

ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ในบริบทของ

ระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์¹

วนิดา กำเนิดเพ็ชร²

บทคัดย่อ

ภายในปี พ.ศ. 2553 ประชาคมโลกจะมีระบอบระหว่างประเทศฉบับใหม่เกิดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมภายใต้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลและวิเคราะห์หลักการ และแนวคิดของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ตามระบอบระหว่างประเทศ ดังกล่าวและแผนปฏิบัติการระดับนานาชาติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ขององค์การอาหารและการเกษตร แห่งสหประชาชาติ โดยเป็นการวิจัยเอกสารข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความทางวิชาการ รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ผลการศึกษาพบว่าระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปัน ผลประโยชน์อยู่ระหว่างการเจรจาที่ยังไม่มีข้อยุติว่าลักษณะของระบอบจะเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันทาง กฎหมายหรือไม่ ความทับซ้อนและความเกี่ยวข้องของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าและ ทรัพย์สินทางปัญญาที่มีผลต่อนโยบายการเกษตร ความจำกัดของข้อมูลความรู้และประสบการณ์จริง สิ่งเหล่านี้ ล้วนทำให้ประเด็นของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เป็นเรื่องที่ซับซ้อนหากจะต้องปฏิบัติตามกรอบแนวคิดดังกล่าว แม้ปัจจุบันยังไม่มีกฎระเบียบเฉพาะทั้งในประเทศและต่างประเทศที่จะใช้สำหรับการเข้าถึงและแบ่งปัน ผลประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน แต่เป็นความ จำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการบนนโยบายและการสนับสนุนเชิงนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้ภาคปศุสัตว์ตื่นตัวต่อการ ปรับตัวและการพัฒนาในอนาคต ผลการศึกษาครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจและ รายละเอียดแก่สาธารณชนในการพิจารณาทำที่ของประเทศไทยและภาคปศุสัตว์ในเวทีเจรจา การเตรียมการและ การดำเนินงานให้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามยังต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในแต่ละประเด็นเพื่อที่จะช่วย สนับสนุนการตัดสินใจและเจรจา IR-ABS ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาปศุสัตว์ของประเทศไทย

¹ ทะเบียนวิชาการเลขที่ 52 (2) - 0206 - 085

² กลุ่มวิจัยและพัฒนาโคนม กองบำรุงพันธุ์สัตว์

คำสำคัญ : ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ กฎระเบียบ

Animal Genetic Resources in the Context of International Regime on Access and Benefit-Sharing¹

Vanida Khumnirdpetch²

Abstract

With the current ongoing negotiation on International Regime on Access and Benefit-Sharing (IR-ABS) under the Convention on Biological Diversity, a certain regime will be created by 2010. The main objective for this study was to analyse and explore the issue of access and benefit-sharing principles on animal genetic resources (AnGR) based on the current developments of the CBD, FAO and relevant organization. There are many speculation on the form of ABS with respect to AnGR as indicated in Global Plan of Action on AnGR adopted in 2007 under FAO. Methodological tools used in this research have included literature reviews, reviews of informal sources of information and interview with experts at national and international level. The complex debate on ABS issues, lacks of information on AnGR and interaction between multilateral agreements have posed the challenges in applicability of ABS on conservation and sustainable development of AnGR. There is no domestic regulation which is applicable for ABS in AnGR as well as concrete outcomes of IR-ABS. Therefore, it is urgent that the national policy frameworks and political will must be discussed and established in order to ensure the international obligation and livestock sector development in the near future. The results could be useful for decision makers and wider public interested in access and benefit-sharing of animal genetic resources. Nonetheless, more research in these issues will be needed for either effective negotiation or implementation on ABS for animal genetic resources.

Key words : animal genetic resources, access and benefit-sharing, legislation

¹ Research Project No. 52 (2) - 0206 - 085

² Dairy Research and Development Section, Animal Husbandry Division

คำนำ

ปศุสัตว์ มีส่วนสำคัญในการผลิตอาหารเลี้ยงโลกทั้งทางตรงและทางอ้อมในสัดส่วนถึงร้อยละ 30 ถึง 40 ของมูลค่าอาหารและการเกษตรของโลก เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงทางอาหาร (เนื้อ นม ไข่) ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม (เส้นใย หนัง) แรงงาน (แรงงานสัตว์ ขนส่ง) เชื้อเพลิงและปุ๋ย (มูลสัตว์) เงินออม (ราคาขายสัตว์) คุณค่าทางวัฒนธรรม อุตสาหกรรมภาคปศุสัตว์ที่ทำรายได้เข้าประเทศ การจ้างงาน และการพัฒนาชนบท จากอดีตสู่ปัจจุบันการผลิตปศุสัตว์และการใช้ประโยชน์จากสัตว์เปลี่ยนแปลงไปตามการเพิ่มของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชนเมืองและการเปลี่ยนแปลงของผู้บริโภค ทำให้ภาคปศุสัตว์ต้องเพิ่มและพัฒนาการผลิตภายใต้ข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพและจริยธรรม

ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประชาคมโลกในการพัฒนาภาคปศุสัตว์ตามความต้องการของผู้บริโภค การพัฒนาปศุสัตว์อย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีมาตรการที่เอื้ออำนวยให้สามารถใช้ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ที่หลากหลายของกลุ่มผู้ใช้ต่างๆ เช่น เกษตรกร นักปรับปรุงพันธุ์สัตว์ และนักวิจัย เป็นต้น เพื่อผลิตสินค้าและบริการตามความต้องการของผู้บริโภคและสภาพการผลิตที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของแหล่งทรัพยากรและเทคโนโลยีระหว่างเจ้าของทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ จึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบนโยบายและมาตรการของการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากร (access and benefit-sharing, ABS) อย่างเป็นธรรมทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ตามความเหมาะสมกับธรรมชาติและลักษณะพิเศษของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ (FAO, 2007e) ทั้งนี้มีความพยายามของหลายประเทศในการกำหนดกฎหมายภายในประเทศและภูมิภาคของโลกเพื่อใช้กำกับดูแลทรัพยากรพันธุกรรมโดยรวม (Rosendal, 2006) แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปหรือทิศทางของกรอบแนวทางที่ชัดเจนและยอมรับทั่วกัน

การแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่ก็มีการกำกับดูแลอยู่แล้วตามข้อตกลงและนโยบายภายใต้องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization, FAO) องค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) และองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization, WIPO) การดำเนินการต่างๆเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นๆ ซึ่งยังมีแนวนโยบายที่ขัดแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้มาจนถึงปัจจุบันโดยเฉพาะการใช้กลไกทรัพย์สินทางปัญญาในการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์ ประเด็นนี้ได้รับความสนใจและความสำคัญมากในระดับนานาชาติมากกว่าในระดับประเทศ เห็นได้จากการที่หน่วยงานรับผิดชอบของประเทศมักจะมีการระงับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรพันธุกรรมเนื่องจากยังไม่มีรูปแบบข้อตกลงที่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการพัฒนา ดังนั้นประชาคมโลกจึงหวังว่าการจัดทำระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (International Regime on Access

and Benefit-Sharing, IR-ABS) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity, CBD) จะสามารถทำให้นโยบาย ABS สอดคล้องประสานประโยชน์ไปในทางเดียวกันได้ทั้งการอนุรักษ์และทางการค้า หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็จะเกิดคำถามว่าความตกลงพหุภาคีในลักษณะนี้จะมีประโยชน์อย่างไร

ประเด็นของ ABS มีพัฒนาการของความคิดและความเข้าใจในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา จากหลักการ ABS ที่ยอมรับว่าทรัพยากรพันธุกรรมเป็นสมบัติส่วนรวมของชาติตามหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรที่รัฐต้องดูแล จนมาถึงพัฒนาการที่จะสามารถให้สิทธิบัตรแก่บุคคลหรือนิติบุคคลเหนือทรัพยากรพันธุกรรมได้หรือไม่ เนื่องจากทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์มักจะอยู่ในมือของเอกชนที่เป็นผู้เลี้ยงและนักปรับปรุงพันธุ์ โดยเฉพาะสัตว์พื้นเมืองที่ได้รับการดูแลรักษาจากเกษตรกรรายย่อยในชนบท (FAO, 2007c) ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบพหุภาคีสำหรับทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์และกำหนดให้ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติในอนาคตตามพัฒนาการของการเจรจาข้อยุติของ IR-ABS อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่กฎหมายหรือมาตรการใดๆในเรื่องนี้สำหรับทรัพยากรพันธุกรรม

ปัญหาโจรสลัดชีวภาพที่ประเทศไทยเคยพบทั้งในพืช เช่น เปล้าน้อย กวาวเครือ ข้าวหอมมะลิ เป็นต้น ในสัตว์ เช่น ไก่ Shamoo ของญี่ปุ่นที่พัฒนามาจากไก่พื้นเมืองไทย เป็นต้น ในจุลินทรีย์ เช่น การผลิตวัคซีนจากเชื้อไวรัส H5N1 ที่พบในประเทศไทยและอื่นๆ เป็นต้นนั้น กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะเป็นเจ้าของทรัพยากรก็ตามแต่เมื่อไม่มีมาตรการกลไก ABS ที่ชัดเจนให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและปฏิบัติ ทำให้ประเทศไทยไม่มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์หรือมีส่วนร่วมในสิทธิบัตรของผลิตภัณฑ์ที่มีการจำหน่ายทางการค้า เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือกลไกที่ชัดเจน ปัจจุบันสินค้าที่พัฒนาจากฐานทรัพยากรชีวภาพหรือผลิตภัณฑ์ธรรมชาติมีมูลค่าเพิ่มขึ้น (SCBD, 2008) รวมถึงสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมด้วย (James, 2006) จะทำให้การเรียกร้องความเป็นธรรมระหว่างผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรและเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาที่มีศักยภาพของความรู้และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยและภาคปศุสัตว์จะต้องพิจารณาว่าจะสามารถคุ้มครองและบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ที่มีอยู่อย่างไรให้ผลประโยชน์เกิดแก่คนไทยอย่างเป็นธรรมและสนับสนุนการพัฒนาปศุสัตว์อย่างยั่งยืน

การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและประเมินความก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์และการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อศึกษาที่มา แนวคิดและรายละเอียดของระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และประมวลประเด็นสำคัญที่จำเป็นในการสร้าง

กฏระเบียบภายในประเทศเพื่อรองรับและรักษาสิทธิประโยชน์ของประเทศไทยในเวทีเจรจาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์

อุปกรณ์และวิธีการ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยพิจารณาพัฒนาการของระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มิติที่ประชุม เอกสารรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการของอนุสัญญาฯ ความเห็นทางวิชาการในบทความทางวิชาการ รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงและอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์

ผลและวิจารณ์ผล

การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit-Sharing, ABS)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเริ่มดำเนินการในเรื่องของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์มาตั้งแต่ที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 4 (Conference of the Parties, COP, บราติสลาวา พฤษภาคม 2541) เป็นต้นมา โดยการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีผู้แทนจากภูมิภาคและคณะทำงานเปิดเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Ad Hoc Open-Ended Working Group on Access and Benefit-Sharing, WG-ABS, กรุงไนโรบี พฤษภาคม 2543) และมอบหมายให้คณะทำงานฯ จัดทำแนวทางที่ภาคีสมาชิกจะสามารถปฏิบัติตามมาตรา 15 ของอนุสัญญาฯ ภายหลังการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ (The World Summit on Sustainable Development, WSSD) ในเดือนกันยายน 2545 ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก มติที่ประชุมย่อหน้า 44 (o) ของแผนปฏิบัติการเห็นชอบให้ประชาคมโลกทำการเจรจาภายใต้กรอบ CBD ในการจัดทำระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (International Regime on Access and Benefit-Sharing, IR-ABS) โดยคำนึงถึงสาระและประสบการณ์ที่ได้จากแนวทางกรุงบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นทางการและเท่าเทียม (The Bonn Guidelines on Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of the benefits arising from their utilization) และให้บรรจุอยู่ในแผนระยะยาวของอนุสัญญาฯ (Multi Year Program of Work of the Conference of the Parties up to 2010) จึงทำให้คณะทำงานฯ กำหนดขอบเขตการเจรจาในการประชุมครั้งที่ 2 และเริ่มเจรจาและจัดทำในการประชุมอีก 4 ครั้งต่อมา ผลที่ได้ยังมีหลายประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ในการประชุม COP-9 ในเดือนพฤษภาคม 2551 จึงมีมติที่ 9/12 ให้คณะทำงานฯ ประชุมอีก 3 ครั้งเพื่อเจรจาหาข้อยุติของวัตถุประสงค์ ขอบเขต การบังคับใช้ การเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นทางการและเท่า

เทียม และใช้เอกสารดังแสดงในภาคผนวก เป็นแนวทางในการเจรจาโดยรวมถึงมาตรา 8(j) ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาจาริตประเพณี (traditional Knowledge) ซึ่งมีคณะทำงานฯ อีกคณะหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีมติจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคและกฎหมายให้ช่วยหาข้อสรุปทางวิชาการในประเด็น (ก) การบังคับใช้ (ข) หลักการ คำจำกัดความ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้คณะทำงานฯ เสนอ IR-ABS ที่แล้วเสร็จภายใน พ.ศ. 2553

การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เป็นหนึ่งในสามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ไม่มีการให้คำจำกัดความไว้ในอนุสัญญาฯ ตามมาตรา 15 ที่ให้การยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน เอื้ออำนวยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยต้องมีการตกลงร่วมกันและการแจ้งล่วงหน้า ทั้งนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับมาตรา 16 (การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี) มาตรา 19 (การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร) มาตรา 20 (ทรัพยากรการเงิน) และมาตรา 21 (กลไกการเงิน) และมาตรา 8(j) (ภูมิปัญญา) ของอนุสัญญาฯ (SCBD, 2000)

สำหรับประเทศไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยประสานงานระดับชาติของอนุสัญญาฯ ได้จัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพว่าด้วยการเข้าถึงและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. ... ที่กำหนดและ/หรือเลือกแนวทางที่สอดคล้องและปฏิบัติได้จริงภายในประเทศไทย และมีการให้คำจำกัดความ“การเข้าถึง” หมายถึง การเข้าไปเก็บ รวบรวมและการนำทรัพยากรชีวภาพ รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องไปใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์และไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์ ทั้งนี้จะครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมทุกชนิด ในส่วนของภาคการเกษตรมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่ดูแลเฉพาะพืชเท่านั้น พระราชบัญญัติแพทย์แผนไทย ที่ดูแลสมุนไพร แต่ในส่วนของสัตว์ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่กรมปศุสัตว์ กรมประมงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมปศุสัตว์อยู่ในระหว่างนำเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์พื้นเมือง พ.ศ. ... เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในส่วน of ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เพื่ออาหารและการเกษตร อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนว่าในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จะเป็นไปในรูปแบบใดตามกฎหมายของไทย

หลักการและนโยบายที่เป็นฐานคิดของ ABS

นโยบายที่ประชาคมโลกใช้ในจัดทำ IR-ABS ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อม (CBD) การเกษตร (FAO) การค้า (WTO) และทรัพย์สินทางปัญญา (WTO, WIPO) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายและวิธีการแตกต่างกัน CBD มุ่งเน้นการอนุรักษ์และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ในขณะที่การเกษตรต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และเคารพในสิทธิเกษตรกรและนักปรับปรุงพันธุ์ เช่นในพืช เป็นต้น ส่วนทรัพย์สินทางปัญญามุ่งเน้นในการให้

และคุ้มครองสิทธิบัตรที่เกิดจากเทคโนโลยีและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ นอกจากนี้ยังมีขอบเขตอื่นๆที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับ CBD เช่น CITES UNFCCC, UNESCO, UNCTAD, TRIPs เป็นต้น

ในปี 2538 FAO's Governing Body มีมติให้ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตร หรือที่เรียกว่า Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture (CGRFA) ให้ครอบคลุมองค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับอาหารและการเกษตร ซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ด้วย และในปี 2539 ได้จัดตั้งคณะทำงานด้านเทคนิคระหว่างรัฐบาลว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ (Intergovernmental Technical Working Group on Animal Genetic Resources, ITWG-AnGR) เพื่อหารือร่วมกันในประเด็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในปี พ.ศ. 2550 การประชุม CGRFA สมัยที่ 11 มีมติที่เกี่ยวข้องกับ ABS ได้แก่ มอบหมายให้ที่ประชุมนานาชาติด้านเทคนิคว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ (International Technical Conference on Animal Genetic Resources for Food and Agriculture, ITC) ณ เมืองอินเตอร์ลาเคน ประเทศสหพันธรัฐสวิส ในเดือนกันยายน 2550 (FAO, 2007b) หาข้อสรุปของของแผนปฏิบัติการในระดับนานาชาติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ (FAO, 2007d) ซึ่งเป็นแผนงานฉบับแรกของโลกที่แต่ละประเทศนำไปพิจารณาคำแนะนำไปสู่การปฏิบัติของข้อตกลงดังกล่าว และแผนงานระยะยาว (Multi-Year Program of Work, MYPOW) ที่จะมีการพิจารณาประเด็น ABS ของทรัพยากรพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตร (FAO, 2007a) ที่จะสอดคล้องกับ CBD

สำหรับ ABS ในเวที FAO นี้มีนโยบายอย่างชัดเจนสำหรับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (FAO, 2002) ประเด็นของสิทธิเกษตรกรและนักปรับปรุงพันธุ์ (UPOV) การเข้าถึงพันธุกรรมพืชดั้งเดิมและพันธุ์พืชปรับปรุง บนพื้นฐานที่ว่าทรัพยากรพันธุกรรมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (IUPGR) และการกำกับดูแลการเข้าถึงพืชอาหาร 35ชนิดและพืชอาหารสัตว์ 29 ชนิด (ITPGRFA) ทรัพยากรพันธุกรรมพืชจะมีการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์อยู่ใน CGIAR เพื่อใช้ร่วมกันทั่วโลก ขณะที่ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์จะอยู่ในมือเกษตรกร บริษัทปรับปรุงพันธุ์สัตว์และเอกชนที่มีการเคลื่อนย้ายตามความตกลงของกลุ่มฯ บางความเห็นคิดว่าสิ่งเหล่านี้เป็นการเข้าถึงอย่างเสรีแล้วเพราะเป็นไปตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย หากบางความเห็นคิดว่าเป็นการผูกขาดสิทธิในการใช้ในกรณีที่คุณขายไม่ยินยอม ทำให้การเข้าถึงทรัพยากร AnGR มีประเด็นของการค้าและเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นที่ต้องหาคำตอบว่าในกรณีของประเทศไทยแล้วการเข้าถึงหรือการเคลื่อนย้าย AnGR ควรเป็นไปตามการค้าเสรีที่อนุญาตการเข้าถึงอย่างเสรีโดยไม่มีกฎเกณฑ์ใดๆเลย หรือต้องมีกฎเกณฑ์การเข้าถึงอย่างเป็นระบบ

การให้สิทธิบัตรแก่พืชดัดแปลงพันธุกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้หลักการที่ว่าอะไรก็ตามในโลกนี้สามารถขอสิทธิบัตรได้หากเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ตามหลักการของ WTO และ WIPO นั้น นำมาเป็นส่วน

หนึ่งในการพิจารณาหลักการของ ABS ในการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่มีข้อกังวลว่าสิทธิบัตรเป็นการจำกัดสิทธิเกษตรกรที่เคยมีมาในการใช้เมล็ดพันธุ์สำหรับการผลิตในฤดูต่อไปและเป็นข้อจำกัดในการนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงพันธุ์หรือการวิจัย ตามเกณฑ์ของสิทธิบัตรในเรื่องของการทำซ้ำ (reproducibility) แต่ในเรื่องของความคงทน(stable) สม่าเสมอ (uniform) และแตกต่างไปจากเดิม (distinct) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ UPOV (Rosendal, 2006) อย่างไรก็ตามสัตว์และพันธุ์สัตว์ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายสิทธิบัตร แม้ว่าพันธุ์สัตว์จะสามารถเทียบเคียงกับชนิดพันธุ์พืชก็ตามแต่พันธุ์สัตว์ไม่สามารถพิสูจน์ “ภูมิหลังการประดิษฐ์ (prior art)” ได้ที่เป็นเกณฑ์สำคัญในกฎหมายสิทธิบัตร จึงไม่สามารถขอสิทธิบัตรได้แต่สามารถขอสิทธิบัตรของ DNA sequences หรือยีนในพันธุ์สัตว์ได้ (Rotschild, 2002) ขณะนี้มีกฎหมายสิทธิบัตรสำหรับพันธุ์สัตว์แล้วในประเทศจีน จึงเป็นสิ่งที่แสดงว่าประเทศต่างๆเริ่มมีการปรับตัวเพื่อรองรับประเด็นของ ABS ก่อนที่จะมี IR-ABS

เมื่อกล่าวถึงทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ คนส่วนมากมักจะคิดถึงสัตว์ป่าและยังมองไม่เห็นความสำคัญของทรัพยากรพันธุกรรมของสัตว์เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการปศุสัตว์และการผลิตอาหารเลี้ยงโลก ไม่เว้นแม้แต่ภายในกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวของประเทศที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาปศุสัตว์ ภาครัฐบาลที่มีอยู่และการบังคับใช้ที่ดำเนินการอยู่ทั้งหมดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพสัตว์และการผลิตอาหารที่ปลอดภัยในระดับอุตสาหกรรมอันเป็นนโยบายหลักทางการเกษตรของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของพันธกรณีระหว่างประเทศจำนวนมากที่กำลังดำเนินการผลักดันให้เกิดระบอบระหว่างประเทศ ๑ ซึ่งมีรายละเอียดที่ซับซ้อนและยุ่งยากในการหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน เนื่องจากทรัพยากรแต่ละประเภทมีธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ความสนใจในสัตว์พื้นเมืองและภูมิปัญญาของชนเผ่าที่มีส่วนในการอนุรักษ์ ทำให้ต้องมีการสร้างสมดุลระหว่างภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นของส่วนบุคคล ภาคธุรกิจหรือสาธารณะในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้จะต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น และยังคงสามารถสนับสนุนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมได้ด้วย ดังนั้นการกำหนดกฎหมายภายในประเทศเพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ความจำเพาะของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์

มาตรา 2 ของ CBD (SCBD, 2000) ให้คำจำกัดความของทรัพยากรพันธุกรรม หมายถึง สารพันธุกรรม ซึ่งมีคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพ³ และ สารพันธุกรรม หมายถึงสารใดๆของพืช สัตว์ จุลินทรีย์

³ *genetic resources* are considered to be “genetic material of actual and potential values” (SCBD, 2000)

หรือแหล่งกำเนิดอื่นๆซึ่งบรรจุหน่วยที่มีบทบาทหน้าที่ในการสืบทอดพันธุกรรม⁴ ดังนั้นภายใต้ CBD แล้ว ทรัพยากรพันธุกรรมจะหมายรวมทั้งวัสดุทางกายภาพและข้อมูลพันธุกรรมด้วย

FAO ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์” จะประกอบไปด้วยทรัพยากรพันธุกรรมของชนิดพันธุ์สัตว์ที่ใช้หรืออาจใช้เพื่ออาหารและการเกษตร รวมถึงประชากรย่อยของชนิดพันธุ์ด้วย (FAO, 2000) ทำให้ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์มีลักษณะเฉพาะ คือ

- ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เพื่ออาหารและการเกษตรทั้งหมดเป็นผลจากฝีมือมนุษย์ (FAO, 2007e) มากกว่า 10,000 ปี ประชากรมากกว่า 7,000 ชนิดพันธุ์ที่พัฒนาโดยเกษตรกรและผู้เลี้ยงสัตว์ได้ดัดแปลงโดยนักปรับปรุงพันธุ์สัตว์ได้ใช้หลักวิทยาศาสตร์เข้ามาปรับปรุงลักษณะทางพันธุกรรมเมื่อ 200 ปีที่ผ่านมา
- ความหลากหลายของ AnGR จะดำรงอยู่ได้ด้วยการจัดการที่เหมาะสมและต่อเนื่องของมนุษย์ เนื่องจากพัฒนาการของสัตว์มีส่วนสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและความรู้ของมนุษย์ (FAO, 2007e)
- การกระจายที่ไม่สม่ำเสมอของ AnGR ขึ้นอยู่กับความจำเพาะของการเกษตรกรรม ทำให้เป็นพันธุกรรมรวมที่เป็นผลมาจากการคัดเลือกของกลุ่มคน ชุมชนและประเทศนั้นๆ

แม้ว่าทฤษฎีและหลักการในการปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์จะเหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในทางชีววิทยา เทคนิคและการจัดการ (Hiemstra et al., 2006) นอกจากนี้ในการจัดการฟาร์มและการแลกเปลี่ยนพันธุ์สัตว์ที่แตกต่างกันไปตามเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละภูมิภาคและประเทศในโลกนี้ด้วย ซึ่งจะมีผลต่อนโยบาย ABS อย่างแน่นอน ระบบการปรับปรุงพันธุ์ในประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาที่แตกต่างกันทั้งศักยภาพและขนาดประชากร นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงสัตว์ป่าที่มีความสัมพันธ์เครือญาติกับปศุสัตว์

⁴ *genetic material* is defined as “any material of plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity i.e. gene”) (SCBD, 2000)

⁵ Feral populations, landraces and primary populations, standardized breeds, selected lines and any conserved material (FAO, 2000)

AnGR ในบริบทของ IR-ABS

สาระและประเด็นสำคัญของ IR-ABS

การกำหนดกฎระเบียบเพื่อใช้ใน ABS สำหรับ AnGR จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะได้จากการเจรจาของ WG-ABS โดยใช้เอกสารภาคผนวกของมติที่ประชุม 9/12 (<http://www.cbd.int>) รายละเอียดแสดงในภาคผนวกที่ 1 เป็นเอกสารประกอบการประชุม ซึ่งยังไม่สามารถคาดเดาได้ว่าผลลัพธ์ของการประชุมจะเป็นอย่างไรและระบอบระหว่างประเทศจะมีรูปแบบหน้าตาเป็นอย่างไร สาระสำคัญแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ (objectives) ส่วนที่ 2 ขอบเขต (scope) ส่วนที่ 3 องค์ประกอบหลัก (main component) และส่วนที่ 4 ลักษณะรูปแบบ (nature) ทั้งนี้ลักษณะ (nature) ของ IR-ABS ว่าจะมีลักษณะผูกพันทางกฎหมายหรือไม่นั้น ยังไม่เจรจันจนกว่าจะหาข้อสรุปในประเด็นอื่นได้ก่อน อย่างไรก็ตามขอบเขตของ IR-ABS ตามข้อเสนอที่ปรากฏจะครอบคลุมทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ ดังนั้นกรอบแนวทางในการเข้าถึงแลกเปลี่ยน AnGR ยังจะต้องคำนึงถึงอนาคตที่จะต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การค้าโลก ภาวะโลกร้อนและโรคระบาดสัตว์อุบัติใหม่ อีกด้วย IR-ABS ที่จะเกิดขึ้นควรที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ ประเด็นสำคัญที่จะชี้แนะว่าประเทศไทยจะต้องดำเนินการอย่างไรมากน้อยแค่ไหนและมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบของ IR-ABS จากการประชุมของ CBD จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องหาแนวทางและท่าทีที่จะเกิดประโยชน์ต่อภาคปศุสัตว์ของประเทศ ทั้งนี้เป็นเรื่องจำเป็นที่กรมปศุสัตว์จะต้องมีส่วนร่วมทั้งในประเทศและเวทีนานาชาติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ CBD และ FAO ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องที่จะต้องหาคำตอบหรือทางออก อาจมีได้ดังนี้

1. **ลักษณะรูปแบบ** แนวทางในอนาคตที่จะเกิดขึ้นและมีผลนโยบาย ABS ของ AnGR อาจเกิดขึ้นได้ 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 มีผลผูกพันทางกฎหมาย (legally binding) ในรูปแบบนี้ผลสุดท้ายอาจเกิดพิธีสารหรือสนธิสัญญาเฉพาะภายใต้ CBD เข้ามาดำเนินการในลักษณะพหุภาคีซึ่งจะมีขั้นตอนและวิธีการในการทำงานเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เนื่องจากทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ไม่มีลักษณะเป็นสมบัติสาธารณะแต่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนและเกษตรกรรายย่อย ภูมิปัญญาจารีตประเพณี และพันธุกรรมพื้นเมือง จึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการรู้ทิศทางของ IR-ABS รูปแบบที่ 2 เป็นแบบ “ลูกผสม” (legally binding and/or non-legally binding) เนื่องจากในการเจรจามีการแบ่งกลุ่มความคิดอย่างชัดเจนและยังไม่มีข้อเสนอกลางที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับในรูปแบบที่ 1 ได้ จึงเป็นทางออกกว่าเป็นส่วนผสมของสองฝ่าย ทั้งนี้จำเป็นต้องกำหนดและแยกแยะได้ว่าส่วนใดมีผลผูกพันทางกฎหมายที่ยอมรับระหว่างประเทศ ส่วนใดเป็นเรื่องที่แต่ละประเทศควรดำเนินการ ใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจะมีผลกระทบต่อการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงพันธุ์สัตว์อย่างไรในอนาคต

2. **ความไม่เท่าเทียมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาคปศุสัตว์ยังไม่รู้หรือตระหนักในเรื่องการเจรจาและพัฒนาการของ IR-ABS ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากภาครัฐยังมีน้อยมาก ประกอบกับความรู้ความเข้าใจที่ไม่เท่ากันทำให้การหารือเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน จึงอาจเกิดความไม่สมดุลและเป็นธรรมโดยเฉพาะกับกลุ่มชนที่ดูแลสัตว์พื้นเมือง (FAO, 2007e) และบริษัทเอกชน ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งว่าเทคโนโลยีสามารถพัฒนาพันธุ์สัตว์ได้มากกว่าจารีตประเพณีที่เคยเป็นมา จึงอาจเป็นไปได้ว่า IR-ABS ไม่ได้มีส่วนช่วยในการดำเนินงานตาม GPA-AnGR

3. **ความเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์** ในการปฏิบัติจริงที่ผ่านมาปศุสัตว์แต่ละตัวที่มีการจำหน่ายเคลื่อนย้ายอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะมีเจ้าของอยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากสัตว์ป่าในพื้นที่คุ้มครองหรือสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่ถือว่าเป็นสมบัติสาธารณะส่วนรวม และยีนหรือพันธุกรรมของสัตว์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติไม่มีเจ้าของ แต่ยอมรับความเป็นเจ้าของของสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรมในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แนวคิดนี้จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องหาวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินการ รวมถึงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาด้วย ความไม่เป็นธรรมและการผูกขาดที่มาจากทำให้สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและปรับปรุงพันธุ์สัตว์ (IDRC, 2008)

4. **คุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์** เมื่อเทียบกันระหว่างสัตว์พันธุ์และเมล็ดพันธุ์พืช สัตว์เศรษฐกิจและสัตว์พื้นเมือง การลงทุนในการปรับปรุงพันธุ์ใหม่

5. **แนวคิดเรื่องพันธุ์สัตว์** เนื่องจากยังไม่มีคำจำกัดความของ “พันธุ์สัตว์” ที่ได้รับการยอมรับทั่วไป แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และไม่มีวิธีการทางอนุกรมวิธานมาใช้ในปศุสัตว์ จากการใช้ลักษณะภายนอก (phenotypes) มาเป็นการใช้ลายพิมพ์ดีเอ็นเอซึ่งยังไม่มีวิธีการบ่งชี้ว่าสัตว์แต่ละตัวเป็นพันธุ์อะไร หรือหากว่าสามารถทำได้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพจะมีศักยภาพและความสามารถในการใช้เทคโนโลยีที่เป็นของประเทศพัฒนาแล้วได้อย่างไร หากไม่สามารถคำจำกัดความนี้แล้วการนำ IR-ABS สู่อการปฏิบัติคงทำได้ยาก

6. **มาตรการทางสัตวแพทย์และสุขอนามัยสัตว์** เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จำกัดการเข้าถึง AnGR การเกิดโรคระบาดสัตว์ที่อุบัติใหม่และมาตรการสุขอนามัยของแต่ละประเทศกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อสอดคล้องกับข้อกำหนดทางการค้าของ WTO เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเพียงอย่างเดียว ไม่ได้คำนึงถึงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก AnGR แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคใน AnGR มาตรการเหล่านี้ควบคุมการเคลื่อนย้าย AnGR บางครั้งยังมีการทำลายประชากรสัตว์ทั้งหมดในพื้นที่ที่เกิดโรคระบาดด้วย ซึ่งแม้ว่าจะมีแผนการอนุรักษ์หรือ ABS อย่างเป็นทางการก็ไม่มีประโยชน์ใดๆเมื่อมีมาตรการเหล่านี้

7. **พัฒนาการของแนวคิด ABS** แนวคิดในการพิจารณาสาระสำคัญ (main components) ของ IR-ABS นั้น จะแบ่งประเด็นพิจารณาใน 2 แนวทางคือประเด็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อนำไปใช้ใน IR-ABS และประเด็นที่ยังต้องพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็น บทพื้นฐานของการบอกแจ้งล่วงหน้า (prior informed consent, PIC) และข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายทรัพยากร (material transfer agreement, MTA) ซึ่ง WG-ABS มีข้อเสนอแนะในการใช้เอกสารรับรองแหล่งกำเนิดของทรัพยากร (Internationally recognized certificates) อย่างไรก็ตามหากมีข้อตกลงใดๆ ของประเด็นเหล่านี้ จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการกำหนดกฎหมายภายในประเทศ เพื่อดำเนินการ (สมชาย, personal communication) สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับในเรื่องนี้

จากหลักการสู่การปฏิบัติ

ความจำเป็นของระบอบระหว่างประเทศ ABS ยังเป็นข้อกั๊กเนื่องจากยังมีรายละเอียดจำนวนมากที่ต้องหาข้อมูล ความเชื่อมโยงของการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน ความมั่นคงทางอาหารและความยากจนที่เกิดขึ้นทั่วโลก ผลกระทบเหล่านี้จะมีผลอย่างไรในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ใน IR-ABS ภายใต้ CBD และแผนปฏิบัติการ GPA-AnGR ประกอบด้วย 4 แผนงานสำคัญ คือ การจำแนก การติดตาม ประเมินแนวโน้มและความเสี่ยง (Characterisation, Inventory and Monitoring of trends and associated risks) การใช้ประโยชน์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Use and Development) การอนุรักษ์ (Conservation) และนโยบายและองค์กร (Policies, Institutions and Capacity Building) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ (FAO, 2007d) พันธุ์สัตว์พื้นเมืองมีจำนวนมากแต่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ และสูญหายไปตลอดเวลา ทรัพยากรเหล่านี้มีเพียงประมาณ 20 % ที่มีการบันทึกข้อมูล และมีข้อมูลทางพันธุกรรม (FAO, 2007e) ดังนั้นการจัดทำบัญชีรายชื่อและการสำรวจ จำแนกประชากรพันธุ์สัตว์ต่างๆ เป็นเรื่องที่เป็นเร่งด่วน แต่ระดับนโยบายมักไม่ให้ความสำคัญ จึงจำเป็นต้องมีกลยุทธ์สร้างความตระหนักในความสำคัญของเรื่องเหล่านี้รวมถึงสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์สัตว์ในประเทศไทย

การใช้ทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์เพื่ออาหารและการเกษตร จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์สัตว์ ที่ต้องเลือกใช้แหล่งพันธุกรรมที่มียืนตามลักษณะที่ต้องการ เทคนิคที่ใช้เป็นการยกระดับสายเลือด (upgrading) และความดีเด่นของลูกผสม (heterosis) เพื่อคงความสามารถในการแข่งขันได้ ทำให้จะต้องมีการรักษาสายพันธุ์แท้ของบรรพบุรุษ และการผลิตสายพันธุ์ลูกผสม (hybrid) ที่ไม่สามารถใช้เป็นพ่อแม่พันธุ์ได้ โดยที่ประเด็นของการคุ้มครองพันธุ์สัตว์จะสามารถทำได้ด้วยกระบวนการขึ้นทะเบียนพันธุ์สัตว์ การจำแนกพันธุ์สัตว์ การรับรองความเป็นเจ้าของพันธุ์สัตว์ สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์หรือชุมชนที่มีการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์พื้นเมือง สิ่งต่างๆเหล่านี้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของรัฐที่ชัดเจน มิฉะนั้นประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณี IR-ABS ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อจะใช้ในการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ของ AnGR อาจจะต้องมีการกำหนด ขั้นตอนวิธีการของประเด็นดังต่อไปนี้ (1.) การขึ้นทะเบียนและมีการรับรองชื่อพันธุ์สัตว์/ลิขสิทธิ์/เครื่องหมายทางการค้า/ความลับทางการค้าของพันธุ์สัตว์ที่ปรับปรุงขึ้นมาใหม่ โดยขั้นตอนเหล่านี้ต้องเริ่มมาจากการจำแนก และจัดทำบัญชีรายชื่อของพันธุ์สัตว์พื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศไทยตามศักยภาพของข้อมูลและความรู้ที่สามารถดำเนินการได้ เพราะเป็นไปได้ที่จะจัดทำรายชื่อของสิ่งที่ไม่รู้ (2.) ข้อตกลงการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม (MTAs) (3.) สิทธิบัตร (patent) เพื่อใช้สำหรับพันธุ์สัตว์และวิธีการในการผลิตและปรับปรุงพันธุ์สัตว์ (4.) มาตรการเฉพาะที่กำหนดขึ้นมาใช้ (*sui generis* system) เพื่อให้และคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์สัตว์ (5.) เอกสารรับรองแหล่งกำเนิดหรือที่มาของทรัพยากรพันธุกรรม (6.) การกำหนดชนิดพันธุ์ที่สามารถแลกเปลี่ยน ใช้ได้อย่างเสรีผ่านกลไกของข้อตกลงพหุภาคี เช่น FAO (6.) การจัดตั้งธนาคารเชื้อพันธุ์สัตว์ (animal gene bank) เพื่อเอื้ออำนวยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรม (7.) สิทธินักปรับปรุงพันธุ์สัตว์ / สิทธิผู้ดูแลสัตว์พื้นเมือง ประเด็นเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจำแนกความเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรม สัตว์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญอันจะนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์และการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเหล่านี้ มีข้อมูลวิชาการเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสมดุล ทั้งนี้การดำเนินงานต่างๆต้องได้รับการสนับสนุนทั้งด้านนโยบาย แผนงาน บุคลากรและงบประมาณที่เหมาะสม จึงจะสามารถมีคำตอบและทางออกของส่วนรวมที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

สรุปผล

แนวคิดของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกให้ความสนใจและต้องการหาข้อสรุปภายในปี 2553 จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า

1. ทิศทางของกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม สัตว์และการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน แต่จะเกิดระบอบระหว่างประเทศ ภายใต้ CBD ภายในปีพ.ศ. 2553 ที่ประเทศไทยมีพันธกรณีผูกพันอยู่ ขณะนี้ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย เฉพาะเพื่อใช้กับพันธุ์สัตว์ของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการทำงานของกรม ปศุสัตว์
2. แนวคิดของระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อาจมีผลลัพธ์เป็นสนธิสัญญาหรือพิธีสารฉบับใหม่ภายใต้ CBD ที่อาจมีได้ 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 เป็นการผูกพันทางกฎหมาย และรูปแบบที่ 2 การผสมระหว่างประเด็นที่ต้องผูกพันทางกฎหมายและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

3. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ของประเทศไทย ยังน้อยมาก เนื่องจากขาดนโยบายที่ชัดเจน ขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงจำเป็นจะต้องมีทำที่ที่ชัดเจนเพื่อใช้ประกอบการเจรจาตัดสินใจในรูปแบบขอบเขตและลักษณะการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ในกรอบของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
4. มีความจำเป็นที่จะต้องการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อประเมินสถานภาพทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ของประเทศไทยในประเด็นการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ตามพัฒนาการของ IR-ABS เพื่อสนับสนุนการกำหนดทำที่ของประเทศไทยอย่างเหมาะสมในเวทีเจรจาโลก

ข้อเสนอแนะ

1. ในการสร้างกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อรองรับและรักษาสิทธิประโยชน์ของประเทศไทยในเวทีโลก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์ ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ได้แก่ คำจำกัดความของ “พันธุ์สัตว์” การจัดทำบัญชีและสำรวจพันธุ์สัตว์พื้นเมือง การขึ้นทะเบียนพันธุ์สัตว์
2. ควรมีการพิจารณาแนวทางในการบริหารจัดการและหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมทั้งภายในและภายนอกกรมปศุสัตว์
3. ต้องมีการสร้างความตระหนักและประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจทั้งในระดับนโยบายและสาธารณะ เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรพันธุกรรมสัตว์

เอกสารอ้างอิง

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. Personal communication.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2000. World Watch List for Domestic Animal Diversity, 3rd Ed., FAO, Rome.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2002. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2007a. Report of the Eleventh meeting of Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture. <http://www.fao.org/cgrfa>.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2007b. Report of the International Technical Conference on Animal Genetic Resources for Food and Agriculture. http://www.fao.org/ag/againfo/programmeds/en/genetics/documents/Interlaken/Final_Report_en.pdf
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2007c. People and Animals : traditional livestock keepers : guardians of domestic animal diversity. Eds. : Kim-Anh Templeman and Ricardo A. Cardellino. Rome, Italy 122 pages.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2007d. Global Plan of Action on Animal Genetic Resources and the Interlaken Declaration. Rome. 37 pages.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2007e. The State of the world's animal genetic resources for food and agriculture – in brief. Dafydd Pilling and Barbara Reschkowsky. Rome.
- Hiemstra, S.J., A.G. Drucker, M.W. Tvedt, N. Louwaars, J.K. Oldenbroek, K. Awgichew, S. Abegaz Lebede, P.N. Bhat and A. da Siva Mariante. 2006. Exchange, use and conservation of animal genetic resources, policy and regulatory options. CGN. Wageningen/the Netherland.
- International Development Research Centre (IDRC). 2008. The future control of food : A guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security. Edited by Geoff Tansey and Tasmin Rajotte. UK and USA. 266 pages.
- Ingrassia, A., D. Manzella and Elzbieta Martyniuk. 2006. The legal Framework for the management of animal genetic resources. FAO Legislative Study 89. Rome, Italy. 154 pages.
- James, C. 2006. Global status of commercial Biotech/GM crops : 2006. ISAAA Brief 35-2006.
- Rosendal, G.K. 2006. Regulating the use of genetic resources – Between International Authorities. European Environment. 16. Pp.265-277.
- Rotschild, M.F. 2002. Patenting of genetic innovations in animal breeding. Proc. 7th World Congress on Genetic Applied to Livestock Production, CD-Rom Communication No. PS-03.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD) . 2000. Convention on Biological Diversity : text and annexes. Montreal. Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2002. Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2000. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity : Text and annexes. Montreal.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2007. Achieving the 2010 target. Decision from the Eight meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity and Report of the High-Level Segment.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2008. Access and Benefit-Sharing in Practice: Trends in Partnerships across sectors. Montreal, Technical Series No.38, 140 pages.

ภาคผนวก

*COP Decision IX/12 Annex I*⁶

THE INTERNATIONAL REGIME

I. OBJECTIVE^{7/}

Effectively implement the provisions [in Articles 15, 8(j), 1, 16 and 19.2] of the Convention [and its three objectives], specifically by:

- [[Facilitating] [regulating transparent] access to genetic resources, [their derivatives] [and products] [and associated traditional knowledge];]
- Ensuring [the conditions and measures for] the [effective,] fair and equitable sharing of benefits arising out of their utilization, [their derivatives] [and products] [and associated traditional knowledge] [and to prevent their misappropriation and misuse];
- [Securing compliance in user countries with national laws and requirements, including PIC and MAT, of the country [of origin] providing those resources or of the Party that has acquired those resources in accordance with the Convention on Biological Diversity].

[taking into account all rights over those resources, including the rights of indigenous and local communities, and ensuring compliance with PIC.]

II. SCOPE^{8/}

Option 1 (Consolidated text of submissions made at WG-ABS 6)

1. The international regime on access and benefit-sharing applies to [biological resources,] genetic resources, [derivatives,] [products] as well as [to their] [associated] traditional knowledge, [and derivatives of traditional knowledge associated with genetic resources,] innovations and practices [in accordance with Article 8(j)] [within national jurisdiction and of a transboundary nature] [in accordance with the relevant provisions of the CBD].

⁶ ผลการประชุมสมัชชาภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 9 (The Ninth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP) เดือนพฤษภาคม 2551 (<http://www.cbd.int>))

^{7/} These proposals were neither negotiated nor agreed.

^{8/} These proposals were neither negotiated nor agreed.

- [2. Subject to paragraph 1, the international regime on access and benefit-sharing applies to:
- (a) [Benefits arising from commercial and other utilization] [from] [genetic resources acquired after] the entry into force of the [international regime] [Convention on Biological Diversity];
 - [(b) Continuing benefits arising from commercial and other utilization taken prior to the coming into force of the Convention on Biological Diversity.]]
3. The international regime on access and benefit-sharing does not apply to:
- (a) [Human genetic resources;]
 - (b) [Genetic resources that were acquired before the entry into force of the Convention on Biological Diversity on 29 December 1993 [or before the entry into force for a Party];] [Genetic material acquired prior to the national ratification of the Convention on Biological Diversity [and since then cultivated *ex situ*];]
 - (c) [Genetic material already made freely available by the country of origin;]
 - (d) [[Species] [listed in Annex I of] [genetic resources covered under] the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture [unless they are used beyond the purpose of the said treaty];]
 - (e) [Genetic resources, including marine genetic resources found in areas beyond national jurisdiction;]
 - (f) [Genetic resources located in the Antarctic Treaty Area.]
4. [The international regime on access and benefit-sharing should provide [[flexibility] to respect] existing [and allow for the implementation and potential and further development of other, more] [specialized international access and benefit-sharing systems].]
- [5. [In the further elaboration and negotiation of the international regime on access and benefit-sharing [special] [due] [consideration] will given to]:
- (a) [Genetic resources covered by the FAO International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture when these are accessed for research, breeding or training for the purpose for food and agriculture;]
 - (b) [Animal genetic resources for food and agriculture;]
 - (c) [Genetic resources within the remit of the FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture;]

(d) [The relationship with the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV);]

(e) [The work within the WIPO [including the] Intergovernmental Committee on Intellectual Property, Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore;]

(f) [Marine genetic resources found in areas beyond national jurisdiction;]

(g) [Genetic resources located in the Antarctic Treaty Area.]

Option 2

The international regime applies to all genetic resources and associated traditional knowledge, innovations and practices covered by the Convention on Biological Diversity, subject to other international obligations, with the exclusion of human genetic resources and genetic resources beyond national jurisdiction.

Option 3

1. Will cover:

- Access to genetic resources and promotion and safeguarding of fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources in accordance with relevant provisions of the Convention on Biological Diversity;
- Traditional knowledge, innovations and practices in accordance with Article 8(j).

2. Outside the scope will be:

- Genetic resources that were acquired before the entry into force of the Convention on Biological Diversity on 29 December 1993;
- Human genetic resources.

3. The international regime on access and benefit-sharing established in the framework of the Convention on Biological Diversity should provide flexibility to respect existing and allow for the implementation and potential and further development of other, more specialized international access and benefit-sharing systems.

4. Special consideration will be given to:

- Genetic resources covered by the FAO International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture when these are accessed for research, breeding or training for the purpose for food and agriculture;
- The relationship with the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV);
- Marine genetic resources found in areas beyond national jurisdiction;
- Genetic resources located in the Antarctic Treaty area;
- Animal genetic resources for food and agriculture;
- Work within the WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property, Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore;
- Genetic resources within the remit of the FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture.

III. MAIN COMPONENTS

A. Fair and equitable benefit-sharing

1. Components to be further elaborated with the aim of incorporating them in the international regime

- 1) Linkage of access to the fair and equitable sharing of benefits
- 2) Benefits to be shared on mutually agreed terms
- 3) Monetary and/or non-monetary benefits
- 4) Access to and transfer of technology
- 5) Sharing of results of research and development on mutually agreed terms
- 6) Effective participation in research activities, and/or joint development in research activities
- 7) Mechanisms to promote equality in negotiations
- 8) Awareness-raising
- 9) Measures to ensure participation and involvement of indigenous and local communities in mutually agreed terms and sharing of benefits with traditional-knowledge holders

10. Mechanisms to encourage benefits to be directed toward conservation and sustainable use of biodiversity and socio-economic development, in particular the Millennium Development Goals (MDGs) in accordance with national legislation

2. *Components for further consideration*

- 1) Development of international minimum conditions and standards
- 2) Benefit-sharing for every use
- 3) Multilateral benefit-sharing options when origin is not clear or in transboundary situations
- 4) Establishment of trust funds to address transboundary situations
- 5) Development of menus of model clauses for potential inclusion in material transfer agreements
- 6) Enhanced utilization of Bonn Guidelines

B. Access to genetic resources^{9/}

1. *Components to be further elaborated with the aim of incorporating them in the international regime*

- 1) Recognition of the sovereign rights and the authority of Parties to determine access
- 2) Linkage of access to fair and equitable sharing of benefits
- 3) Legal certainty, clarity and transparency of access rules

2. *Components for further consideration*

- 1) Non-discrimination of access rules
- 2) International access standards (that do not require harmonization of domestic access legislation) to support compliance across jurisdictions
- 3) Internationally developed model domestic legislation
- 4) Minimization of administration and transaction costs
- 5) Simplified access rules for non-commercial research

^{9/} The title is without prejudice to the eventual scope of the international regime.

C. Compliance

1. *Components to be further elaborated with the aim of incorporating them in the international regime*
 - 1) Development of tools to encourage compliance:
 - (a) Awareness-raising activities
 - 2) Development of tools to monitor compliance:
 - (a) Mechanisms for information exchange
 - b) Internationally recognized certificate issued by a domestic competent authority
 - 3) Development of tools to enforce compliance

2. *Components for further consideration*
 - 1) Development of tools to encourage compliance:
 - (a) International understanding of misappropriation/misuse
 - (b) Sectoral menus of model clauses for material transfer agreements
 - (c) Codes of conduct for important groups of users
 - (d) Identification of best-practice codes of conduct
 - (e) Research funding agencies to oblige users receiving research funds to comply with specific access and benefit-sharing requirements
 - (f) Unilateral declaration by users
 - (g) International access standards (that do not require harmonization of domestic access legislation) to support compliance across jurisdictions
 - 2) Development of tools to monitor compliance:
 - (a) Tracking and reporting systems
 - (b) Information technology for tracking
 - (c) Disclosure requirements
 - (d) Identification of check points
 - 3) Development of tools to enforce compliance:
 - (a) Measures to ensure access to justice with the aim of enforcing ABS arrangements
 - (b) Dispute settlement mechanisms:

- (i) Inter-State
- (ii) Private international law
- (iii) Alternative dispute resolution
- (c) Enforcement of judgments and arbitral awards across jurisdictions
- (d) Information exchange procedures between national focal points for access and benefit-sharing to help providers obtain relevant information in specific cases of alleged infringements of prior-informed-consent requirements
- (e) Remedies and sanctions
- 4) Measures to ensure compliance with customary law and local systems of protection

D. Traditional knowledge associated with genetic resources^{10/}

1. Components to be further elaborated with the aim of incorporating them in the international regime

- 1) Measures to ensure the fair and equitable sharing with traditional-knowledge holders of benefits arising out of the utilization of traditional knowledge in accordance with Article 8(j) of the Convention on Biological Diversity
- 2) Measures to ensure that access to traditional knowledge takes place in accordance with community level procedures
- 3) Measures to address the use of traditional knowledge in the context of benefit-sharing arrangements
- 4) Identification of best practices to ensure respect for traditional knowledge in ABS related research
- 5) Incorporation of traditional knowledge in development of model clauses for material transfer agreements
- 6) Identification of individual or authority to grant access in accordance with community level procedures
- 7) Access with approval of traditional-knowledge holders
- 8) No engineered or coerced access to traditional knowledge

^{10/} The title is without prejudice to the eventual scope of the international regime.

2. *Components for further consideration*

- 1) Prior informed consent of, and mutually agreed terms with, holders of traditional knowledge, including indigenous and local communities, when traditional knowledge is accessed
- 2) Internationally developed guidelines to assist Parties in the development of their domestic legislation and policies
- 3) Declaration to be made on the internationally recognized certificate as to whether there is any associated traditional knowledge and who owners of traditional knowledge are
- 4) Community-level distribution of benefits arising out of traditional knowledge

E. Capacity

1. *Components to be further elaborated with the aim of incorporating them in the international regime*

- 1) Capacity-building measures at all relevant levels for:
 - (a) Development of national legislation
 - (b) Participation in negotiations, including contract negotiations
 - (c) Information and communication technology
 - (d) Development and use of valuation methods
 - (e) Bioprospecting, associated research and taxonomic studies
 - (f) Monitoring and enforcing compliance
 - (g) Use of access and benefit-sharing for sustainable development
- 2) National capacity self-assessments to be used as a guideline for minimum capacity-building requirements
- 3) Measures for technology transfer and cooperation
- 4) Special capacity-building measures for indigenous and local communities
- 5) Development of menus of model clauses for potential inclusion in material transfer agreements

2. *Components for further consideration*

- 1) Establishment of a financial mechanism

IV. NATURE

Compilation of proposals on nature^{11/}

1. *Recommendation of Co-Chairs of the Working Group*

Options

1. One legally binding instrument
 2. A combination of legally binding and non-binding instruments
 3. A non-binding instrument
2. *Submissions*

Option 1

The international regime should be legally binding. In addition, it should stress more cooperative enforcement between parties and *not* refer conflicts primarily to private international law, which is not only expensive, but also a strain on resource poor countries.

Option 2

1. One legally binding instrument
2. A combination of legally binding and/or non-binding instruments
3. A non-binding instrument

Option 3

The international regime shall be composed of a single legally binding instrument containing a set of principles, norms, rules and compliance and enforcement measures.

Option 4

The nature should be discussed after deliberations of the substance of an international regime are completed. For the time being, Japan suggests the following: the international regime could be composed of one or more non-binding instruments within a set of principles, norms, rules and decision-making procedures.

Option 5

^{11/} These proposals were neither discussed, negotiated nor agreed.

The international regime should be composed of one or more legally binding and/or non-binding instruments within a set of principles, norms, rules and procedures, legally binding and non-binding.