกใช้สำหรับจุดประสงค์ทางเทคโนโลยีชีวภาพ มาตรา 87 ทวิ กำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจ จะต้องอยู่บนการให้ความเห็นชอบล่วงหน้าจากเจ้าของพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากร ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรต้องมีการแบ่งปันกับเจ้าของพื้นที่

พระราชบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสัตว์ป่า กำหนดให้ต้องมีความเห็นชอบล่วงหน้าจากเจ้าของพื้นที่เมื่อมีกิจกรรมการเก็บตัวอย่างที่มีวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องการให้ผู้เก็บตัวอย่างเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมของตน และมอบตัวอย่างที่เป็นสารชีวภาพเก็บไว้ในสถาบันวิจัยแห่งชาติ

เนื่องจากมาตรา 87 จึงมีข้อกำหนดมาตรฐานเม็กซิกัน (Nom-126-eol-2000) ในการเก็บตัวอย่างทางวิทยาศาสตร์ หากผู้ใช้เปลี่ยนวัตถุประสงค์จากการยื่นขออนุญาตทางวิทยาศาสตร์ เป็นการยื่นขออนุญาตทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ผู้ที่ต้องการเปลี่ยนจะต้องเสนอคำร้องใหม่ ที่ระบุวัตถุประสงค์ใหม่ และตั้งขั้นตอนสำหรับความเห็นชอบและข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ใหม่

#### พระราชบัญญัติการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน

ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน ควบคุมการเก็บตัวอย่างที่มีวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ การค้า และเทคโนโลยีชีวภาพ ตามกรอบการเข้าถึงในพระราชบัญญัติทั่วไป (General Act) ซึ่งพระราชบัญญัติการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน ระบุถึงกระบวนการเก็บตัวอย่างที่กระทำโดย

เจ้าของพื้นที่ หรือ หน่วยงานภาครัฐ พระราชบัญญัตินี้ตระหนักถึงสิทธิของกลุ่มชนพื้นเมืองที่มีอยู่เหนือ  
สายพันธุ์ในท้องถิ่นของตน และ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัตินี้ระบุถึงการลงทะเบียน ความรู้ ภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้อง และ  
การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น หากมีการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น  
ต้องมีการระบุถึงสิทธิของชุมชนในการเป็นเจ้าของของชุมชน รวมถึงข้อตกลงการเข้าถึงและการพิสูจน์  
ความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า

### **บทลงโทษ**

การกระทำผิดตามประมวลกฎหมายของเม็กซิโกประกอบด้วย การเก็บตัวอย่างโดยผิดกฎหมาย  
และการลักลอบขนส่งทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งบทลงโทษคือ ให้จำคุก และ/หรือ จ่ายค่าปรับ และมี  
บทลงโทษอื่นๆ ที่จะถูกนำมาใช้ เมื่อการเข้าถึงนั้นปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์ทางการค้า

การขัดแย้งระหว่างการครอบครองพื้นที่กับการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชนบท เป็นปัจจัยสำคัญที่  
ขัดขวางการตั้งและการประกาศใช้ระบอบการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ในประเทศเม็กซิโก  
เนื่องจากความไม่แน่นอนและไม่ไว้วางใจ ที่เกิดจากหน่วยงานภาคสังคมบางแห่ง ในบางสถานการณ์  
กิจกรรมการสำรวจตรวจค้นทางชีวภาพเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก การทำระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงและ  
การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจนและการระบุถึงปัญหาของสังคมในบางพื้นที่ของประเทศ จะสามารถ  
ช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ดังกล่าวสนอร์เวย์มีหลักประกันในการนำเข้าทรัพยากรอีก  
ด้วย