

สิทธิเกษตรกรกับการอนุรักษ์ พัฒนาพันธุกรรม

โดย บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ (23 มี.ค. 47)

๑. ความสำคัญของเกษตรกรและสิทธิเกษตรกร

เป็นที่ปรากฏชัดเจนทั้งจากงานศึกษาวิจัยและจากสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ว่า เกษตรกรในทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนาที่ตั้งอยู่ในป่าเขตร้อน คือ ผู้ที่ได้เรียนรู้ สั่งสม และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชมาเป็นเวลาช้านาน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการดำรงอยู่ของความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช เกิดการคัดเลือกพัฒนาให้เกิดความหลากหลายของพันธุ์พืช

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเกษตรกร นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของเกษตรกร เป็นการถ่วงดุล สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชแล้ว ยังเป็นกลไกที่สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถทำหน้าที่และมีบทบาทสำคัญต่อไปในการ อนุรักษ์และพัฒนาความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช

๒. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เกษตรกรในทุกภูมิภาคของโลกเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการอนุรักษ์ ดูแล พัฒนาศักยภาพพันธุกรรมพืช แต่การรับรองและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในความตกลงและกฎหมายระหว่างประเทศ มีอยู่อย่างค่อนข้างน้อยและจำกัด

๒.๑ แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ AGENDA 21 เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก ณ ประเทศบราซิล ในปี ๒๕๓๕ ในเอกสารบทที่ ๑๔ ของแผนนี้ ภายใต้โปรแกรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของ พันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและเกษตรกรรมยั่งยืน ได้เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการทำให้สิทธิเกษตรกรเกิดผล ในทางปฏิบัติ

๒.๒ ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า

ด้วยระบบสิทธิบัตร แต่สำหรับ "พันธุ์พืช" ต้องมีการคุ้มครอง โดยให้ประเทศสมาชิกเลือกคุ้มครองด้วยระบบกฎหมาย พิเศษ (sui generis system) ที่มีประสิทธิภาพ หรือด้วยระบบสิทธิบัตร หรือใช้ทั้งสองระบบก็ได้

ความตกลงทริพส์ไม่ได้มีข้อกำหนดใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร แต่ก็ไม่ได้มีข้อห้ามที่จะคุ้มครองสิทธิ เกษตรกร ประเทศสมาชิกที่เลือกใช้ระบบกฎหมายพิเศษในการคุ้มครองพันธุ์พืช สามารถนำหลักการเรื่องสิทธิเกษตรกรมา บัญญัติอยู่ในกฎหมายของตนได้ ดังเช่นกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ของประเทศไทย

๒.๓ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention on Protection of New Varieties of Plant) หรืออนุสัญญาอุพอฟ จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ เพื่อการคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่ เรียกว่า "สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช"

อนุสัญญาฉบับนี้มีการปรับแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง คือ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ , ปี ๑๙๗๘ และหลังสุด คือ ปี ๑๙๙๑ การ แก้ไขแต่ละครั้งเป็นการเพิ่มระดับการคุ้มครองสิทธิแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืช จนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับสิทธิในระบบสิทธิบัตร แต่ในขณะเดียวกัน ได้ลดระดับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรลง สิทธิพิเศษของเกษตรกร (Farmers' Privilege) ในการใช้

ผลผลิตของตนเป็นเมล็ดพันธุ์ในฤดูกาลถัดไปได้ถูกจำกัดลง โดยกำหนดว่าประเทศสมาชิกอาจไม่ให้การรับรองสิทธิเกษตรกรก็ได้ แต่ถ้าให้การคุ้มครอง จะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้กับผู้ทรงสิทธิ (อนุสัญญายูเอฟพี ปี ๑๙๙๑ ข้อ ๑๕ (๒) และ ข้อ ๑๗ (๒))

๒.๔ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) มีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญานี้ไม่ได้มีข้อบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยตรง แต่เป็นการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยทางอ้อม คือ ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกเคารพ สงวนและรักษาความรู้ วัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้แพร่หลายยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ความรู้ วัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม (มาตรา ๘ ข้อ (เจ))

ข้อบัญญัติข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวให้ขึ้นอยู่กับกำหนดของสมาชิกแต่ละประเทศ อนุสัญญาไม่ได้บังคับให้ทุกประเทศต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด

๓. พัฒนาการเรื่อง "สิทธิเกษตรกร ในระดับสากล

เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 จากการปรับปรุงแก้ไขข้อถือปฏิบัตินานาชาติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช จุดเริ่มต้นของการปรับปรุงดังกล่าว เป็นผลมาจากแรงกดดันจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่ไม่ต้องการให้มีการเข้าถึงพันธุ์พืชที่พัฒนาขึ้นใหม่โดยเสรีตามหลักการที่ถือว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็น "สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ" ทั้งนี้เนื่องจาก ตามเนื้อหาของข้อถือปฏิบัตินานาชาติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฉบับปี 1983 ได้กำหนดความหมายของทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้ค่อนข้างกว้าง และรวมไปถึงพืชที่ได้จากปรับปรุงขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสเข้าถึงพันธุ์พืชที่ประเทศพัฒนาแล้วปรับปรุงขึ้นได้อย่างเสรี

ประเทศพัฒนาแล้วจึงได้ผลักดันให้มีการคุ้มครอง "สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช" ขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการเข้าถึงพันธุกรรมพืชตามหลักการเข้าถึงอย่างเสรี เป็นการเข้าถึงโดยไม่เสียค่าตอบแทน แต่จะต้องคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชด้วย (มติที่ประชุมใหญ่ของเอฟเอโอที่ 4/89)

ด้วยเหตุนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เรียกร้องให้มีการคุ้มครอง "สิทธิเกษตรกร" ขึ้น เพื่อสร้างการถ่วงดุลกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ในที่สุดที่ประชุมใหญ่ขององค์การอาหารและการเกษตรได้มีมติยอมรับข้อเสนอของทั้งสองกลุ่มประเทศดังกล่าว เป็นการประนีประนอมต่อข้อเรียกร้องของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

(Farmers' Rights) ที่เอฟเอโอให้การรับรอง หมายถึง " สิทธิที่เกิดขึ้นจากสิ่งที่เกษตรกรได้กระทำทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต ในการอนุรักษ์ การปรับปรุง และการทำให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งถิ่นกำเนิดหรือแหล่งของความหลากหลายทางชีวภาพ (มติที่ประชุมใหญ่ของเอฟเอโอ ที่ 5/89)

วัตถุประสงค์ของการรับรองสิทธิเกษตรกรที่เอฟเอโอระบุไว้อย่างเป็นทางการ คือ เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและชุมชนเกษตรกรในทุกภูมิภาคทั่วโลกโดยเฉพาะในแหล่งความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช ได้ปกป้องและอนุรักษ์

พันธกรรมพืชและระบบนิเวศ รวมทั้งเป็นการยินยอมให้เกษตรกร ชุมชนเกษตรกรและประเทศนั้น ได้ร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคตจากการใช้พันธกรรมพืช ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยวิธีการปรับปรุงพันธุ์พืชหรือวิธีการทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ (มติที่ประชุมใหญ่ของเอฟเอโอ ที่ 5/89)

จะเห็นได้ว่า เอฟเอโอได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของเกษตรกรเป็นอย่างมาก และกำหนดขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกษตรกรพึงจะได้รับไว้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง

๔. สิทธิเกษตรกรในสนธิสัญญาว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช

ตามเนื้อหาของสนธิสัญญา "สิทธิเกษตรกร" ได้รับการรับรองบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในข้อ 9 ของสนธิสัญญา โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญและบทบาทของชุมชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น และเกษตรกร ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช

สนธิสัญญาได้บัญญัติให้ประเทศสมาชิกควรดำเนินมาตรการตามที่เหมาะสม และขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศที่จะทำการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเกษตรกรในด้านต่างๆ ได้แก่

- * การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- * สิทธิในการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- * สิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนในระดับชาติ

นอกจากนี้ยังระบุด้วยว่า จะไม่มีการตีความของบทบัญญัตินี้ในลักษณะที่จะไปจำกัดสิทธิของเกษตรกรที่มีอยู่ในการเก็บ ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยน และขายเมล็ดพันธุ์หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการทำการเกษตร แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศสมาชิกและตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิทธิเกษตรกรที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา จะค่อนข้างมีขอบเขตกว้างขวาง เช่น ให้การยอมรับสิทธิของเกษตรกรในการร่วมตัดสินใจในระดับชาติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน ฯ แต่ไม่อาจถือได้ว่าสิทธิเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญานี้เป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติ เพราะสนธิสัญญา เพียงแต่ระบุว่าประเทศสมาชิกควรทำอย่างไรต่อการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรเท่านั้น และยังกำหนดให้การปฏิบัติขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

ข้อกำหนดเรื่องสิทธิเกษตรกรในสนธิสัญญา ได้ถูกวิจารณ์จากนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรที่ค่อนข้างต่ำ ปล่อยให้เป็นการละเมิดของแต่ละประเทศโดยขาดฐานการสนับสนุนจากกลไกระหว่างประเทศในการบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๕. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรตามกฎหมายไทย

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้รับรองสิทธิของ "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรโดยตรง แต่เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศ

ไทย เป็นชุมชนที่ดำรงชีพอยู่บนฐานการเกษตร สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร จึงอาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของเกษตรกรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นระบบกฎหมายเฉพาะ มีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครอง "สิทธิเกษตรกร" ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างการถ่วงดุลกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช พรบ. คุ้มครองพันธุ์พืชได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในหลายลักษณะ เช่น

* สิทธิพิเศษในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครอง ด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเอง เพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป แต่ สิทธิของเกษตรกรนี้ก็มีข้อจำกัดอยู่ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการประกาศให้พันธุ์พืชใหม่เป็นพันธุ์พืชที่ควรส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ เกษตรกรจะสามารถเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ได้ไม่เกินสามเท่าของปริมาณที่ได้มา (มาตรา 33)

* สิทธิในการร่วมกับสมาชิกในชุมชนที่จะขอขึ้นทะเบียน "พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น" ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้นมีสิทธิเด็ดขาดในการที่จะนำเอาส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชนั้น ไปแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (มาตรา ๔๔ และ ๔๗) ถ้าผู้ใดจะนำเอาพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ไปใช้เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น (มาตรา ๔๘)

* สิทธิในการร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ ทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช จะมีเกษตรกรร่วมเป็นกรรมการจำนวน ๖ คน (มาตรา ๕ และ ๖)

จะเห็นได้ว่า สิทธิเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับสิทธิเกษตรกรที่ระบุในสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืช อยู่หลายประการ เช่น การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิทธิในการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช และสิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืนในระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดว่า สิทธิเกษตรกรที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญามีขอบเขตและความชัดเจนอย่างไร เพื่อจะได้วิเคราะห์ประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องสิทธิเกษตรกร ถ้าประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของสนธิสัญญา

๖. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในประเทศต่าง ๆ

การปรับปรุงพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในปาเซตรอน ประเทศที่มีกฎหมายบังคับใช้แล้ว เช่น เปรู ปานา อินเดีย บราซิล ไทย ฯ ที่กำลังอยู่ในกระบวนการจัดทำเป็นกฎหมาย เช่น บังคลาเทศ เป็นต้น

ในกรณีของประเทศอินเดีย รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายในปี ๒๕๔๔ ที่มีชื่อว่า " กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชและสิทธิเกษตรกร ในกฎหมายฉบับนี้ สิทธิเกษตรกรไม่ได้เป็นเพียงข้อยกเว้นสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช แต่เป็นสิทธิของเกษตรกรที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครอง

สิทธิของเกษตรกรตามกฎหมายของอินเดีย คือ สิทธิในการเก็บ ใช้ เพาะปลูก ปลูกซ้ำ แลกเปลี่ยน แบ่งปัน และที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นแกนหลักของสิทธิเกษตรกร คือ สิทธิในการขายเมล็ดพันธุ์พืชที่ผลิตขึ้นในฟาร์มให้กับเกษตรกรคนอื่น แม้ว่าจะเป็นเมล็ดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชก็ตาม (มาตรา ๓๙ ข้อ ๔)

เหตุผลสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรดังกล่าว คือ เพื่อดำรงวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรและระบบเกษตรกรรมแบบพึ่งพาตนเองของชาติเอาไว้ ตัวอย่างที่สะท้อนถึงบทบาทสำคัญของเกษตรกร คือ เมล็ดพันธุ์พืชที่ใช้ในการเพาะปลูกในอินเดียผลิตจากเกษตรกรถึงร้อยละ ๘๘ ของปริมาณเมล็ดพันธุ์ทั้งหมด