

สิทธิเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุกรรมพืช

Farmers' Rights on Plant Genetic Resources

สงกรานต์ จิตรกร¹⁾

Songkran Chitrakon¹⁾

Abstract

Farmers' Rights on Plant Genetic Resources originated from different motives mainly from the needs of equity between the users and the providers of the plant genetic resources. FAO has recognized farmers' rights since 1989 by describing the term Farmers' Rights as "Rights arising from the past, present and future contributions of farmers in conserving, improving and making available plant genetic resources, particularly those in centers of origin/diversity." These rights are vested in the International Community, as trustee for present and future generations of farmers, for the purpose of ensuring full benefits to farmers and supporting the continuation of their contributions. The Farmers' Rights has been mentioned in the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA) on Article 9. India and Peru have passed the Plant Variety Protection Act with rather clear defined the meaning of farmers' rights especially the rights for register of new variety and certification of variety. While there is no direct mentions or clearly defined about farmers' rights in any Thai Law. In addition, the Law related to plant genetic resources such as the Plant Variety Protection Act 1999 and Seed Law Act 1979 amended in 1992 and 2007 also did not mention or gave a clear defined the term Farmers' Rights.

Key words : farmers' rights, plant genetic resources, Food and Agriculture, plant variety protection

บทคัดย่อ

สิทธิเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุกรรมพืช เกิดจากความต้องการความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้และผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติให้การยอมรับสิทธิเกษตรกร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 โดยให้ความหมายของสิทธิเกษตรกรว่า "สิทธิอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการอนุรักษ์ ปรับปรุงพันธุ์ และการทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช" สิทธิดังกล่าวครอบคลุมถึงชุมชนเกษตรกรทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรจากประเทศนั้นๆ จะได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต จากการใช้ประโยชน์พันธุกรรมพืช สิทธิเกษตรกรได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 9 ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่า ด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGRFA) ประเทศอินเดียและเปรูได้กำหนดสิทธิเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุกรรมพืชค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ และการขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืช แต่ประเทศไทยไม่มีข้อความใดที่กล่าวถึงสิทธิเกษตรกรโดยตรงและชัดเจน ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 ก็ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรที่ชัดเจน

คำสำคัญ : สิทธิเกษตรกร ทรัพยากรพันธุกรรมพืช อาหารและการเกษตร การคุ้มครองพันธุ์พืช

1) ที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพันธุกรรมข้าว กรมการข้าว

Technical Advisor for Conservation and Utilization of Rice Genetic Resource, Rice Department

E-mail : song_chit@yahoo.com.sg

คำนำ

จากการที่ได้มีการยอมรับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชใหม่ ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการมีสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชที่ได้สิทธิเหนือพันธุ์พืชใหม่ (Mooney, 1983) และจากการที่เกษตรกร คือ ผู้ที่ได้ปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ จนกระทั่งมีพันธุ์พืชอย่างหลากหลาย ตลอดจนเป็นผู้รักษาพันธุ์พืชไว้ให้ดำรงอยู่มิให้สูญหาย นักปรับปรุงพันธุ์ได้ใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชเหล่านี้ในการสร้างพันธุ์ใหม่ ดังนั้น สิทธิเหนือพันธุ์พืชใหม่เกษตรกรจึงควรได้รับด้วย Visser และ Louwaars (2007) รายงานว่า สิทธิเกษตรกรได้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเกิดจากความต้องการความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้และผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช การมีส่วนร่วมที่จะอนุรักษ์พันธุกรรมพืช ความสมดุลของสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญา และสิทธิทางจริยธรรมเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและชุมชน ปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช และระบบนิเวศ ให้เกษตรกรร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช และเพื่อถ่วงดุลกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช

ความหมายของสิทธิเกษตรกร

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization, FAO) ได้รับรอง (recognize) สิทธิเกษตรกรอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) และจากการที่ประเทศพัฒนาได้ผลักดันให้มีการคุ้มครอง "สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช" ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรขึ้น เพื่อสร้างการถ่วงดุลกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ในที่สุดที่ประชุมใหญ่ของ FAO ได้มีมติยอมรับข้อเสนอของทั้งสองกลุ่มประเทศดังกล่าว เป็นการประนีประนอมต่อข้อเรียกร้องของประเทศพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนา โดยให้ความหมายสิทธิเกษตรกรว่า "สิทธิเกิดจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกร จากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการอนุรักษ์ ปรับปรุงพันธุ์ และการทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช" (FAO, 1989)

วัตถุประสงค์การรับรองสิทธิเกษตรกรขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ คือ เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและชุมชนเกษตรกรในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยเฉพาะในแหล่งความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช ได้ปกป้องและอนุรักษ์พันธุกรรมพืชและระบบนิเวศ รวมทั้งเป็นการยินยอมให้เกษตรกร ชุมชน เกษตรกรจากประเทศนั้นๆ ได้ร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตจากการใช้ประโยชน์พันธุกรรมพืช ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยวิธีการปรับปรุงพันธุ์พืช หรือวิธีการทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ (มติที่ประชุมใหญ่ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 5/1989)

Cullet และ Kolluru (2003) ได้สรุปหน้าที่สำคัญของเกษตรกร ซึ่งครอบคลุมสิทธิเกษตรกรไว้ ดังนี้

1. สิทธิเกษตรกรมีส่วนช่วยให้ระบบกฎหมายเป็นธรรมขึ้น ด้วยการจูงใจให้มีสิทธิประโยชน์ในการจัดการพันธุ์พืช
2. สิทธิเกษตรกรมีส่วนช่วยให้มีการยอมรับการมีส่วนร่วมของเกษตรกรต่อความมั่นคงด้านอาหาร การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนนวัตกรรมการบริหารจัดการด้านการเกษตร
3. สิทธิเกษตรกรช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในด้านความมั่นคงด้านอาหาร โดยควบคุมและอุปถัมภ์ไม่เฉพาะทรัพยากรดินเท่านั้น แต่รวมถึงความรู้ของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยตรงในการบริหารจัดการด้านการเกษตร

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biodiversity, CBD) ซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อใช้ประโยชน์ความหลากหลายอย่างยั่งยืน และเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ในอนุสัญญาได้ให้การรับรองสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของตน ซึ่งหมายความว่า การเก็บรวบรวม ศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายทางชีวภาพ จะกระทำได้อาจต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของทรัพยากรก่อน

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งดูแลเรื่องความมั่นคงด้านอาหารและการเกษตร

ของภาคีสมาชิก ได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากร พันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ให้เป็นกฎหมาย ระหว่างประเทศ เพื่อให้ภาคีสมาชิกนำไปปฏิบัติและมี ผลทางกฎหมาย โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงและ แบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่ออาหารและการเกษตร 34 รายการ เรียกว่า "สนธิ สัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่ออาหารและการเกษตร" (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGRFA) (ITPGRFA, 2008) วัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่ออาหารและการเกษตร เพื่อความมั่นคงด้านอาหาร และการเกษตรอย่างยั่งยืน และเพื่อมีการแบ่งปัน ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และที่สำคัญใน สนธิสัญญานี้ให้การยอมรับสิทธิเกษตรกร และส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคีสมาชิกกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร (มาตรา 9) ตามความเหมาะสม มาตรการเหล่านี้ คือ

- การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการ เกษตร
- สิทธิอันชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมในการแบ่งปัน ผลประโยชน์ ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการ เกษตร
- สิทธิอันชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ระดับชาติ ในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ไม่มีข้อความใดๆ ที่จำกัดสิทธิในการเก็บเมล็ด พันธุ์/ส่วนขยายพันธุ์ ไว้ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยน และขาย เมล็ดพันธุ์ หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ผลิตจากไร่เนาของตน

สิทธิเกษตรกรในบางประเทศ

จากการที่ส่วนมากของประเทศพัฒนา และเป็น สมาชิกอนุสัญญา UPOV (UPOV, 2006) ได้ให้สิทธินัก ปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ โดยเจ้าของสิทธิได้รับความคุ้มครอง ส่วนขยายพันธุ์ ผลิต และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผลผลิต นอกจากนี้ พันธุ์พืชใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ มีลักษณะส่วน ใหญ่ของพันธุ์คุ้มครองก็จะได้รับการคุ้มครองจากเจ้าของ

เดิมด้วย (มาตรา 14)

อย่างไรก็ดี มีการจำกัดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ใน การยินยอมให้เกษตรกรใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ ผลิตจากพันธุ์คุ้มครอง เพื่อใช้เพาะปลูกในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเทศภาคีสมาชิกจะเป็นผู้กำหนด (มาตรา 15)

การให้สิทธิต่อนักปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ และข้อยก เว้นการให้สิทธินักปรับปรุงพันธุ์ ตลอดจนการให้สิทธิ พิเศษกับเกษตรกรตามอนุสัญญา UPOV ทำให้ประเทศ ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศกำหนดกฎหมายเฉพาะไว้ ซึ่ง มีรายละเอียดแตกต่างกันไป (กระทรวงพาณิชย์, 2551) แต่หลักใหญ่ๆ ก็ยึดถือตามอนุสัญญา UPOV ตัวอย่าง เช่น

สาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดีย ออกกฎหมายคุ้มครองทั้งพันธุ์ พืช และสิทธิเกษตรกร พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เรียกว่า พระราชบัญญัติ คุ้มครองพันธุ์พืช และสิทธิเกษตรกร (Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์ พืช สิทธิเกษตรกร และสิทธินักวิจัย นับเป็นกฎหมายฉบับ แรกและฉบับเดียวของโลกในปัจจุบัน ที่ให้ความคุ้มครอง สิทธิเกษตรกรอย่างชัดเจน เพราะภายใต้กฎหมายนี้ เกษตรกร คือ ผู้ทำการเกษตรกรรม ผู้อนุรักษ์พันธุ์พืช ผู้ ทำการเพิ่มคุณค่า พืชป่า หรือพันธุ์พืชพื้นเมือง โดย กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการเก็บรักษา ใช้ประโยชน์ หวาน แลกเปลี่ยน แบ่งปันผลประโยชน์หรือขายผลผลิต/ เมล็ดพันธุ์ จากแปลงนาของตน แม้ว่าจะเป็นเมล็ดพันธุ์ พืชที่ได้รับการคุ้มครอง แต่ทั้งนี้จะต้องไม่จำหน่ายหรือ ขายในรูปมีตราการค้า หรือลอกเลียนแบบภาชนะบรรจุ เมล็ดพันธุ์พืชใหม่ เช่น จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ที่มีตรา หรือ ข้อความที่ได้รับการคุ้มครอง ขณะเดียวกันถ้านักปรับปรุง พันธุ์พืช ใช้ประโยชน์จากพันธุ์เกษตรกร (farmer's varieties) ผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินต้องนำเข้ากองทุน พันธุกรรมพืชแห่งชาติ นอกจากนี้ เกษตรกรยังได้รับการ คุ้มครองจากการใช้เทคโนโลยีในการควบคุมความงอก ของเมล็ดอีกด้วย อย่างไรก็ตามเป็นที่ถกเถียงกันว่าสิทธิ ดังกล่าวจะบรรลุผลได้อย่างไร (Ramanna, 2006)

โดยสรุป Ravi (2007) ได้กล่าวว่า ในกฎหมายนี้

กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิ 9 ประการ คือ

1. สิทธิในการเก็บรักษา การใช้ การหว่าน การหว่านอีกครั้ง การแลกเปลี่ยน แบ่ง หรือขายเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตจากไร่ นา รวมถึง เมล็ดพันธุ์จากพันธุ์ที่จดทะเบียน
2. สิทธิในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์เกษตรกรปรับปรุงเป็นพันธุ์การค้า
3. สิทธิเกษตรกรและชุมชนที่จะได้รับรางวัล หรือการยกย่องในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช
4. สิทธิที่จะได้รับเมล็ดพันธุ์พืชที่จดทะเบียนอย่างเพียงพอในราคายุติธรรม
5. สิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากการใช้เมล็ดพันธุ์พืชจดทะเบียน ที่นำไปปลูกแล้วไม่แสดงลักษณะทางการเกษตรที่ดีตามที่นักปรับปรุงพันธุ์โฆษณา
6. สิทธิที่จะขึ้นทะเบียนพันธุ์เกษตรกร รวมทั้งจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ที่พัฒนาโดยเกษตรกร
7. ในกรณีของพันธุ์พืชที่มีฐานพันธุกรรมส่วนใหญ่ของพันธุ์คุ้มครอง (Essentially Derived Variety, EDV) ที่พัฒนามาจากพันธุ์ของเกษตรกร จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำไปใช้ในเชิงการค้า นอกจากได้รับความยินยอมจากเกษตรกรหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง
8. เกษตรกรได้รับการยกเว้นจากการจ่ายค่าธรรมเนียมทั้งหมด เกี่ยวกับการงานธุรการ และการดำเนินการทางศาล
9. ศาลให้ความคุ้มครองเกษตรกรเกี่ยวกับการละเมิดโดยสุจริต

สาธารณรัฐเปรู

สาธารณรัฐเปรูเป็นแหล่งสำคัญแหล่งหนึ่งของถิ่นกำเนิดพืช และความหลากหลายของพืชอาหารที่สำคัญ นอกจากนี้ ยังมีความหลากหลายในกฎหมายทางการเกษตรควบคู่กับเกษตรกรรมแผนใหม่ ปัจจุบันสาธารณรัฐเปรูมีความก้าวหน้าในด้านนโยบาย และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างมาก คือ การยอมรับระบบเมล็ดพันธุ์พันธุ์พืชพื้นเมือง (เกษตรกรสามารถนำขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งแต่ก่อนไม่สามารถกระทำได้) และสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชใหม่ เนื่องมาจากประเด็นการเก็บรักษา การใช้

ประโยชน์ส่วนขยายพันธุ์พืชโดยชุมชนพื้นเมือง สิทธิเกษตรกรจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับชุมชนพื้นเมืองในการรักษาประเด็นการเก็บเมล็ดพันธุ์/ส่วนขยายพันธุ์ไว้ เพื่อการใช้ประโยชน์ และการแลกเปลี่ยนเชื้อพันธุ์ (Muller, 2006)

สิทธิเกษตรกรในการเก็บเมล็ดพันธุ์/ส่วนขยายพันธุ์พืช (farm saved seed) คุ้มครองไว้ปลูกต่อหรือใช้ประโยชน์อื่น ในประเทศภาคีสมาชิก UPOV มีเพียงสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและสหราชอาณาจักร เท่านั้นที่มีการกล่าวว่าจะสามารถทำได้

สิทธิเกษตรกรในประเทศไทย

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 12 ได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรโดยตรง แต่เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศไทย เป็นชุมชนที่ดำรงชีพอยู่บนฐานการเกษตร สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร จึงอาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของเกษตรกรในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างสมดุลและยั่งยืน

มูลนิธิชีววิถี (2551) ได้กล่าวถึงสิทธิเกษตรกรของประเทศไทยไว้ ดังนี้

สิทธิเกษตรกร เป็นสิทธิที่ไม่ค่อยได้รับการพูดถึงมากนัก ทั้งที่กว่าร้อยละ 60 ของคนส่วนใหญ่ มีอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นฐานรากของประเทศ และมีอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกระจายตัวในทุกภาคของประเทศ อีกทั้งผลผลิตทางการเกษตรทั้งที่ถูกแปรรูป และยังไม่ผ่านการแปรรูปเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ

อย่างไรก็ดี สิทธิเกษตรกร มีความสัมพันธ์เชิงซ้อน

กับสิทธิชุมชน และเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามจารีต ประเพณี วัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถูกผลักดันเคลื่อนไหว จนได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิดังกล่าวก็ยังคงละเมิดอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกลไกของรัฐเท่าที่ควร

สิทธิเกษตรกร เป็นสิทธิพื้นฐานของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยที่พึงได้รับการรับรอง และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติในทางกฎหมาย อาจจำแนกได้ ดังนี้

1) สิทธิในที่ดินทำกิน โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วเกษตรกรไทยเป็นเกษตรกรบนที่เช่า เช่น ชาวนาในภาคกลาง เกษตรกรรับจ้างในภาคใต้ ได้แก่ คนที่กรีดยาง ลูกจ้างฉายหญ้าในสวนปาล์ม และเกษตรกรที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ของตนเองมาหลายชั่วอายุคน แต่ในความเป็นจริงส่วนมากของเกษตรกรเหล่านั้นไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงในชีวิต เพราะเป็นฐานในการกำหนดรูปแบบการผลิตที่เกษตรกรมีสิทธิในการตัดสินใจ

2) สิทธิในน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการเพาะปลูก ที่ดินแต่ละผืนของแต่ละครอบครัวจะมีน้ำใช้อย่างพอเพียงได้ ผ่านข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการจัดการน้ำ ในภาคเหนือจะมีระบบเหมืองฝายทางภาคใต้ ในบางชุมชนก็มีการทำทำนบตุนน้ำ เพื่อใช้ร่วมกัน สิทธิในน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร จึงเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงและสิทธิของชุมชน แต่ในปัจจุบันการแย่งชิงน้ำเป็นปัญหาใหญ่ คนที่อยู่ริมน้ำ คนที่อยู่ต้นน้ำก็มีสิทธิใช้น้ำก่อน คนที่อยู่ท้ายก็ลงมาตุนน้ำมาใช้ได้มากกว่าเกษตรกรรายย่อย เป็นระบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ในขณะที่ยากจนรัฐก็ให้ความสำคัญกับกิจกรรมนอกภาคการเกษตรที่ใช้น้ำจำนวนมาก เช่น ธุรกิจสนามกอล์ฟ ที่รองรับการท่องเที่ยว การผลิตกระแสไฟจากเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนา เป็นต้น

3) สิทธิในทรัพยากรทางพันธุกรรมพืช ซึ่งรวมถึงการคัดเลือกสรรพันธุ์ การเก็บ การรักษา วิธีการใช้ประโยชน์ ซึ่งสถานการณ์ในขณะนี้ อยู่ในภาวะที่ถูกแย่งชิงประโยชน์ ในรูปแบบของการรับรองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ผ่านข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งที่พันธุกรรมที่นำไปปรับปรุงนั้น คือ พันธุกรรมที่ได้จากท้องถิ่น และผ่านการปรับปรุง คัดสรร จนถึงการนำมาใช้ประโยชน์

จากบรรพบุรุษของแต่ละกลุ่มชนมาอย่างยาวนาน เช่น ปัญหาข้าวบาสมาดิ (ข้าวพื้นเมืองของสาธารณรัฐอินเดีย) ข้าวหอมมะลิของไทย ในขณะที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติยอมรับว่า เกษตรกรมีสิทธิในการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ และคัดเลือกพันธุ์ไว้ใช้ปลูกต่อ

4) สิทธิในการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นสิทธิของชุมชนและเกษตรกร ในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการจัดการและการใช้ประโยชน์ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรอย่างอุดมสมบูรณ์ จึงเป็นชุมชนทรัพย์ที่มีมูลค่ามหาศาลถ้ารู้จักนำมาใช้

5) สิทธิในการกำหนดราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร ที่ผ่านมาเกษตรกรมีสถานะขึ้นเพียงลูกจ้างในแปลงเกษตรของตนเอง รัฐบาลผลิตตามกระแสความต้องการของตลาด ราคาขอ พืชผลถูกกำหนดโดยกลไกทางการค้าทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ โดยอ้างความต้องการของผู้ซื้อ โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงที่เกษตรกรได้ลงทุน สิทธิในการกำหนดราคาผลผลิตทางการเกษตร จึงเป็นสิทธิที่สำคัญมากต่อการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีของประเทศ ที่ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศพื้นภาวะความจน และลดช่องว่างทางสังคม

6) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันทั่วถึง การรับรู้ข่าวสารนับเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในปัจจุบันเพื่อเตรียมความพร้อม และเพื่อรับสถานการณ์ใหม่ที่อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกร

การคุ้มครองพันธุ์พืชในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งสมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs) ซึ่งกำหนดในมาตรา 27.3(b) คือ ประเทศสมาชิกจะจัดให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชโดยออกกฎหมายสิทธิบัตร หรือออกกฎหมายระบบเฉพาะ (Sui Generis Systems) ในการคุ้มครองพันธุ์พืช

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง TRIPs ประเทศไทยได้ออกกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชมีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2542 เรียกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีพันธุ์พืชใหม่ และสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นและพันธุ์พืชป่าอย่างยั่งยืน (กองคุ้มครองพันธุ์พืช, 2542)

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายระบบเฉพาะ มีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์ เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีพันธุ์ใหม่ โดยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในหลายลักษณะคือ

- 1) สิทธิพิเศษในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเอง เพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป แต่สิทธิของเกษตรกรนี้มีข้อจำกัด กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช มีการประกาศให้พันธุ์พืชใหม่นั้นเป็นพันธุ์พืชที่ควรส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ ให้เกษตรกรสามารถเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ได้ไม่เกินสามเท่าของปริมาณที่ได้มา (มาตรา 33)
- 2) สิทธิในการร่วมกับสมาชิกในชุมชนที่จะขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้นมีสิทธิเด็ดขาดในการที่จะนำเอาส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชนั้นไปแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (มาตรา 44 และ 47) ถ้าผู้ใดจะนำเอาพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ไปใช้เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น (มาตรา 48)

อนึ่ง ในมาตรา 15 ผู้ขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ ต้องเป็นนักปรับปรุงพันธุ์พืช ดังนั้น ถ้าเกษตรกรเป็นผู้ปรับปรุงพันธุ์หรือพัฒนาพันธุ์ใหม่ ก็มีสิทธิขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้

- 3) สิทธิในการร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

คุ้มครองพันธุ์พืช (เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้) โดยทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อการบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชจะมีเกษตรกรจาก 6 ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน (มาตรา 5 และ 6)

อนึ่ง ก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ สิทธิเกษตรกรไทยก็ได้รับการกล่าวถึง และยอมรับในพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 โดยมีเจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติ เพื่อควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิเกษตรกรในการใช้เมล็ดพันธุ์ และขึ้นทะเบียนพันธุ์/การขอรับรองพันธุ์

บทสรุป

สิทธิเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุกรรมพืชเกิดจากความต้องการความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กับผู้ใช้ทรัพยากร และความต้องการที่จะร่วมอนุรักษ์พันธุกรรมพืชของเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรคือผู้ที่ได้ปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์พืช จนกระทั่งมีพันธุ์พืชอย่างหลากหลาย ตลอดจนเป็นผู้รักษาพันธุ์พืชเหล่านี้ให้ดำรงอยู่มิให้สูญหาย ดังนั้น เมื่อมีการยอมรับสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ เกษตรกรก็ควรได้รับสิทธิด้วย

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายสิทธิเกษตรกรว่า เป็นสิทธิที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการอนุรักษ์ปรับปรุงพันธุ์ และการทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิทธิเกษตรกรได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 9 ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGRFA) โดยเฉพาะสิทธิในการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยน หรือขายเมล็ดพันธุ์/ส่วนขยายพันธุ์ที่ผลิตจากไร่นาของตน

สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐเปรูได้กำหนดสิทธิเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุกรรมพืชค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ และการขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืช สำหรับประเทศไทยไม่มีข้อความใดที่จะกล่าวถึงสิทธิเกษตรกรโดยตรงและชัดเจน แม้แต่

พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืช เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 หรือ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ก็ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรที่ชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพาณิชย์. 2551. ข้อมูลกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของต่างประเทศ. Available source : <http://www.ipthailand.org/ipthailand/index.php>. 26 กรกฎาคม 2551.

กองคุ้มครองพันธุ์พืช. 2542. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542. กรมวิชาการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 30 หน้า.

มูลนิธิชีววิถี. 2551. ประชาชนกับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ. Available source : <http://www.biothai.net/web/print.php>. 28 พฤษภาคม 2551.

Cullet, P. and R. Kolluru. 2003. Plant Variety Protection and Farmers' Rights. Towards a Broader Understanding. Delhi Law Review, Vol.24 : 41-59.

FAO. 1989. Report of the conference of FAO. Twenty-fifth Session. Rome. 11-29 November 1989. C 1989/

REP.

ITPGRFA. 2008. Available source : http://www.planttreaty.org/text_en.htm. April 26, 2008.

Mooney, P.R. 1983. The law of seed : Another development and plant genetic resources. Development Dialogue Vol. 1-2.

Muller, R. 2006. The farmers' rights projects - background study 3: farmers' rights in Peru - A case study. FNI report 5/2006.

Ramanna, A. 2006. The farmers' rights projects - background study 4 : farmers' rights in India - A case study. FNI report 6/2006.

Ravi, S. B. 2007. Realization of Farmers' Rights: Status and Key Issues. Informal International Consultation on Farmers' Rights. 18-20 Sept. 2007, Lusaka, Zambia. pp. 27-28.

UPOV. 2006. International Convention for the Protection of New Varieties of Plants of December 2, 1961 as revised at Geneva on October 23, 1978 and on March 19, 1991. 31p.

Visser, B. and N. Louwaars. 2007. Informal International Consultation on Farmers' Rights. 18-20 September 2007. pp. 57-67.