

การพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช
เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเกษตรกร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล
ดร.อังค้วรา ไชยอนงค์

การพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเกษตรกร^{*} Improving Plant Variety Protection Act for Protecting Farmers' Rights

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล^{**}

Assistant Professor Dr.Somchai Ratanachueskul

ดร.อังค์วรา ไชยอนงค์^{***}

Dr.Angwara Chaianong

บทคัดย่อ

เกษตรกรเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช เนื่องจากพันธุ์พืชที่ใช้ในปัจจุบันล้วนเป็นผลมาจากการอนุรักษ์และปรับปรุงพันธุ์พืชของเกษตรกรในอดีต รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม สิทธิของเกษตรกรไม่ได้รับความ

^{*}บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกร” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

This article is a part of research title “Improving Plant Variety Protection Act for Protecting Farmers' rights”. This research is funded by Thai Health Promotion Foundation.

^{**}คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.บ.ท.สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น.ม. สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: somchai.rat@dpu.ac.th.

Dean of Faculty of Law Pridi Banomyong, Dhurakij Pundit University; LL.B. (2nd Class Honor) at Ramkhamhaeng University, Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage, LL.M. in Business Law at Thammasat University, LL.D. at Thammasat University.

^{***}อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, LL.M. in Intellectual Property Law Case Western Reserve University, S.J.D. Case Western Reserve University. E-mail: angwara.cha@dpu.ac.th.

Lecturer in Law at Faculty of Law Pridi Banomyong Dhurakij Pundit University; LL.B. at Ramkhamhaeng University, LL.M. in Intellectual Property Law at Case Western Reserve University USA., S.J.D. Case Western Reserve University, USA.

วันที่รับบทความ (received) 29 สิงหาคม 2562, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 14 มกราคม 2563, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 27 มกราคม 2563.

คุ้มครองภายใต้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิในการปรับปรุงพันธุ์ได้ อีกทั้งสิทธิบัตรและสิทธิในการปรับปรุงพันธุ์พืชสร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตเกษตรกร รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดการฉกฉวยทรัพยากรชีวภาพหรือที่เรียกว่าโจรสลัดชีวภาพที่ประเทศกำลังพัฒนากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ สิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชน (Collective Rights) แม้จะได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ และปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่กล่าวได้ว่า สิทธิเกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ปรากฏในกฎหมายภายในของบางประเทศ และสิทธิเกษตรกรในหลายกรณียังคงเป็นเพียงนามธรรมเท่านั้น ขณะที่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทั้งสิทธิบัตรและสิทธิในการปรับปรุงพันธุ์พืช ซึ่งเป็นเพียงสิทธิเอกชน (Private Rights) กลับมีสภาพบังคับในทางกฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศอย่างชัดเจน

งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์และนำเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้แนวคิดข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) และสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เพื่อให้สิทธิเกษตรกรในประเทศไทยได้รับการรับรองและมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนเทียบเท่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อมุ่งให้ทรัพยากรชีวภาพ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการคุ้มครองและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนภายใต้กลไกการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร

คำสำคัญ: สิทธิเกษตรกร, พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช, อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช

Abstract

Farmers play an important role in the plant-genetic resource development and conservation due to the fact that the current plants and knowledge are resulted from conservation and improvement of plant breeding from farmers in the past. However, this knowledge may not be protected under the intellectual property laws or breeding rights. In addition, patents and plant breeding rights have affected farmers' lives and opened the opportunity to seize the biological resources known as biological pirates being currently faced by developing countries. Although the farmers' rights which are the collective rights are accepted internationally and appears in many international agreements, only a few parts of the farmers' rights appear abstractly in law of some countries. On the contrary, the intellectual property rights - patents and plant improvement rights - which are private rights gains its legal enforcement in both international and domestic levels.

This research has analyzed and presented the drafted-amendment Plant Varieties Protection Act, AD 1999, adding more concrete provisions for the protection of farmers' rights under the international agreement concepts such as the Convention on Biological Diversity(CBD) and the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture(ITPGR).With an intention that the Act will allow Thai farmers' rights to be certified and have clear legal status equivalent to the intellectual property rights so that biological resources as well as biodiversity would be consequently protected and sustainably used under the protection of farmers' rights.

Keywords: farmers' rights, plant varieties protection act, international convention for the protection of new varieties of plants (UPOV)

1. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ (บางประเทศ)

สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช เป็นสิทธิที่มีอยู่ยาวนานแล้วแต่เนื่องจากยังไม่มีมาตรการหนึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิเกษตรกรมากเท่าใด จนกระทั่งสิทธิของเกษตรกรถูกกล่าวถึงในการประชุมขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และได้รับรองสิทธิเกษตรกรอย่างเป็นทางการโดยให้ความหมายว่า “สิทธิที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการอนุรักษ์ ปรับปรุงพันธุ์ และการทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช”¹ อย่างไรก็ตาม สิทธิของเกษตรกรบัญญัติหลักไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) ดังนั้น สิทธิเกษตรกรภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงมีผลสำคัญต่อวิถีชีวิตของเกษตรกร กล่าวคือ มีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร อย่างยั่งยืน ซึ่งก่อให้เกิดความหลากหลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร

1.1 อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

CBD เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของโลกเพื่อคนรุ่นหลัง และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร อย่างยั่งยืนรวมถึงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม CBD กำหนดให้ทรัพยากรชีวภาพซึ่งครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐและ CBD อนุญาตให้การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ด้วยการได้รับความยินยอมล่วงหน้า (Prior Inform Consent: PIC) การตกลงเงื่อนไขร่วมกัน (Mutually Agree Terms: MAT) และต้องมีการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing)²

¹Sally E. Bunning and Catherine L.M. Hill, **Farmers rights in the conservation and use of plant genetic resources: Gender Perspective** [Online], available URL: <http://www.fao.org/3/X0255E/x0255e03.html>, 2019 (April, 16), University of Oslo, **Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO)** [Online], available URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/food-organization.xml>, 2019 (November, 23).

²Article. 15 of Convention on Biological Diversity., สมชาย รัตนเชื้อสกุล สิทธิเกษตรกร: ผลกระทบจากร่างแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช แก่นเกษตร 42(2): 139-146 (2557). Article 15 paragraph 5

จากหลักการข้างต้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมใดในประเทศภาคีอื่นได้แจ้งล่วงหน้าให้ประเทศภาคีเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ทั้งนี้ประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมจะพิจารณาวัตถุประสงค์สำคัญทั้งสามประการตามหลักการของ CBD คือ การอนุรักษ์ทรัพยากร การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม เมื่อประเทศเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมได้เห็นชอบให้เข้าถึงทรัพยากรแล้ว โดยข้อตกลงร่วมกันนี้เป็นสัญญาระหว่างเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมและผู้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมว่ามีหน้าที่อย่างไรบ้าง

1.2 สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

ITPGR อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ซึ่งรับรองสิทธิเกษตรกร กล่าวคือสนธิสัญญานี้สร้างระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน และรับรองสิทธิเกษตรกรไว้อย่างชัดเจน โดยระบุให้ “รัฐภาคียอมรับที่จะส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นรวมถึงเกษตรกรในทุกพื้นที่ทั่วโลก โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ในศูนย์กลางที่เป็นต้นกำเนิดความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช ซึ่งได้ร่วมกันอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมทั้งในอดีตที่ผ่านมาและต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นฐานของการผลิตอาหารและผลิตผลทางการเกษตรทั่วโลก”³

แม้ว่าจะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระดับข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก กล่าวคือพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 มีกฎหมายที่มีได้ให้สิทธิผูกขาดสิทธิของ

of Convention on Biological Diversity วางหลักว่า รัฐภาคีต้องสร้างเงื่อนไขเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพแก่ภาคีอื่นๆ โดยรัฐภาคีอาจพิจารณาจากการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ โดยพิจารณาจากเงื่อนไข ดังนี้

การได้รับความยินยอมล่วงหน้า (Prior Inform Consent - PIC) คือ บุคคลใดจะเข้าถึงพันธุกรรมต้องได้รับความยินยอมจากประเทศเจ้าของพันธุกรรมนั้น อนึ่ง รัฐผู้เป็นเจ้าของจะปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงก็อาจเป็นได้ ถ้าการเข้าถึงไม่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศภาคี

*ตกลงเงื่อนไขร่วมกัน (Mutually Agree Terms: MAT)*² คือ ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ทั้งฝ่ายประเทศผู้อนุญาตให้เข้าถึง และฝ่ายผู้ขอเข้าถึงเห็นชอบร่วมกันในทุกประเด็น หากไม่มีข้อตกลงร่วมกัน ประเทศผู้ให้เข้าถึงอาจปฏิเสธการเข้าถึงได้ เงื่อนไขของข้อตกลงจึงขึ้นอยู่กับการเจรจาเป็นกรณีๆ ไป.

³Article 9.1, International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.

เกษตรกรเหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร เพียงแต่ให้ความคุ้มครองสิทธิพิเศษในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเอง เพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป แต่สิทธิของเกษตรกรนี้มีข้อจำกัด เช่นสิทธิในการร่วมกับสมาชิกในชุมชนที่จะขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีสิทธิในการนำเอาส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชไปแสวงหาประโยชน์ในทางการค้า⁴ อย่างไรก็ตามถ้าผู้ใดจะนำเอาพืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้าจะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืช อนึ่งผู้จดทะเบียนพันธุ์พืชต้องเป็นนักปรับปรุงพันธุ์พืชเท่านั้น

อย่างไรก็ดี บางประเทศได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในกฎหมายภายใน เช่น ประเทศอินเดีย คอสตาริกา และเปรู ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

2. การคุ้มครองสิทธิของสิทธิเกษตรกรในต่างประเทศ

2.1 การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรของประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียบัญญัติกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชและสิทธิเกษตรกร พ.ศ.2544 (Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act 2001: PPVFR) เพื่อคุ้มครองสิทธิเกษตรกรอย่างชัดเจนให้สิทธิกับเกษตรกรที่ปรับปรุงหรือพัฒนาจนได้พันธุ์พืชใหม่จดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่นั้น⁵ เกษตรกรที่มีส่วนในการอนุรักษ์พันธุ์กรรมด้วยการคัดเลือก หรือจำแนกพันธุ์พืชดั้งเดิม หรือพันธุ์พืชป่าและยินยอมให้นำพันธุ์กรรมดังกล่าวมาใช้เป็นฐานของพืชเศรษฐกิจ และได้นำพืชเศรษฐกิจดังกล่าวมาจดทะเบียนพันธุ์พืชตามกฎหมายนี้ ย่อมมีสิทธิได้รับการยอมรับและได้รับรางวัลตอบแทนจากกองทุนพันธุ์กรรมแห่งชาติ (Gene Fund)⁶ โดยเกษตรกรได้รับสิทธิใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้ เพื่อการเพาะปลูกหรือการเก็บส่วนขยายพันธุ์เพื่อปลูกต่อ แลกเปลี่ยน แบ่งปัน หรือขายตามจารีต หรือวิถีปฏิบัติที่มีอยู่แล้วก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับ แต่ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้จดทะเบียนพันธุ์พืชตามกฎหมายนี้ กรณีการขายเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรจะต้องไม่มีหรือใช้เครื่องหมายการค้าในหีบห่อที่บรรจุเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายดังกล่าว⁷ และในกรณีที่จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ของพันธุ์พืชที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้แก่เกษตรกรจะต้องเปิดเผยข้อมูลเงื่อนไข

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 44 และมาตรา 47.

⁵ Article 39.1(1) of Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act 2001.

⁶ Article 39.1(3) of Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act 2001.

⁷ Article 39.1(4) of Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act 2001.

และผลที่คาดว่าจะได้รับการปลูกพันธุ์พืชนั้น และหากปรากฏว่าพันธุ์พืชที่จำหน่ายให้เกษตรกรดังกล่าวไม่ได้ให้ผลตามที่เปิดเผยไว้ เกษตรกรมีสิทธิร้องขอเงินชดเชยจากผู้ปรับปรุงพันธุ์พืชนั้นก็ได้อ⁸

ทั้งนี้ PPVFR ให้ความสำคัญกับทั้งพันธุ์พืชใหม่ และพันธุ์พืชดั้งเดิม โดยเฉพาะในส่วนการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรนั้น กฎหมายระบุให้ครอบคลุมพันธุ์พืชที่มีอยู่ในประเทศอินเดียอย่างกว้างขวาง โดยให้ครอบคลุม “พันธุ์พืชที่มีอยู่แล้ว” (Extant Variety) ซึ่งหมายถึง พันธุ์พืชของเกษตรกร (Farmers’ Variety) พันธุ์ที่รู้จักกันโดยทั่วไป (Common knowledge) และพันธุ์พืชที่เป็นสมบัติสาธารณะ (Public Domain)⁹ และเมื่อพิจารณาต่อไปในนิยาม “พันธุ์พืชของเกษตรกร” (Farmers’ Variety) ที่ให้หมายถึง พันธุ์พืชดั้งเดิมที่เกษตรกรใช้ในการเพาะปลูก พันธุ์พืชป่า หรือพันธุ์พื้นเมือง (Land race) ซึ่งเป็นที่รับรู้หรือรู้จักกันทั่วไปในหมู่เกษตรกร¹⁰ จึงเห็นได้ว่า พันธุ์พืชที่มีอยู่ในประเทศอินเดียทุกชนิดจะได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากนี้อินเดียยังได้ตรากฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.2002 (The Biological Diversity Act, 2002: BDA) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพรวมถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ จัดตั้งกองทุนความหลากหลายทางชีวภาพ¹¹ ให้มีคณะกรรมการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งรัฐ (State Biodiversity Boards) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา บริหารจัดการ ควบคุมดูแลการอนุมัติการเข้าถึงความหลากหลายทางชีวภาพ คณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Management Committees: BMC) จะเป็นหน่วยงานประสานงานและบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น ดำเนินงาน รวมถึงอำนวยความสะดวกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย (stakeholders) และรวบรวมข้อมูลภูมิปัญญาชาวบ้าน

2.2 การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรของประเทศคอสตาริกา

ประเทศคอสตาริกาบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Law 7788 of 1998) จัดตั้งคณะกรรมการบริหารระบบพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National System of Conservation Areas: SINAC) รวมทั้งคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Administration Committee: CONAGEBIO) โดยมีหน้าที่สร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของ

⁸ Article 39(2), 41 of Protection of Plant Varieties and the Farmers’ Rights Act 2001.

⁹ Article 2 (j) of Protection of Plant Varieties and the Farmers’ Rights Act 2001.

¹⁰ Article 2 (l) of Protection of Plant Varieties and the Farmers’ Rights Act 2001.

¹¹ Article 21 of The Biological Diversity Act 2002.

สิ่งแวดล้อม อนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศ ควบคุมกำกับนโยบาย กฎระเบียบ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ประสานงานและดำเนินงานต่างๆ กับองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนด กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมไว้โดยสำนักงานสนับสนุนด้านเทคนิค (Technical Office) ของคณะกรรมการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ

นอกจากนี้ สถาบันความหลากหลายทางชีวภาพ (National Biodiversity Institute: INBio) นับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศคอสตาริกา ดังเช่น กรณี INBio อนุญาตให้บริษัท Merck บริษัทผลิตยาของประเทศสหรัฐอเมริกา เข้าใช้ทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์ด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพสัตว์ โดย INBio ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของตัวเงิน อันมาจากค่าธรรมเนียมในการเก็บทรัพยากรธรรมชาติ และในรูปแบบของผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การได้รับการฝึกอบรม ฯลฯ ประโยชน์ที่ได้รับดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศคอสตาริกา ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักการของ CBD

2.3 การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรของประเทศเปรู

ประเทศเปรูมีความหลากหลายในทรัพยากรพันธุกรรมพืชสูงมาก (Megadiverse Country)¹² รัฐบาลได้ตรากฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพของเปรู ค.ศ.1997 (Law Introducing a Protection Regime for the Collective Knowledge of Indigenous Peoples Derived from Biological Resources, 2002 (Law No. 27811) กล่าวถึงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นและสนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์จากพันธุกรรมพืช¹³ Law No. 27811 ให้ส่งเสริมให้มีการเคารพ ปกป้อง อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากการพัฒนาองค์ความรู้ของชนพื้นเมือง และเพื่อส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมจากการใช้องค์ความรู้ของชนพื้นเมือง ส่งเสริมให้มีการใช้องค์ความรู้เพื่อประโยชน์ของชน

¹² Megadiverse Country หมายถึง ประเทศที่มีความหลากหลายของชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และมีชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตประจำถิ่น (endemic species) เป็นจำนวนมาก เกณฑ์การพิจารณาจะดูจากที่ประเทศนั้นมีชนิดพันธุ์พืชประจำถิ่นไม่น้อยกว่า 5,000 ชนิด และมีระบบนิเวศทางทะเล (marine ecosystem).

¹³ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายในรูปแบบกฎหมายเฉพาะ (Sui generis) โปรดดู Susanna E. Clark, "The Protection of Indigenous Knowledge in Peru: A Comparative Perspective," *Washington University Global Studies Law Review* 3, 755 (2004): 757.

พื้นเมืองและมวลมนุษยชาติ เพื่อรับประกันว่าการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากชนพื้นเมือง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการพัฒนาศักยภาพของชนพื้นเมือง ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ของชนพื้นเมืองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

กรณีศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่ โครงการ The International Cooperative Biodiversity Group: ICBG กล่าวคือ ICBG กำหนดข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับชุมชน Aguaruna ซึ่งเป็นชุมชนพื้นเมืองของประเทศเปรู การแบ่งปันผลประโยชน์ต้องพิจารณาภายใต้หลักการความเท่าเทียมกันในระหว่างชุมชนทำให้ข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์กำหนดให้แบ่งปันผลประโยชน์กึ่งหนึ่งจากกิจกรรมที่มาจากงานวิจัยและผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับองค์กรหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องมากที่สุดก่อน ส่วนชุมชนอื่นๆ ที่เหลือทุกชุมชนจะได้รับต่อเมื่อมีผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในภายหลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศอินเดียเป็นประเทศที่มีการรับรองสิทธิเกษตรกรในทรัพยากรพันธุกรรมพืชค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศอินเดียกล่าวถึง สิทธิของเกษตรกรในการอนุรักษ์พันธุ์พืช การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืช การได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ และกองทุนความหลากหลายทางพันธุกรรม อันแสดงถึงประเทศอินเดียให้ความสำคัญกับทรัพยากรพันธุ์พืชและสิทธิของเกษตรกรและเกษตรกรกรรม ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ สืบเนื่องจากประเทศอินเดียเผชิญปัญหา เช่น โจรสลัดชีวภาพโดยมีสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกฎหมายอาจเป็นตัวเร่งทำให้สภาพปัญหายิ่งรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลอินเดียเร่งหาวิธีการแก้ปัญหา โดยการรับรองสิทธิเกษตรกรในบทบาทผู้ผลิตของกฎหมาย ส่วนประเทศคอ스타ริกา เป็นประเทศที่มีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่โดดเด่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ INBio สามารถปรับใช้หลักการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้เป็นอย่างดี และเป็นต้นแบบให้หลายประเทศไปเป็นกรณีศึกษา ในกรณีของประเทศเปรู ซึ่งมีกฎหมายที่ระบุถึงการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรได้ดีในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะกรณีการแบ่งปันผลประโยชน์ และการให้สิทธิและการคุ้มครองชนพื้นเมืองอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศเปรูก็ไม่ได้กำหนดคุ้มครองสิทธิเกษตรกร โดยเฉพาะกรณีการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ต่อ (Farm saved seed) อย่างชัดเจน แต่ไปอาศัยข้อยกเว้นในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และกฎหมายว่าด้วยเมล็ดพันธุ์ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในประเทศอินเดีย คอสตาริกา และเปรู ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง

3. สิทธิเกษตรกรในระบบกฎหมายไทย

แม้ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยแต่สิทธิเกษตรกรที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกร เป็นสิทธิในเชิงประจักษ์ที่อยู่ในการรับรู้ของสังคมไทยมาอย่างช้านาน กลับไม่ได้รับการบัญญัติรับรองในกฎหมายอย่างชัดเจน สภาวการณ์เช่นนี้อาจทำลายสิทธิเกษตรกรที่มีในสังคมไทยให้สูญหายไปได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 นับเป็นกฎหมายที่ปรากฏร่องรอยการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรที่เด่นชัดที่สุดในประเทศไทย โดยแม้จะนำหลักการสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ตาม International Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV 1978) มาใช้แต่ก็ได้นำหลักการในมาตรา 15 ของ CBD ให้ผู้ขอเข้าถึงต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของแต่ละรัฐ เพื่อขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและ ตามมาตรา 16 และ 19 ได้กำหนดขอบเขตของทรัพยากรพันธุกรรม กล่าวคือทรัพยากรที่ได้ถูกจัดหามาจากประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ตามธรรมชาติมาผสมผสานเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยทั้งนี้ หลักการทางกฎหมายที่สะท้อนถึงสิทธิเกษตรกรที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 มีดังนี้

3.1 การก่อตั้งสิทธิชุมชนเหนือพันธุ์พืช

พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น เป็นพันธุ์พืชประเภทหนึ่งที่กำหนดให้เป็นสิทธิของชุมชนที่เป็นแหล่งที่ตั้งของพันธุ์พืชนั้นขึ้นทะเบียนเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น¹⁴ และมีผลทำให้ชุมชนมีสิทธิเหนือพันธุ์พืชนั้นในการควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชดังกล่าว ตลอดจนบริหารจัดการผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชนั้น สิทธิเหนือพันธุ์พืชชนิดนี้เป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนในลักษณะสิทธิรวมหมู่ (Collective Rights) ปัจจุบันมีเพียงส้มเขียวหวานพันธุ์เทพรสของชุมชนคังบางกะเจ้า จังหวัดสมุทรปราการ จดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นต่อกรมวิชาการเกษตร และขณะนี้อยู่ระหว่างประกาศโฆษณาคำขอเพื่อรับจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นต่อไป¹⁵

¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 45.

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช เรื่อง ประกาศโฆษณาคำขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542.

3.2 การคุ้มครองสิทธิในการเก็บเมล็ดพันธุ์ (Farm saved seed)

การเก็บและใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์เป็นสิทธิที่เกษตรกรทำได้โดยเสรี ตามหลักดอกผลของทรัพย์สินทางกฎหมายแพ่ง เฉพาะในส่วนของพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนนั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว เกษตรกรก็สามารถเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ได้โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นกัน เว้นแต่กรณีรัฐมนตรีเห็นสมควรส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์พืชนั้นก็อาจออกประกาศให้เกษตรกรสามารถเก็บเมล็ดพันธุ์ได้ไม่เกินสามเท่าของที่ได้มาก็ได้¹⁶ ดังนั้น เฉพาะกรณีมีประกาศของรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาเท่านั้นที่สิทธิของเกษตรกรในการเก็บเมล็ดพันธุ์เพื่อใช้ต่อไปจะได้รับผลกระทบ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ จึงกล่าวได้ว่า โดยหลักแล้วเกษตรกรมีสิทธิเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทยได้วางหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นและยังบัญญัติหลักได้ไม่ชัดเจน

3.3 การควบคุมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit-Sharing : ABS)

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ได้นำกลไกควบคุมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้กับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ดังนั้น การเข้าถึงและนำพันธุ์พืชไปใช้ประโยชน์จะต้องขออนุญาตเข้าถึงและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ก่อน กรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากกรมวิชาการเกษตร¹⁷ ส่วนกรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากชุมชนท้องถิ่น¹⁸ ซึ่งการทำข้อตกลงและแบ่งปันผลประโยชน์จะอยู่ภายใต้หลักการตกลงร่วมกัน (Mutually Agree Term) ทำให้การรับรู้สิทธิเกษตรกรเหนือพันธุ์พืชเป็นรูปธรรมในเชิงกฎหมายอย่างชัดเจน

3.4 การควบคุมพันธุ์พืชตัดแต่งพันธุกรรมที่อาจกระทบต่อพันธุ์พืชเกษตรกร

พืชตัดแต่งพันธุกรรมนับเป็นนวัตกรรมในการปรับปรุงพันธุ์พืช อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความไม่แน่นอนถึงผลกระทบของพันธุ์พืชชนิดนี้ที่มีต่อพันธุ์พืชอื่นทั่วไป หรือระบบนิเวศ ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศมีข้อห่วงใยต่อปัญหานี้ พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol) ซึ่งเป็นพิธีสารภายใต้ CBD กำหนดให้นำหลักปลอดภัยไว้ก่อน (Precautionary Principle)

¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 33(4).

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 52.

¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 48.

มาใช้กับพันธุ์พืชชนิดนี้¹⁹ โดยควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กล่าวคือวางหลักให้คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (Social-economic approach) ไปกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยสามารถระงับไม่ให้มีการนำเข้า ทดลองหรือปลูกพืชจีเอ็มโอได้ทันทีเมื่อมีเหตุเบื้องต้นที่จะกระทบทางเศรษฐกิจสังคม ดังนั้น การกำหนดให้ต้องทำประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแสดงนัยว่า ต้องการปกป้องมิให้พันธุ์พืชชนิดนี้ก่อความเสียหายกับพันธุ์พืชอื่นๆ ซึ่งรวมถึงพันธุ์พืชที่เกษตรกรใช้ในการเพาะปลูกด้วย เช่น การผสมกับพันธุ์พืชของเกษตรกร เป็นต้น นอกจากนี้ การปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยเทคโนโลยีชีวภาพอาจใช้วิธีทำให้ยีนของเมล็ดพันธุ์เป็นหมันไม่สามารถงอกได้ (Gene Used Restricted Technology : GURT) ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรยังคงสิทธิในการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ปลูกต่อไป (Farm saved seed) เกษตรกรจะต้องได้รับความคุ้มครองจากผลกระทบของเทคโนโลยีประเภทนี้

3.5 การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช

คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชแม้จะมีกรรมการมาจากราชการจำนวนหนึ่งก็ตาม แต่ก็มีตัวแทนของเกษตรกรจำนวนหกคนที่คัดเลือกจากการเสนอชื่อของกลุ่ม ชมรม สมาคม กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรของทุกภูมิภาค โดยจะต้องมีกรรมการจากภูมิภาคอย่างน้อยหนึ่งคน คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอำนาจในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ การให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ การวางระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา ทดลอง วิจัย และปรับปรุงหรือพัฒนาพันธุ์พืชจากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพันธุ์พืชดังกล่าว²⁰

อย่างไรก็ดี แม้ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชปัจจุบันจะมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง แต่ความเข้มข้นของสิทธิเกษตรกรก็ยังมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชและสิทธิบัตร และมีความเป็นไปได้ที่ระดับการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชและสิทธิบัตรจะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น และลดทอนสิทธิเกษตรกรที่มีอยู่ในกฎหมายให้ลดน้อยลงไปอีก ดังจะเห็นได้จากความพยายามของหน่วยงานภาครัฐบางแห่งที่พยายามผลักดันให้แก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช และให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี UPOV

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 13.

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542, มาตรา 6.

4. แนวคิดและการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย

ภายหลังประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 กลับปรากฏว่าไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง และเกิดข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชเกี่ยวกับการเข้าถึงพันธุ์พืชโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2547 กฎกระทรวงเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเพื่อประโยชน์ในทางการค้าและการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2553 แต่กรมวิชาการเกษตรเพิ่งออกประกาศแบบคำขออนุญาต และแบบข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในปี พ.ศ.2555 ถึงแม้การบังคับใช้กฎหมายจะยังไม่เต็มรูปแบบ แต่กลับปรากฏแรงผลักดันและข้อเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ในลักษณะแก้ไขทั้งฉบับเพื่อเพิ่มและยกระดับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV 1991) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ซึ่งกรมวิชาการเกษตรเผยแพร่เพื่อการรับฟังความคิดเห็น ปรากฏว่าได้เพิ่มมาตราจากเดิม 69 มาตราเป็น 82 มาตรา ทั้งนี้เป็นการแก้ไข 40 มาตรา และบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ 14 มาตรา²¹

ตัวอย่างประเด็นการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชที่กระทบต่อสิทธิเกษตรกร เช่น การเพิ่มอายุการคุ้มครอง โดยขยายอายุความคุ้มครองจาก 12-17 ปี เป็น 20 ปีสำหรับพืชทั่วไป อายุการคุ้มครองที่นานขึ้นทำให้การผูกขาดนานขึ้น กระทบต่อการใช้พันธุ์พืชของเกษตรกร

การตัดสิทธิการเก็บเมล็ดพันธุ์ กล่าวคือในร่างแก้ไขฯ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเป็นให้รัฐมนตรีสามารถออกประกาศห้ามเกษตรกรเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ในกรณีที่เห็นว่าพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชที่ควรส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ จากเดิมที่กฎหมายเปิดช่องให้เกษตรกรมีสิทธิเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ได้น้อยไม่เกินสามเท่า รัฐมนตรีอาจออกประกาศห้ามมิให้เกษตรกรเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้เลยก็ได้

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอการแก้ไขร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชดังกล่าว จะลดทอนสิทธิเกษตรกร ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับสิทธิประโยชน์อย่างชอบธรรม เห็นควรเพิ่มเติมบทคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ดังนี้

²¹ รุจินันท์ วาจิวัฒนารัตน์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกร กรณีศึกษาการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542,” วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ 4, 1 (2561): 14.

4.1 การรับรู้สิทธิเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม

เพิ่มหมวดว่าด้วยสิทธิเกษตรกร ที่บัญญัติรับรองสิทธิของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรมมีเนื้อหาครอบคลุมการอ้างวิธีการทำเกษตรกรรมตามจารีตประเพณี เพื่อการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชเกษตรกร ซึ่งหมายถึงพันธุ์พืชที่เกษตรกรใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย กฎหมายจะต้องรับรอง “พันธุ์พืชของเกษตรกร” ทำนองเดียวกับ “พันธุ์พืชใหม่” เกษตรกรจึงต้องมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์เพาะปลูก อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชเกษตรกรนั้นตลอดไป สิทธิเกษตรกรนี้จะต้องครอบคลุมการเก็บรักษา แลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ หรือส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชเกษตรกรตามจารีตประเพณี

4.2 กลไกทางกฎหมายเพื่อปกป้องตนเองของเกษตรกร

เพิ่มบทบัญญัติปกป้องพันธุ์พืชเกษตรกรจากการผสม หรือปนเปื้อนกับพันธุ์พืชใหม่ หรือพันธุ์พืชใหม่ที่ตัดแต่งพันธุกรรม โดยผู้ทรงสิทธิ ผู้ครอบครอง หรือผู้จำหน่ายพันธุ์พืชใหม่ดังกล่าว ต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้พันธุ์พืชใหม่นั้นผสมหรือปนเปื้อนกับพันธุ์พืชเกษตรกร และโดยเฉพาะในการเพาะปลูกพันธุ์พืชใหม่นั้น กฎหมายควรต้องกำหนดให้ผู้เพาะปลูกมีหน้าที่จัดให้มีเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือการเว้นระยะห่างเพื่อมิให้พันธุ์พืชใหม่ที่ปลูกนั้นผสมหรือปนเปื้อนกับพันธุ์พืชเกษตรกร

ในการปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ตัดแต่งพันธุกรรม ต้องขออนุญาตและต้องประกาศรายละเอียดตำแหน่งที่ปลูก ประเภทหรือชนิดของพืชที่จะปลูก ขนาดพื้นที่ที่จะใช้ในการเพาะปลูก มาตรการในการป้องกันการผสมหรือปนเปื้อนกับพันธุ์พืชอื่นๆ ตลอดจนลักษณะและรูปแบบของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการเยียวยาและแก้ไข และต้องประกาศคำขอดังกล่าวในท้องที่ที่จะเป็นพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น

4.3 กลไกทางกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายของเกษตรกร

เพิ่มมาตรการกำหนดความรับผิดของผู้ที่ปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ผสมหรือปนเปื้อนกับพันธุ์พืชเกษตรกร โดยกำหนดให้ผู้ปลูกต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรที่พันธุ์พืชของตนได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ควรกำหนดรูปแบบความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) และผลักภาระให้ฝ่ายผู้ปลูกเป็นผู้พิสูจน์เพื่อไม่ต้องรับผิดได้เฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของเกษตรกรผู้ได้รับความเสียหายเอง รวมทั้งนำหลักการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) อีกสองเท่ามาใช้กับกรณีที่ผู้ปลูกจงใจ หรือรู้ หรือควรรู้ถึงความเสียหายที่จะเกิดกับพันธุ์พืชเกษตรกร

4.4 การประกันผลผลิตจากพันธุ์พืชใหม่

เพิ่มบทคุ้มครองเกษตรกรที่ซื้อพันธุ์พืชใหม่มาใช้ในการเพาะปลูก ในส่วนที่เกี่ยวกับปริมาณผลผลิตที่จะได้รับจากการใช้พันธุ์พืชใหม่นั้น เพื่อไม่ให้เกษตรกรตกเป็นเหยื่อของการโฆษณา โดยในการจำหน่ายพันธุ์พืชใหม่ให้แก่เกษตรกร ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายจะต้องระบุปริมาณการของผลผลิตที่จะได้จากการใช้พันธุ์พืชใหม่นั้น และหากปรากฏในภายหลังว่า ผลผลิตที่ได้รับไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ อันมิใช่ผลที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือความผิดของเกษตรกรผู้ปลูกเอง ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่เกษตรกรด้วย

4.5 การคุ้มครองพันธุ์พืชเกษตรกรและพันธุ์พืชที่มีลักษณะสำคัญของพันธุ์พืชเกษตรกร

เพิ่มบทบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชเกษตรกร รวมทั้งพันธุ์พืชที่ยังคงลักษณะเด่นของพันธุ์พืชเกษตรกร ทำนองเดียวกับการคุ้มครองพันธุ์ที่เป็นอนุพันธ์ Derivative Varieties ของระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช เพื่อให้ถือว่าพันธุ์ที่ปรับปรุงขึ้นแต่ยังคงมีลักษณะสำคัญของพันธุ์พืชเกษตรกรยังเป็นพันธุ์พืชเกษตรกรอยู่ต่อไป และเกษตรกรได้รับความคุ้มครองในการใช้พันธุ์พืชนั้น เป็นการยกระดับความคุ้มครองพันธุ์พืชเกษตรกรให้ทัดเทียมกับพันธุ์พืชใหม่

4.6 กองทุนเมล็ดพันธุ์เสรีเพื่อเกษตรกร

เปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชที่มีอยู่ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร และพันธุ์พืชเกษตรกร โดยเปลี่ยนชื่อของกองทุนเป็น กองทุนพันธุ์พืชเสรีเพื่อเกษตรกร และเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของกองทุนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ที่เน้นให้กองทุนมีบทบาทที่ชัดเจนขึ้นในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกร การพัฒนาและอนุรักษ์พันธุ์พืชเกษตรกร การแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์โดยเสรี

ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนให้ปรับเปลี่ยนเน้นกรรมการจากภาคเกษตรกรเป็นหลัก โดยคัดเลือกกันเอง และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นกรรมการ และให้ประธานคณะกรรมการกองทุนมาจากตัวแทนเกษตรกร เพื่อให้ผู้มีประสบการณ์และเกี่ยวข้องโดยตรงบริหารจัดการกองทุนโดยอ้างอิงจากหลักการจัดตั้ง Local Biodiversity Fund: LBF ของประเทศอินเดียดังที่กล่าวข้างต้น

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการกองทุนอาจจัดตั้งสำนักงานของกองทุนในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เพื่อให้เกษตรกรในจังหวัดต่างๆ สามารถเข้าถึงบริการของกองทุนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของกองทุนอย่างไรก็ดีข้อเสนอแนะนี้อ้างอิงจากกฎหมาย PPVFR ซึ่งกล่าวถึงการจัดตั้งกองทุนความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศอินเดีย โดยสอดคล้อง

กับแนวทางของ CBD ด้วยเช่นกันที่กำหนดให้การบริหารองค์กรสามารถประสานความร่วมมือหน่วยงานทั้งภายในและต่างประเทศ

5. บทสรุป

เกษตรกรรมยังคงเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศไทย แต่นโยบายที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรมกลับไม่ปรากฏชัดเจน และการผลักดันแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 เพื่อให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับการคุ้มครองในระบบ UPOV ไม่ว่าจะด้วยเจตนาใดก็ตาม เกษตรกรจะเป็นผู้รับผลกระทบ และจะส่งผลกระทบต่อไปยังทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพที่เป็นมรดกตกทอดมายังคนรุ่นปัจจุบันซึ่งมีหน้าที่ต้องสงวนรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อให้คงเป็นมรดกตกทอดต่อไปยังลูกหลานรุ่นต่อไป ข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในครั้งนี้ จะเป็นครั้งแรกที่ทำให้สิทธิเกษตรกรมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน และจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และเกษตรกรไทย

บรรณานุกรม

- ปรารภ สิริสาตี. “การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืช: แนวทางทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- รุจินันท์ วาธีวัฒนารัตน์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกร กรณีศึกษาการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542.” วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ 4, 1 (2561): 14.
- สมชาย รัตนเชื้อสกุล. “สิทธิเกษตรกร: ผลกระทบจากร่างแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช.” เก่นเกษตร 42, 2(2557): 139-146.
- สุรไกร สังขสุบรรณและคณะ. โครงการวิจัยการศึกษสถานภาพและผลกระทบจากการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542. กรมวิชาการเกษตร. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2555.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542.
- Bala, Ravi S. **Manual on Farmers’ Rights**. Chennai, India: M. S. Swaminathan Research Foundation, 2004.
- Brush, Steven. “Farmers’ Rights and Protection of the Traditional Agricultural Knowledge.” **World Development** 35, 9 (September 2007): 1499-1514.
- Bunning, Sally E. and Catherine L.M. Hill, **Farmers rights in the conversation and use of plant genetic resources: Gender Perspective** [Online], available URL: <http://www.fao.org/3/X0255E/x0255e03.html>, 2019 (April, 16).
- Clark, Susanna E. “The Protection of Indigenous Knowledge in Peru: A Comparative Perspective,” **Washington University Global Studies Law Review** 3, 755 (2004): 757.
- Cottier, Thomas. “The Protection of Genetic Resource and Traditional Knowledge: Towards More Specific Rights and Obligation in World Trade Law.” **Journal of International Economic Law** 1, 4 (1998).
- Jorge Cabrera Medaglia. **Intellectual Property Rights Management, Benefit Sharing Policies and Practices of Costa Rica’s INBio** [Online]. Available URL: <http://www.digital-development-debates.org/issue-01-biodiversity--patent-rights--intellectual-property-rights-management.html>, 2019 (March, 8).

treaties/14/14-01/food-organization.xml, 2019 (November, 23).

Convention on Biological Diversity.

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.

Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act 2001.

The Biological Diversity Act 2002.