

ด่วนที่สุด

ที่ ทส ๑๐๑๓/ ๒๕๖๒



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่..... 7203
วันที่ 28 พ.ย. 63 เวลา 11.40

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

เรื่องเพื่อ พิจารณาจร

๒๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่องที่ ๑๑

เรื่อง กรอบการเจรจาในการรับรองพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

28 ก.ย. 2553

จัดเข้าวาระ.....

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
- ร่างพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม
 - กรอบการเจรจาสำหรับคณะผู้แทนไทยในการรับรองพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ ๑๐

ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอเสนอเรื่อง กรอบการเจรจาในการรับรองพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม โดยเรื่องที่เสนอดังกล่าวนี้นี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมา

๑.๑.๑ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในลำดับที่ ๑๘๘ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ มีผลให้พันธกรณีของอนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศไทย โดยในมาตรา ๑๕ ของอนุสัญญา ได้ระบุให้ตระหนักถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน โดยกำหนดหลักการในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการดำเนินการให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์

/อย่างเท่าเทียม...

อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ที่สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

๑.๑.๒ สมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการประชุมสมัยที่ ๗ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มีมติให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Ad Hoc Open-ended Working Group on Access and Benefit-sharing) เพื่อจัดทำและเจรจาต่อรองระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (International Regime on Access and Benefit Sharing) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรับรองเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการดำเนินการตามมาตรา ๑๕ และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๑.๓ คณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ได้มีการประชุมทั้งหมด ๘ ครั้ง ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ – กรกฎาคม ๒๕๕๓ เพื่อจัดทำเนื้อหาของระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในรายช้อยบทย ซึ่งได้รับการพัฒนาไปเป็นพิธีสารที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ได้แก่ “พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม” โดยกำหนดจะเสนอเพื่อรับการรับรองในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ ในระหว่างวันที่ ๑๘-๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น

๑.๒ ผลการดำเนินงาน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๒.๑ จัดการประชุมหารือและระดมความเห็นต่อร่างระบอบระหว่างประเทศฯ และร่างพิธีสารฯ ระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อาทิ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม เทคโนโลยีชีวภาพ ทรัพยากรพันธุกรรม และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาคการวิจัย หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตั้งแต่เดือนมกราคม – สิงหาคม ๒๕๕๓ จำนวน ๖ ครั้ง เพื่อหารือ ระดมความเห็น และจัดเตรียมกรอบความเห็นของประเทศสำหรับการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ และการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ และเวียนเอกสารร่างพิธีสารฯ ให้หน่วยงานต่าง ๆ จำนวน ๒๔ หน่วยงาน เพื่อขอรับทราบความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๒ หารือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อการรับรองร่างพิธีสารฯ ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ ซึ่งมีความเห็นโดยสรุปว่า การรับรองพิธีสารเป็นเพียงการยอมรับความถูกต้องแท้จริง (authentication) ของตัวบทเนื้อหาของสนธิสัญญาเท่านั้น ไม่ใช่การแสดงความยินยอมในการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาอันจะทำให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญานั้นๆ ดังนั้น การรับรองพิธีสารฯ จึงไม่เข้าข่ายที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่หากมีประเด็นใดในพิธีสารฯ ที่พิจารณาว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม พิธีสารฯ ก็น่าจะเข้าข่ายประเภทหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๔๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา และก่อนการลงนาม คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับพิธีสารฯ รวมถึงต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

๑.๒.๓ จัดการประชุมคณะทำงานการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (นายวิชา ชิตีประเสริฐ เป็นประธาน) ซึ่งเป็นคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รวม ๒ ครั้ง ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ เพื่อจัดเตรียมความเห็นของประเทศไทยในการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้อนุสัญญาฯ และจัดทำกรอบการเจรจาในการรับรองพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมฯ

๑.๒.๔ นำเสนอกรอบการเจรจาดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน) เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ และคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ ตามลำดับ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อการกรอบการเจรจาของประเทศไทยในการรับรองพิธีสารฯ ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔(๗) กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย เป็นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๓. ความจำเป็นเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และประธานร่วมของคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ จะนำเสนอพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ให้ภาคีอนุสัญญาฯ ให้การรับรองในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการประชุมดังกล่าวจะเริ่มขึ้น

๔. สรุปสาระสำคัญ

๔.๑ สาระสำคัญของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมฯ

๔.๑.๑ วัตถุประสงค์

เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม รวมถึงโดยการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีนั้น ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

๔.๑.๒ สารสำคัญ

พิธีสารมีทั้งสิ้น ๓๑ มาตรา แบ่งเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

๔.๑.๒.๑ ส่วนนำ แสดงถึงความเป็นมา และหลักการสำคัญที่ใช้ในพิธีสาร อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ความเท่าเทียมในการเจรจาต่อรอง ความแน่นอนทางกฎหมาย และสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

๔.๑.๒.๒ ข้อกำหนดทั่วไป (มาตรา ๑-๓ bis) ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสัมพันธ์กับความตกลงระหว่างประเทศอื่น ที่กำหนดให้พิธีสารฯ ครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น

๔.๑.๒.๓ ข้อกำหนดหลัก (มาตรา ๔-๑๗+๑๘ bis) มีข้อกำหนดที่สำคัญ อาทิ การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม การดำเนินการในกรณีการวิจัย และกรณีข้ามแดน ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม การปฏิบัติตาม (compliance) และการติดตามตรวจสอบและรายงาน

๔.๑.๒.๔ ข้อกำหนดสนับสนุน (มาตรา ๑๘-๓๑) อาทิ ประเทศที่มีใช้ภาคี (non-parties) การประชุมภาคีพิธีสาร องค์กรย่อย การลงนาม และการบังคับใช้ เป็นต้น

๔.๑.๒.๕ เอกสารแนบท้าย (annex) จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน และรายการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม

รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๔.๒ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาในการดำเนินการเพื่อจัดทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ต่อรัฐสภาเพื่อขอรับความเห็นชอบ

๕. ความเห็นชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานคนที่สอง มีองค์ประกอบเป็นผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานงบประมาณ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการฯ มีความเห็นดังนี้

๕.๑ พิธีสารนาโงยว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญา

/ท้องถิ่น...

ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้ให้ และเกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมจากผู้ให้สู่ผู้ให้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

๕.๒ พินิจสารดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทที่เป็นทั้งประเทศผู้ให้และผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีทรัพยากรทางพันธุกรรมที่หลากหลาย หากแต่การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังคงล้าหลังกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จะได้มีเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อใช้ให้เกิดผลบังคับทางกฎหมายเมื่อทรัพยากรพันธุกรรมที่เข้าถึงออกนอกประเทศและเมื่อทรัพยากรดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของประเทศผู้ให้ รวมถึงได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ในขั้นตอนต่างๆ ของการพัฒนา

๕.๓ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ประโยชน์และนำเข้าพันธุกรรมพืชและสัตว์ เพื่อใช้ในการเกษตรเป็นจำนวนมาก อาจได้รับผลกระทบจากข้อกำหนดตามพินิจสาร โดยเฉพาะในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้น ในการเจรจาต่อรองและรับรองพินิจสารในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ จึงควรมีการกำหนดกรอบการเจรจาในเชิงนโยบายที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการรับรองพินิจสารฯ ของประเทศไทย

๕.๔ เห็นควรให้รับรองพินิจสารนาโงยาวว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ โดยให้ดำเนินการตามกรอบการเจรจาในการรับรองพินิจสารฯ ที่แสดงถึงหลักการสำคัญที่ต้องใช้ในการเจรจาในภาพรวม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๕.๕ เห็นชอบให้นำเสนอกรอบการเจรจาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป

๖. ประเด็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอให้คณะรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณาเห็นชอบ ดังนี้

๖.๑ ให้รับรองพินิจสารนาโงยาวว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ ๑๐ โดยให้ดำเนินการตามกรอบการเจรจาในการรับรองพินิจสารนาโงยาวว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมฯ

๖.๒ ให้นำเสนอกรอบการเจรจาดังกล่าว เพื่อขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อไป

๗. การวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

๗.๑ ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินการในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ให้อนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จาก

โทรสาร ๐-๒๒๖๕-๖๖๓๘