

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่ออาหารและการเกษตร

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

สงกรานต์ จิตรกร¹⁾

Songkran Chitrakon¹⁾

Abstract

The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture deals with access and benefit sharing from utilization of plant germplasm. The Treaty is taken care by FAO and innacted since 29 June 2004. The objectives of this treaty are the conservation and sustainable use of plant genetic resources for food and agriculture and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of their use, in harmony with the Convention on Biological Diversity, for sustainable agriculture and food security. The mechanism for access and benefit sharing is provided the multilateral system. The contracting parties recognize the sovereign rights of the states over their own plant genetic resources for food and agriculture, including the authority to determine access to those resources in respect to national law and national legislation. The multilateral system covers 64 items in *ex situ* collection of the plant genetic resources for food and agriculture that are managed and controlled by the contracting parties. This includes those held in the *ex situ* collection in all international genebanks. Access shall be provided only for utilization, and conservation research, breeding and training for food and agriculture. Access and exchange of germplasm are facilitated through a standard material transfer agreement. The benefit arising from the use of plant genetic resources shall be fairly and equitably shared through access and transfer of technology or in monetary form. The monetary benefit is highly prioritized to be allocated to farmers in developing countries.

Keywords: plant genetic resources, food and agriculture, treaty, multilateral system, access and benefit sharing, material transfer agreement

บทคัดย่อ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เป็นกฎระเบียบระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึง การใช้ และการแบ่งปันผลประโยชน์ FAO ได้จัดทำขึ้นและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 29 มิถุนายน 2547 วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา 1) เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 2) เพื่อมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และ 3) เพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนและความมั่นคงด้านอาหาร กลไกและการดำเนินงานผ่านระบบพหุภาคี รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชของตน การอนุญาตให้เข้าถึงขึ้นอยู่กับรัฐและกฎหมายภายในของรัฐ ทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้ระบบพหุภาคีครอบคลุมพืช 64 รายการ ที่รวบรวมอนุรักษ์ไว้นอกถิ่นที่อยู่ รวมถึงในธนาคารเชื้อพันธุพืชของศูนย์วิจัยนานาชาติ การเข้าถึงต้องเพื่อการวิจัยการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์เท่านั้น และต้องเป็นไปตามข้อตกลงการถ่ายโอนวัสดุพันธุกรรมตามมาตรฐาน การแบ่งปันผลประโยชน์ อาจอยู่ในรูปของเทคโนโลยีหรือเงิน ถ้าเป็นเงินจะส่งเข้าสภาการปกครองเพื่อจัดสรรสู่เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา

คำสำคัญ: ทรัพยากรพันธุกรรมพืช อาหารและการเกษตร สนธิสัญญา การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ การถ่ายโอนวัสดุพันธุกรรม

1) ที่ปรึกษาชำนาญการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพันธุกรรมข้าว, กรมการข้าว

Technical Advisor for Conservation and Utilization of Rice Genetic Resources, Rice Department E-mail: song_chit@yahoo.com.sg

คำนำ

ทรัพยากรพันธุพืชเป็นแหล่งที่มาของปัจจัย 4 ที่จำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยา โดยเฉพาะพืชอาหารและการเกษตร มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงด้านอาหารของมวลมนุษยชาติ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกษตรกร นักปรับปรุงพันธุ์พืช และนักวิชาการด้านเทคโนโลยีชีวภาพได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชในการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์เพื่อให้มีผลผลิตสูงขึ้น คุณภาพดีขึ้น ตลอดจนมีความต้านทานหรือทนทานต่อโรค แมลงศัตรูพืช และสภาพแวดล้อมดีขึ้น

ในอดีตทรัพยากรพันธุกรรมพืชถือว่าเป็นมรดก ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (common heritage of mankind) จึงได้มีการรวบรวมและนำไปใช้ประโยชน์ ค่อนข้างเสรี ขาดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน และส่วนมากเจ้าของทรัพยากรไม่ได้รับผลตอบแทนจากการนำไปใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานอื่น

ปัจจุบัน หลักการเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้เปลี่ยนแปลงโดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ระบุว่า ประเทศเจ้าของมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรของตน รัฐบาลแต่ละประเทศมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศของตน

ความเป็นมาของสนธิสัญญา

FAO ซึ่งรับผิดชอบด้านอาหารและการเกษตร ได้จัดทำกฎระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ กับพืชอาหารและการเกษตรขึ้นโดยผ่านระบบพหุภาคี เรียกว่า สนธิสัญญาว่าระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGRFA) โดยยึดหลักสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชของตนตามอนุสัญญาฯ (Article 10.1)

สนธิสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 ขณะนี้มีประเทศสมาชิก FAO ที่ให้สัตยาบันแล้วจำนวน 116 ประเทศ จากเดิมที่เข้าร่วมลงนามไว้ 115

ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) สนธิสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร

2) แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

3) เพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหาร โดยสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหาร และการเกษตร หมายถึง วัสดุทางพันธุกรรมที่ก่อให้เกิดมากพืชที่มีคุณค่าจริง หรือมีศักยภาพที่จะมีคุณค่าเพื่อใช้เป็นอาหารและใช้ทางการเกษตร วัสดุทางพันธุกรรมยังหมายรวมถึงส่วนขยายพันธุ์พืชที่ใช้เพศ และไม่ใช้เพศที่บรรจุไว้ในหน่วยที่มีน้ำ สืบทอดลักษณะพันธุ์

สาระสำคัญของสนธิสัญญาฯ (Article 11)

ภาคีสมาชิกยอมรับว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรของตนเอง และอำนาจในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติ และกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ภาคีสมาชิกตกลงที่จะจัดตั้งระบบพหุภาคีที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใส เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างยุติธรรม

สนธิสัญญาฯ จัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยการสร้างระบบพหุภาคีในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่กำหนดไว้จำนวน 64 รายการ ครอบคลุมพืชอาหารเกือบทุกชนิด (35 รายการ) และพืชอาหารสัตว์ (29 รายการ) ในระบบพหุภาคีครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่อยู่ในการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (ในธนาคารเชื้อพันธุพืช) ของศูนย์วิจัยการเกษตรนานาชาติ ที่อยู่ภายใต้กลุ่มที่ปรึกษาว่าด้วยการวิจัยการเกษตรระหว่างประเทศ (Consultative Groups on International Agricultural Research: CGIAR) เช่น IRRI (International Rice Research Institute) CIMMYT (International Maize and Wheat

Improvement Center)

ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ที่อยู่ภายใต้ระบบพหุภาคี ต้องเป็นทรัพยากรพันธุกรรมพืชซึ่งอยู่ในการจัดการและควบคุมของภาคีสมาชิก และเป็นทรัพยากรที่เป็นข้อมูลหรือความรู้สาธารณะ หลักเกณฑ์การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ จะต้องนำมาใช้เพื่อการวิจัยการอนุรักษ์ การปรับปรุงพันธุ์ และเพื่อการฝึกอบรมการปรับปรุงพันธุ์พืชเพื่ออาหารและเกษตรกรรมเท่านั้น

การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช (Article 12)

การเข้าถึง จะรวมข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวพืช และเป็นไปเพื่อการใช้ หรืออนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ในการวิจัยพัฒนาด้านอาหารและการเกษตรเท่านั้น การเข้าถึงจะเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในกรณีที่มีค่าธรรมเนียมจะต้องไม่สูงเกินกว่าค่าใช้จ่ายต่ำสุดที่เกิดขึ้น ผู้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปจะต้องไม่อ้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิอื่นๆ ที่จะมีผลเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากร หรือส่วนพันธุกรรม ในสภาพเดียวกันกับที่ได้รับไปจากระบบพหุภาคี

การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่ออาหารและการเกษตรที่พบในถิ่นที่อยู่ธรรมชาติ (*in situ*) ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยสภาปกครอง การเข้าถึงจะต้องเป็นไปตามความตกลงการถ่ายโอนวัสดุพันธุกรรมที่เป็นมาตรฐาน (standard material transfer agreement หรือ MTA) ซึ่งจะกำหนดโดยสภาปกครอง และจะต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการนำทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไปใช้

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ (Article 13)

ผู้ที่เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระบบพหุภาคีจ่ายค่าตอบแทน โดยจำแนกผลประโยชน์ในรูปแบบเงิน หรือผลประโยชน์ที่เป็นเทคโนโลยี ผลประโยชน์ในรูปแบบเงินจะไม่จ่ายให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แม้ว่าประเทศนั้นจะเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมพืชก็ตาม หากแต่จ่ายให้กับกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้น ผลประโยชน์ที่เป็นเทคโนโลยี การใช้ประโยชน์ในทาง

การค้าจะถูกแบ่งปันอย่างยุติธรรมโดยผ่านกลไก 3 ทาง ได้แก่

- 1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- 2) การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี
- 3) การสร้างสมรรถนะ (capacity-building)

ภาคีสมาชิกตกลงว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช จะกลับคืนสู่เกษตรกรเอง ทุกประเทศไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยเฉพาะ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในระยะปรับตัวทางเศรษฐกิจ

การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร (Article 9)

สนธิสัญญาฯ ยอมรับบทบาทสำคัญของชุมชนท้องถิ่นและเกษตรกร ซึ่งได้รวมอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เป็นฐานการผลิตอาหารและเกษตรกรรมในทุกภูมิภาคของโลก อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญานี้กำหนดให้ความรับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรตกแก่รัฐบาลแห่งชาติของรัฐภาคี ซึ่งควรออกกฎหมายหรือฉันทนมาตรการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิเกษตรกรตามความเหมาะสม ประกอบด้วย

- 1) คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์
- 3) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับชาติ
- 4) กฎหมายภายในประเทศ จะไม่มีข้อความใดๆ ที่จำกัดสิทธิเกษตรกร ในการรวบรวม แลกเปลี่ยน ใช้ประโยชน์ และขายส่วนขยายพันธุ์ (เมล็ด และท่อนพันธุ์) จากไร่นาของตน

บทสรุป

FAO ซึ่งรับผิดชอบด้านอาหารและการเกษตรได้จัดทำกฎระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะพืชอาหารและการเกษตรขึ้น เรียกว่า สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGRFA) สนธิ

สัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 ขณะนี้ มี 116 ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแล้ว สนธิสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 2) แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ของทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และ 3) เพื่อความมั่นคงทางอาหาร โดยสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร หมายถึง วัสดุทางพันธุกรรมที่กำหนดจากพืชที่มีคุณค่าจริง หรือมีศักยภาพที่จะมีคุณค่าเพื่อใช้เป็นอาหาร และใช้ทางการเกษตร วัสดุทางพันธุกรรมยังหมายถึง ส่วนขยายพันธุ์พืชที่ใช้เพศ และไม่ใช้เพศที่บรรจุไว้ในหน่วยที่มีหน้าที่สืบทอดลักษณะพันธุ์

ภาคีสมาชิกยอมรับว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรของตน และอำนาจในการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติ และกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

สนธิสัญญาฯ จัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่กำหนดไว้จำนวน 64 รายการ ครอบคลุมพืชอาหาร 35 รายการ และพืชอาหารสัตว์ 29 รายการ โดยการสร้างระบบพหุภาคีในการเข้าถึง ในระบบพหุภาคีครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรที่อยู่ในการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ (ในธนาคารเชื้อพันธุ์พืช) ของศูนย์วิจัยการเกษตรนานาชาติ ที่อยู่ภายใต้กลุ่มที่ปรึกษาว่าด้วยการวิจัยการเกษตรระหว่างประเทศ (Consultative Groups on International Agricultural Research: CGIAR) การเข้าถึงจะรวมข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวพืช และเป็นไปเพื่อการใช้หรืออนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ในการวิจัยพัฒนาด้านอาหารและการ

เกษตรเท่านั้น การเข้าถึงจะเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในกรณีที่มีค่าธรรมเนียมจะต้องไม่สูงเกินกว่าค่าใช้จ่ายต่ำสุดที่เกิดขึ้น

ผู้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชไป จะต้องไม่อ้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิอื่น ๆ ที่จะมีผลเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากร หรือส่วนพันธุกรรม ในสภาพเดียวกันกับที่ได้รับไปจากระบบพหุภาคี และการเข้าถึงจะต้องเป็นไปตามความตกลงการถ่ายโอนวัสดุพันธุกรรมที่เป็นมาตรฐาน (standard material transfer agreement หรือ MTA) ผู้ที่เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระบบพหุภาคีจ่ายค่าตอบแทน โดยจำแนกผลประโยชน์ในรูปแบบเงิน หรือผลประโยชน์ที่เป็นเทคโนโลยี ผลประโยชน์ในรูปแบบเงินจะไม่จ่ายให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แม้ว่าประเทศนั้นจะเป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมพืชก็ตาม แต่จะกลับคืนสู่เกษตรกรของประเทศที่กำลังพัฒนา

ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี และอยู่ระหว่างการศึกษาข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบของสนธิสัญญาฯ ต่อประเทศในภาพรวม

บรรณานุกรม

- ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ. 2550. การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. 37 หน้า.
- Lim, E.S. 2006. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. pp. 11-12 In: Convention on Biological Diversity and International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Malaysian Agriculture Research and Development Institute, P.O. Box 12301, Malaysia.