



พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 คุ้มครองเกษตรกรหรือบริษัทเมล็ดพันธุ์ ?



1. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประเทศอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าในการปรับปรุงพันธุ์พืช บริษัทเมล็ดพันธุ์และนักปรับปรุงพันธุ์พืชบางกลุ่มในประเทศไทย ที่ต้องการให้มีกฎหมายที่คุ้มครอง “สิทธินักปรับปรุงพันธุ์” ซึ่งเป็นสิทธิผูกขาดในการผลิต และจำหน่าย “ส่วนขยายพันธุ์” พันธุ์พืชใหม่ เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 10-25 แล้วแต่ชนิดของพืช โดยที่ความตกลงทรัพย์สินทางปัญญาหรือที่เรียกสั้นๆว่า “ความตกลงทริปส์” (Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights : TRIPS) ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อตกลงสำคัญภายใต้องค์การการค้าโลกที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกด้วยระบุว่า ประเทศกำลังพัฒนาต้องออกกฎหมายดังกล่าวภายในวันที่ 1 มกราคม 2543 (ค.ศ. 2000)

อย่างไรก็ตาม เกษตรกร และชุมชนท้องถิ่น ในประเทศโลกที่สามทั่วโลก ต่างเห็นว่าการให้สิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชแก่บริษัทเมล็ดพันธุ์นั้นไม่เป็นธรรม เพราะพันธุ์พืชที่มีการนำไป

พัฒนาเป็นพันธุ์พืชใหม่นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการต่อยอดและใช้ฐานทรัพยากรพันธุกรรมที่ได้รับ การอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากเกษตรกร และชุมชนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น ดังนั้นการออกกฎหมายใดๆเกี่ยวกับการให้สิทธิผูกขาดพันธุ์พืชใหม่ต้องไม่ละเมิด “สิทธิของเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่น” ซึ่งถูกบัญญัติไว้ใน “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ”

ในปี 2540 เครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือก สัมัชชาคนจน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่เคลื่อนไหวเรื่องทรัพยากรชีวภาพ จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลยกร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชที่คำนึงถึง หลักการเรื่อง สิทธิเกษตรกร สิทธิอธิปไตยของประเทศเหนือทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม แทนที่จะออกกฎหมายให้สิทธิผูกขาดแก่นักปรับปรุงพันธุ์โดยใช้กฎหมายสิทธิบัตร หรือ กฎหมายของยูโปพ (UPOV) ตามที่บรรษัทข้ามชาติต้องการ



2.สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 ของไทย จึงถูกร่างขึ้นโดยการถ่วงดุลระหว่างการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์และบริษัทเมล็ดพันธุ์และการเคารพถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่เกษตรกรควรจะได้รับ เป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบยูเอพ 1978 กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 1992

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยมีสาระและโครงสร้างสำคัญๆดังต่อไปนี้

2.1 พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆคือ

2.1.1 พันธุ์พืชใหม่ เป็นพันธุ์พืชที่มีการผสมหรือปรับปรุงพันธุ์ขึ้นใหม่ โดยทั่วไปผู้ขอรับการคุ้มครองส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ไปจนถึงบรรษัทข้ามชาติ

ผู้ที่ขอรับการคุ้มครองจะได้สิทธิผูกขาดในการจัดจำหน่ายพันธุ์พืช ตั้งแต่ 12-27 ปี กล่าวคือ พืชที่ให้ผลผลิตหลังปลูกไม่เกิน 2 ปี เช่น ข้าว อ้อย มีระยะเวลาคุ้มครอง 12 ปี พืชที่ให้ผลผลิตหลังปลูกเกินกว่า 2 ปี เช่น ทุเรียน มะม่วง ส้มโอ ให้ความคุ้มครอง 17 ปี และพืชที่ใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ เช่น ยูคาลิปตัส สัก กำหนดเวลาให้ความคุ้มครอง 27 ปี

2.1.2 พันธุ์พืชพื้นเมือง แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

1) พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หมายถึงพันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในประเทศ กฎหมายให้ประโยชน์กับชุมชนที่เป็นผู้อนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชนี้ แต่ทั้งนี้ต้องให้องค์กรของชุมชนที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือ อบต. เป็นผู้นำหน้าในการขึ้นทะเบียนแทนชุมชน องค์กรนิติบุคคลของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แทนชุมชนจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 20 ของส่วนแบ่งผลประโยชน์ และในกรณีที่พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง ให้เกษตรกรผู้นั้นได้รับจัดสรรผลประโยชน์ด้วยร้อยละ 20

2) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายถึงพันธุ์พืชที่กำเนิดหรือมีอยู่ภายในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ผลประโยชน์ใดๆที่เกิดขึ้นจากการใช้พันธุ์พืชนี้ในการปรับปรุงพันธุ์ หรือวิจัยเพื่อการพาณิชย์ จะต้องแบ่งปันประโยชน์เข้าสู่กองทุนพันธุ์พืช

3) พันธุ์พืชป่า หมายความว่าพันธุ์พืชที่มีหรือเคยมีอยู่ในประเทศตามสภาพธรรมชาติและยังมิได้มีการนำมาใช้เพาะปลูกอย่างแพร่หลาย การนำพันธุ์พืชนี้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปแบบเดียวกันกับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป

2.2 กองทุนพันธุ์พืช เป็นกองทุนเพื่อจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืช ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ประกอบด้วยคณะกรรมการรวมทั้งสิ้น 22 คน ทั้งนี้โดยมีเกษตรกร 6 คน นักวิชาการ 2 คน และองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการพันธุ์พืชคือ เสนอให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดชนิดของพันธุ์พืชว่าพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง และบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นต้น

3. ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

แม้กฎหมายนี้จะกำหนดให้มีกลไกเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของชุมชน และองค์กรท้องถิ่น แต่โดยเหตุที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการดูแลกฎหมายนี้คือ กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยเป็นหลัก ทำให้การดำเนินงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายมีเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ในขณะที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน แทบไม่มีความคืบหน้าใดๆ นับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อปี 2542 ตัวอย่างเช่น



1) มีการประกาศชนิดพันธุ์พืชใหม่ที่สามารถขอรับการคุ้มครองเป็นจำนวนมากถึง 56 ชนิด และมีผู้ยื่นขอรับการคุ้มครองแล้วจำนวนมากเช่น กล้วยไม้สกุลหวาย จำนวน 21 พันธุ์ ข้าวโพด 7 พันธุ์ ข้าว 4 พันธุ์ อ้อย 7 พันธุ์ แดงโม 6 พันธุ์ มะระ 4 พันธุ์ มะเขือเทศ 8 พันธุ์ ถั่วเหลือง 1 พันธุ์ มันสำปะหลัง 1 พันธุ์ แดงกวา 4 พันธุ์ และแตงร้าน 6 พันธุ์ เป็นต้น

2) แต่กลับไม่มีการออกกฎระเบียบว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า รวมทั้งขาดความกระตือรือร้นในการคุ้มครองผลประโยชน์เมื่อมีการเข้ามาวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นและนำไปจดสิทธิบัตร ตัวอย่างเช่น กรณีกวาวเครือ เป็นต้น

3) ไม่มีการจัดหางบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการของชุมชนภายใต้กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช

4) ขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น

4. ข้อดีของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

ข้อดีที่สำคัญของกฎหมายคือ สร้างเงื่อนไขให้ผู้ที่ยื่นขอรับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ที่นำเอาพันธุ์พืชท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์ จะต้องขออนุญาต และจะต้องทำสัญญาส่วนแบ่งประโยชน์ก่อน ด้วยเงื่อนไขนี้ทำให้บริษัทเมล็ดพันธุ์ไม่สามารถได้สิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชที่นำเอาพันธุ์พืชท้องถิ่นไปปรับปรุงพันธุ์ได้โดยง่าย และทำให้ขั้นตอนการขอรับความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ล่าช้าออกไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็วนี้กลุ่มบริษัทพันธุ์พืชและนักปรับปรุงพันธุ์ได้เคลื่อนไหวเพื่อให้มีการแก้ไข โดยเสนอให้มีการแก้ไขนิยาม “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” เสียใหม่ เพื่อที่กลุ่มดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาต และไม่ต้องแบ่งปันผลประโยชน์เมื่อมีการนำพันธุ์พืชพื้นเมืองไปใช้ประโยชน์¹

5. ความเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อผลประโยชน์ของบริษัทเมล็ดพันธุ์

สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย ซึ่งเป็นองค์กรของบรรษัทเมล็ดพันธุ์ยักษ์ใหญ่ของไทยและบริษัทข้ามชาติด้านเมล็ดพันธุ์ได้ให้เหตุผลในการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 โดยอ้างเหตุผลว่า

“คำจำกัดความ พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป เป็นอุปสรรคต่องานวิจัยและนวัตกรรม ไทยจึงเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ สร้างผลกระทบต่อประเทศไทย และทุกฝ่ายตั้งแต่เกษตรกร นักปรับปรุงพันธุ์ นักวิจัย นักวิทยาศาสตร์ การค้าการลงทุน รวมไปถึงผลเสียหายที่จะมีต่อความก้าวหน้าทางนวัตกรรมด้านการเกษตรของประเทศไทย เพราะกำหนดขอบเขตของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป กินความหมายที่กว้างครอบคลุมพันธุ์พืช 3 กลุ่ม คือ 1.พันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศ 2.พันธุ์พืชที่มีอยู่ในประเทศไทยที่มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย 3.ให้หมายรวมถึงพันธุ์พืชอะไรก็ตามที่ไม่ใช่พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือพันธุ์พืชป่า”

สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย ยังได้เสนอให้มีการแยกกฎหมาย 3 ส่วนออกจากกัน คืองานอนุรักษ์พันธุ์พืช การแบ่งปันผลประโยชน์ และการคุ้มครองพันธุ์พืช เนื่องจากต่างมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน จึงควรแยกกฎหมายออกมากำกับในแต่ละส่วนให้ชัดเจนให้ตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจกรรม

หากการผลักดันครั้งนี้เป็นผลสำเร็จ บริษัทเหล่านี้จะไม่จำเป็นต้องแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่น่าพันธุ์พืชพื้นเมืองไปใช้ทางธุรกิจ และทำให้ขั้นตอนการขอรับการคุ้มครองสิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น

¹ อ่าน นโยบายเกี่ยวกับพันธุ์พืชของประเทศไทย, BIOTHAI BRIEFING, เมษายน 2554